GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 018.851/2020-7
Natureza: Representação
Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev; Ministério da Cidadania; Ministério da Defesa.
Representação legal: Andre Yokomizo Aceiro (175.337/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR EQUIPE DE FISCALIZAÇÃO DA SECEXPREVIDÊNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NOS PAGAMENTOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL A MILITARES. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA IMPEDIR NOVAS ADMISSÕES DE MILITARES COMO BENEFICIÁRIOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL E PARA CANCELAMENTO DOS CADASTROS ILEGAIS ADMITIDOS. OITIVAS DOS MINISTÉRIOS DA CIDADANIA E DA DEFESA. NOVA REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR, ACERCA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO EMERGENCIAL A JOVENS DE FAMÍLIAS DE CLASSE MÉDIA, PARENTES DE EMPRESÁRIOS E SERVIDORES. OITIVA PRÉVIA DOS MINISTÉRIOS DA CIDADANIA E DA ECONOMIA, DA SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL E DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. DETECÇÃO DOS MILITARES QUE RECEBERAM INDEVIDAMENTE O AUXÍLIO. RECUPERAÇÃO DE PARTE DOS VALORES ADVINDOS DESSA IRREGULARIDADE. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS MANIFESTAÇÕES REFERENTES À PRIMEIRA REPRESENTAÇÃO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. MEDIDAS ADOTADAS PARA A EFETIVA DETECÇÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS A PESSOAS NÃO ELEGÍVEIS PARA O RECEBIMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL. ACOLHIMENTO DAS MANIFESTAÇÕES REFERENTES À SEGUNDA REPRESENTAÇÃO. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE INSTRUTORA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de duas representações formuladas pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social (SecexPrevidência) a respeito de possíveis irregularidades nos pagamentos do auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, em decorrência da pandemia da Covid-19 (peças 1 e 30).

2. A mencionada equipe foi designada pela Portaria de Fiscalização 168, de 15/4/2020, Fase Planejamento, no âmbito de TC 016.827/2020-1, para realizar Acompanhamento/Conformidade, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

o objetivo de *"acompanhar a implementação das medidas de resposta à crise do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda"*.

3. No desenvolvimento de seu trabalho, a equipe de fiscalização deparou-se com alguns indícios de pagamentos irregulares do Auxílio Emergencial concedido pelo Governo Federal, a cargo do Ministério da Cidadania, no valor de R$ 600,00 por beneficiário, em favor de militares integrantes da folha de pagamento do Ministério da Defesa (peça 1), além de jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores (peça 30), o que caracterizaria grave irregularidade, visto que os beneficiários não se enquadrariam nos critérios legais de concessão.

4. Por registrar as principais ocorrências do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 93), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 94-95):

"**HISTÓRICO**

2. Na primeira representação, em 13/5/2020, a equipe trouxe ao conhecimento do TCU o teor da Nota de Esclarecimento conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério da Cidadania, publicada em 12/5/2020 no site do Ministério da Defesa, consistindo na informação que, no cruzamento de dados foi identificado 73.242 CPFs que receberam indevidamente o Auxílio Emergencial (peça 1).

3. Caracterizados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, a representação justificou a necessidade de emissão de determinações cautelares e diligências aos órgãos jurisdicionados (peça 1). As propostas tiveram a anuência da unidade técnica (peça 3). Em Despacho à peça 4, o Ministro-Relator decidiu conhecer da presente representação, expedindo determinações cautelares, e oportunizando a oitiva dos Ministérios da Defesa e da Cidadania, para manifestação voluntária no mérito sobre os fatos apontados (peça 4).

4. Na sessão do dia 13/5/2020, o TCU referendou a medida cautelar (Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário). Os órgãos foram notificados (peças 4-9 e 14-19).

5. Antes mesmo da apresentação das respostas dos órgãos, em 27/5/2020, a equipe de fiscalização propôs nova representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial a jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores (peça 30). As propostas tiveram a anuência da unidade técnica (peças 31/32).

6. Em Despacho à peça 49, o Ministro-Relator conheceu da segunda representação. Quanto ao pedido de cautelar, anuiu ao entendimento da SecexPrevidência de que estavam caracterizados os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora. No entanto, antes de decidir sobre a proposta dessa cautelar, o Ministro-Relator julgou pertinente promover a oitiva prévia, em 48 horas, do Ministério da Cidadania, do Ministério da Economia, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e da Controladoria-Geral da União. Os órgãos foram então notificados (peças 52/59) e apresentaram resposta às peças 61/68.

7. Em Despacho datado de 8/6/2020, o Ministro-Relator realizou considerações preliminares sobre os documentos apresentados pelos órgãos competentes e restituiu os autos à SecexPrevidência para a realização de exame técnico especializado das respostas às oitivas, levando em conta as referidas ponderações (peça 69).

EXAME TÉCNICO

<u>Do Auxílio Emergencial</u>

8. Em resposta à emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, como primeira medida para enfrentamento, foi editada a Lei 13.979/2020.

9. O Senado Federal promulgou o Decreto Legislativo 6, em 20/3/2020, que reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar 101, de 4/5/2000, a ocorrência do estado de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem 93, de 18/3/2020.

10. Por sua vez, a Lei 13.982/2020, alterou a Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência, a que se refere a Lei 13.979/2020. Uma dessas medidas é o denominado Auxílio Emergencial.

11. A Lei 13.982/2020 dispõe que durante o período de 3 (três) meses, será concedido Auxílio Emergencial no valor de R$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador.

12. Para que possa ter o direito ao recebimento do Auxílio, o trabalhador deve cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos, nos termos do art. 2º, da Lei 13.982/2020:

'Art. 2º (...)

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; (Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020)

II - não tenha emprego formal ativo;

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

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

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

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI); (...)'

13. Ademais, o Auxílio Emergencial: i) deve estar limitado a 2 (dois) membros da mesma família; ii) substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso; e iii) a mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do Auxílio.

14. A respeito da renda familiar, esta foi definida no § 6º do art. 2º da citada Lei como a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, 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. E a renda familiar per capita é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

15. O Decreto 10.316, de 7/4/2020, regulamentou a Lei 13.982/2020, que trata do Auxílio Emergencial. A Portaria do Ministério da Cidadania 351, de 7/4/2020, regulamenta os procedimentos de que trata o referido Decreto.

16. Por seu turno, a Portaria do Ministério da Cidadania 352, de 7/4/202, instituiu o arranjo interno de governança para os procedimentos e os processos de implementação do Auxílio Emergencial.

17. Para facilitar a análise, dividiu-se as situações encontradas e respectivas respostas e análises de acordo com cada representação, conforme a seguir.

Primeira Representação – pagamento indevido a militares

18. A primeira representação refere-se ao pagamento irregular do Auxílio Emergencial a militares integrantes da folha de pagamento do Ministério da Defesa, com vínculos formais de trabalho, que não se enquadram como elegíveis ao benefício, segundo disposição do art. 2º da Lei 13.982/2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

19. Em seu Despacho à peça 4, acatando a proposta da unidade técnica, o Ministro-Relator, como medidas cautelares, determinou 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; e c) obter o ressarcimento dos valores já pagos irregularmente.

20. Ainda cautelarmente, o Ministro-Relator determinou ao Ministério da Defesa a glosa no mesmo valor recebido pela pessoa que integra a folha, seja ela militar ativo, inativo ou pensionista, caso os ressarcimentos via Guia de Recolhimento da União (GRU) não tenham ocorrido até a data de fechamento da folha de pagamento do mês de maio.

21. Ademais, o Relator fez ainda as seguintes determinações ao Ministério da Defesa:

a) que, 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) 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; e

c) 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.

22. Ao Ministério da Cidadania, o Relator determinou 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; e 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.

23. Ademais, foi autorizada a promoção de diligência ao Ministério da Cidadania para que, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhe ao TCU: a) as comunicações entre o Ministério da Cidadania e o Ministério da Defesa que tratem de pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial a militares das Forças Armadas; e b) a lista dos militares detectados nos cruzamentos de dados recebendo o Auxílio Emergencial; e c) a documentação com regras de cruzamento de dados adotadas (tipologias).

24. O Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário (peça 10) referendou a medida cautelar adotada pelo relator, como também as medidas acessórias constantes do Despacho à peça 4, além de incluir determinação ao Ministério da Cidadania para que adotasse 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.

Resposta do Ministério da Cidadania (peça 35, com os anexos às peças 34, 36, 37, 40 a 43, 45 a 47, 51, 72, 73, 78, 79, 81 e 83 a 90)

25. O Ministério da Cidadania informa que já havia iniciada tratativa com o Ministério da Defesa previamente à decisão do TCU objetivando o saneamento e a devolução dos valores recebidos indevidamente pelos militares, versando sobre procedimentos para o ressarcimento e a realização de cruzamentos com as bases de dados das folhas de pagamento das Forças Armadas, como demonstra o Ofício 4 ASSE3/SSEF/SEF, de 4/5/2020 (peças 44 e 83), com pedido de urgência do Ministério da Defesa para disponibilização da base de dados do cadastro do Auxílio Emergencial a fim de permitir cruzamento de informações e mitigar risco de pagamentos indevidos por militar designado, reiterado pelo Ofício 12999/SG-MD, de 11/5/2020 (peça 39), tendo em vista possíveis recebimentos indevidos do benefício; e que, em resposta, foram enviadas as bases de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

pessoas que fazem parte do público de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e de pessoas inscritas no Cadastro Único que tiveram o Auxílio Emergencial concedido, faltando as informações do público que solicitou o Auxílio através do aplicativo da Caixa (ExtraCad), por não estar totalmente estruturado à época na sua Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI/MC) (peças 41 e 87).

26. Em relação à devolução dos valores, em resposta ao Ofício do Ministério da Defesa 13475/SG-MD, de 14/5/2020 (peça 38), o Ministério da Cidadania informou o endereço eletrônico para ressarcimento voluntário, como também encaminhou Nota Técnica da Subsecretaria de Contabilidade Pública do Tesouro Nacional orientando o Ministério da Defesa no caso de recolhimento da GRU (peças 43 e 87).

27. Para cessar a admissão de novos casos de pagamentos indevidos a militares e cancelar os cadastros admitidos, de acordo com as informações do Ministério da Cidadania (peças 37 e 89), podem-se extrair, cronologicamente, os seguintes fatos:

a) em 28/4/2020, o Ministério da Defesa encaminhou uma base de dados com informações de pessoas que já estavam com vínculo cessado junto às Forças Armadas, ao invés da folha de pagamento de abril/2020 (peça 37);

b) em 15/5/2020, considerando os dados acima enviados, para pagamento da segunda parcela, foram elegíveis 14.040 e inelegíveis 171.160 (peça 37);

c) em 21/5/2020, o Ministério da Defesa encaminhou a folha de pagamento dos militares de abril/2020;

d) com a base de dados correta, o Ministério da Cidadania identificou pagamentos da primeira parcela indevidos a 37.298 militares e que o cruzamento da segunda parcela tinha sido feito com base nos dados enviados equivocadamente pelo Ministério da Defesa (peça 37); e

e) entretanto, a Senarc informou que na folha do Auxílio Emergencial de maio/2020 todos os militares foram marcados como inelegíveis ao recebimento da segunda parcela (peça 89).

28. Como todos os militares foram considerados inelegíveis, segundo a Senarc, não houve a concessão de novos benefícios nos meses de maio e junho de 2020 a membros dessa categoria, impedindo a continuidade do recebimento àqueles que receberam indevidamente o Auxílio Emergencial em abril/2020 (peça 89).

29. Além disso, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) informa que situações envolvendo militares com regras ainda não definidas estão sendo processadas, classificadas como 'retidas' e disponibilizadas para decisão do Ministério (peça 90).

30. A Dataprev, chamada pelo Ministério da Cidadania a se manifestar sobre a existência de servidores civis federais, estaduais e municipais entre os beneficiários do Auxílio Emergencial (peça 45) informa que as regras de negócio definidas pelo Ministério da Cidadania determinam o cruzamento de dados com a base da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) a fim de permitir a identificação e a classificação como não elegíveis de requerentes servidores públicos das três esferas de Governo regidos pelo Regime Geral de Previdência social (RGPS) ou Regime Próprio de Previdência e servidores não efetivo (peça 90).

31. A Dataprev esclarece que também faz cruzamento com o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) para identificar e classificar como inelegíveis requerentes com vínculo com a administração pública federal (ativos, aposentados e pensionistas), como definido pelo Ministério da Cidadania; mas afirma não ter autorização para utilização de base de dados de servidores estaduais e municipais, nem terem sido especificadas tipologias para tanto (peça 90).

32. O Ministério reforça a utilização do Siape, da Rais e da base de dados dos militares para verificar a existência de demais vínculos com a Administração Pública e afirma não possuir outras bases consolidadas (peças 79 e 81).

33. Instada a se manifestar sobre a implantação de mecanismo simplificado de valores envolvidos em pagamentos indevidos (peça 46), a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

do Ministério da Cidadania (SGFT/MC) informa que desde os primeiros pagamentos foram iniciadas discussões no âmbito do Ministério da Cidadania para a criação de aplicativo eletrônico que possibilitasse a geração de Guia de Recolhimento da União (GRU) com acesso público, sem senha e validação do número do CPF pela base de benefícios pagos, com o objetivo de processar a devolução de recursos à Unidade Gestora 550027 da Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania e realizar o acompanhamento e o controle dos recursos devolvidos por beneficiários do Auxílio Emergencial (peça 47).

34. A SGTF/MC comunica que a primeira versão do sistema encontra-se disponível no sítio eletrônico do Ministério da Cidadania (https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilioemergencial e https://devolucaoauxilioemergencial.cidadania.gov.br/), com emissão de GRU Simples, paga no Banco do Brasil e seus canais de atendimento; e que a segunda versão conterá a GRU Cobrança, podendo ser paga em qualquer instituição financeira até a data de vencimento (peças 47 e 87).

35. A STI/MC, em complemento às informações da SGTF/MC, esclarece que o sistema disponibilizado na internet para emissão de GRU também permite o bloqueio pela STI/MC de pagamentos subsequentes para o beneficiário com registro de acesso (peças 36, 37 e 85).

36. Para conhecimento do sistema pela população, o gestor solicitou à Caixa Econômica Federal apoio na divulgação do canal de devolução do Auxílio Emergencial (peças 42 e 87).

37. Sobre as comunicações com o Ministério da Defesa, o Ministério da Cidadania encaminhou os ofícios trocados desde a constatação da ocorrência (peças 39, 41, 44 e 86), como também o acesso à base de dados do cadastro do Auxílio Emergencial a militar designado (peça 40) e as orientações para a contabilização dos ressarcimentos (peça 43).

38. A STI/MC informa que as regras de cruzamento de dados estão descritas no Documento Regras de Negócio (peça 72) e encaminha a lista dos militares detectados nos cruzamentos de dados recebendo o Auxílio Emergencial (peça 73).

Resposta do Ministério da Defesa (peça 33 e 50, com os anexos às peças 38, 39 e 44)

39. O Ministério da Defesa afirma que, antes mesmo da decisão cautelar proferida pelo TCU, já havia detectado o pagamento indevido do Auxílio Emergencial e estava adotando providências necessárias à restituição aos cofres públicos dos valores indevidamente pagos, enfatizando que o órgão não cometeu nenhuma irregularidade, visto não ser de sua competência a concessão ou a fiscalização do referido benefício, decorrente de pagamento automático indevido (pessoas físicas cadastradas no Cadastro Único) ou solicitações equivocadas/indevidas por parte de pessoas físicas constantes do cadastro de pagamentos das Forças Armadas.

40. Para cessar a admissão de novos casos e cancelar os cadastros admitidos, o Ministério da Defesa informa que encaminhou pelo correio eletrônico ao Ministério da Cidadania, respectivamente em 24/4 e 21/5, as bases de pagamento de março e abril contendo a relação de militares ativos e inativos, pensionistas e anistiados registrados no sistema de pagamento das Forças Armadas, para fins de cruzamento de dados do CPF com o sistema de pagamento do Auxílio Emergencial; e que continuará encaminhando a sua base de dados de pagamento mensalmente, para atualização das informações.

41. Para obter o ressarcimento dos valores pagos irregularmente, o Ministério da Defesa informa que solicitou ao Ministério da Cidadania a definição e a disponibilização da sistemática bancária para que os militares e pensionistas pudessem autorizar o estorno do crédito indevido do Auxílio Emergencial em suas contas bancárias; sem que houvesse tido atendimento.

42. Além disso, solicitou ao Ministério da Cidadania a definição dos códigos e procedimentos para emissão de GRU para a adequada devolução dos valores por eles recebidos indevidamente; tendo sido comunicado por meio do Ofício 63/2020/SE-GABIN/MC, de 19/5/2020 (peça 34) sobre a disponibilização de endereço no sítio da internet do gestor do Auxílio Emergencial, o que tornou possível a devolução voluntária a partir do dia 18/5/2020, requerendo tempo para que as operações de emissão, pagamento e compensação da GRU sejam realizadas,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

antes de adotar o procedimento de desconto em folha de pagamento do militar e seus pensionistas, viável apenas para junho de 2020.

43. Em relação à determinação de desconto em folha, o Ministério da Defesa solicita ao TCU o esclarecimento das seguintes questões:

a) o desconto em folha de pagamento deve ser realizado automaticamente, sem observância do contraditório e ampla defesa?

b) o desconto em folha de pagamento deve ser realizado automaticamente, sem autorização prévia do militar ou pensionista, considerando tratar-se de verba de natureza salarial e alimentar?

c) o desconto em folha de pagamento deve observar os demais descontos e as consignações, obrigatórias e facultativas, já existentes no contracheque dos militares e pensionistas ou deverá sobrepor-se a elas?

d) o desconto deverá ser integral na parte disponível da remuneração ou da pensão (o que implica em zerar a remuneração ou provento do mês, em muitos casos), após a subtração dos descontos e das consignações obrigatórias e facultativas, ou deve observar os limites percentuais de abatimento previstos em lei ou decreto?

e) se o beneficiário receber remuneração ou provento menor que o valor a ser abatido, o ressarcimento pode ocorrer em parcelas, até o completo reembolso do valor relativo ao Auxílio Emergencial? e

f) como proceder nos casos em que o militar ou pensionista teve o número de seu CPF utilizado por má-fé de terceiro, que não realizou a devolução e apresentou Boletim de Ocorrência Policial? Seu CPF deve ser excluído da lista de beneficiários indevidos?

44. O Ministério da Defesa solicitou prorrogação de prazo em sessenta dias para o cumprimento das determinações relativas a informar 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; bem como a enviar 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.

Análise Conjunta

45. Pelas justificativas acima, verifica-se que o Ministério da Defesa e o Ministério da Cidadania já haviam tomado conhecimento, mesmo antes da decisão do TCU, da ocorrência de pagamento indevido do Auxílio Emergencial a militares, tendo iniciado tratativas para sanear a irregularidade, inclusive inicialmente com a designação de um militar para acessar a base de dados do cadastro do benefício e evitar novas ocorrências, e posteriormente com a disponibilização das bases de dados dos militares pelo Ministério da Defesa ao Ministério da Cidadania. Logo em seguida também foi criado pelo Ministério da Cidadania um endereço eletrônico para permitir devoluções de Auxílios indevidamente recebidos pela população.

46. Constatou-se que o Ministério da Cidadania, de posse da folha de pagamento de abril/2020 enviada pelo Ministério da Defesa, resolveu marcar como inelegíveis todos os militares, bloqueando o recebimento do Auxílio Emergencial a membros dessa categoria nos meses de maio e junho de 2020, e impedindo a continuidade do pagamento e a possibilidade de novas ocorrências, fato que demonstra o cumprimento dos dois primeiros pontos da determinação cautelar feita aos órgãos respectivos competentes.

47. A respeito do ressarcimento dos valores indevidamente recebidos pelos militares, terceiro ponto de determinação cautelar , o Despacho do Ministro-Relator (peça 69) assentou que a disponibilização de endereço eletrônico para o público em geral, de forma voluntária, devolver à União possíveis Auxílios recebidos indevidamente, não demonstra ser medida suficiente para correção da irregularidade em análise, visto que é necessária a promoção de medidas direcionadas aos militares que foram beneficiados indevidamente. Portanto, os Ministérios não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

demonstraram forma efetiva de promover o ressarcimento e reutilizar os recursos em prol de beneficiários legalmente legitimados a seu recebimento.

48. No Despacho (peça 69), o Ministro-Relator ainda mencionou a necessidade e urgência de providências para a glosa imediata na folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas do Ministério da Defesa, como já determinado ao órgão em Despacho anterior (peça 4), cujas questões levantadas pelo órgão devem ser resolvidas pelo gestor, se necessário junto ao Controle Interno, visto que não cabe ao TCU detalhar as providências a serem tomadas pelo órgão no caso concreto, inserindo-se em atos de gestão da unidade.

49. Assim, os Ministérios da Defesa e da Cidadania não evidenciaram ao TCU medidas urgentes e suficientes para o imediato ressarcimento do Auxílio Emergencial recebido indevidamente por militares, e consequente reaproveitamento dos recursos. Isso leva ao acatamento parcial de suas justificativas, uma vez que houve saneamento das irregularidades, à exceção da obtenção do ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

50. A respeito do ressarcimento, o Despacho do Relator à peça 69 decidiu por determinar ao Ministério da Defesa a adoção de providências imediatas e suficientes para saneamento da irregularidade, com o desconto integral em folha de pagamentos dos valores recebidos pelos militares ativos, inativos e pensionistas, a título de Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020. Os Ministérios foram devidamente notificados do Despacho (peças 74 a 77).

51. É importante ressaltar que, no site do Governo Federal (https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/06/cgu-cruza-bases-de-dados-para-identificar-pagamentos-irregulares-do-auxilio-emergencial), consta a informação de que, até o dia 12/6/2020, 23.643 militares haviam ressarcido valores recebidos até abril/2020, no total de R$ 15,2 milhões, via GRU.

52. Tendo em vista que houve a recuperação de valores pagos a 23.643 militares dos 37.298 identificados como beneficiários indevidos da primeira parcela; como também a determinação expedida pelo Relator de desconto em folha (peça 69), a cautelar pode ser revogada.

53. 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 atende à determinação do TCU (subitem 20.5.b do Despacho à peça 4) por ser um mecanismo simplificado e de fácil acesso à população.

54. Restou sem atendimento pelo Ministério da Defesa as determinações para envio ao TCU de medidas adotadas a fim de apurar eventuais falhas funcionais de militares, como também o envio ao Ministério da Cidadania e ao TCU da lista de militares que ressarciram e que não ressarciram o Auxílio Emergencial recebido indevidamente (subitens 20.4.b e 20.4.c do Despacho à peça 4). Como mencionado nesta análise, não foi apresentada medida suficiente e adequada para a restituição da União, e consequentemente, ainda não foi iniciada a apuração administrativa do fato, motivo pelo qual o órgão solicita prorrogação de prazo em sessenta dias para cumprimento, pedido já deferido no Despacho do Relator à peça 69 e comunicado pelas peças 74 e 77.

55. Posteriormente à concessão adicional de prazo ao Ministério da Cidadania para apresentar informações solicitadas à Dataprev (Despacho à peça 69), o órgão protocolou no TCU, em 15/6/2020, o Ofício 356/2020/CGPR/PR, no qual a Dataprev informa o cruzamento de dados com a Rais, que possui informação de servidores da administração pública direta ou indireta, federal, estadual ou municipal, bem como das fundações supervisionadas; e cruzamentos de dados com o Siape, que possui informações de servidores públicos federais. Entretanto, não recebeu regras de negócio nem autorização para uso de base de dados com o intuito de identificar servidores públicos estaduais e municipais.

56. Sobre o assunto, o Governo Federal informa na internet que a Controladoria-Geral da União (CGU), pelo acordo de cooperação técnica firmado com o Ministério da Cidadania em abril/2020, tem realizado cruzamentos para identificar agentes públicos cujos CPFs foram incluídos para o recebimento do Auxílio Emergencial. Além da informação de servidores federais utilizada pela Dataprev, a CGU, em parceria com tribunais de contas estaduais e municipais e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

controladorias-gerais dos estados, incluiu na análise agentes estaduais e municipais em 23 unidades da Federação.

57. Os cruzamentos efetuados, relacionados ao mês de maio/2020, identificaram 317.163 pagamentos a agentes públicos incluídos como beneficiários do Auxílio Emergencial, no total de R$ 222.987.000,00. Na esfera federal, são 7.236 pagamentos a beneficiários que constam como agentes públicos federais com vínculo ativo no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) e 17.551 pagamentos a CPF que constam como servidores militares da União, ativos ou inativos, ou pensionistas. Nas esferas estadual, distrital e municipal, foram identificados 292.376 pagamentos a agentes públicos, ativos, inativos e pensionistas. Esta informação demonstra o atendimento ao subitem 20.5.a do Despacho à peça 4, cabendo determinação para informação ao TCU sobre as medidas adotadas em relação a essa ocorrência.

58. A diligência para envio pelo Ministério da Cidadania da lista de militares detectados nos cruzamentos de dados recebendo o Auxílio Emergencial e a documentação com regras de cruzamento de dados adotadas (subitens 20.6.b e 20.6.c do Despacho à peça 4) foi atendida às peças 72 e 73.

59. Por fim, em atendimento à determinação ao Ministério da Cidadania proferida no item 9.2 do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário (peça 10) para inclusão no Portal da Transparência das informações referentes a todos os cidadãos contemplados com o Auxílio Emergencial, por município, o órgão disponibilizou o campo de consulta denominado Detalhamento do Benefício Auxílio Emergencial, com os filtros 'mês de disponibilização', 'UF', 'Município', 'Beneficiário/CPF/NIS', 'Responsável/CPF/NIS', 'Observação' e 'Valor'. Ao testar as informações, foi verificado que o download da tabela de dados no formato Excel estava limitado a mil registros, problema operacional que foi levado ao conhecimento da administração do Portal e devidamente saneado.

60. Nesse campo, ao abrir pelo beneficiário relacionado, foi disponibilizada a oportunidade de promover a devolução de crédito indevido do referido benefício, clicando em campo próprio, como também de denunciar ao Ministério o recebimento de benefício indevido.

61. Diante de todo o exposto, com base nesta análise, a unidade técnica propõe:

a) acatar parcialmente as justificativas, visto que os Ministérios da Defesa e da Cidadania tomaram medidas imediatas e suficientes para saneamento das irregularidades, à exceção do ressarcimento integral dos valores indevidamente pagos a militares, para aproveitamento dos recursos nas demais parcelas do Auxílio Emergencial;

b) revogar a cautelar, ante as providências em andamento para a obtenção do ressarcimento dos valores pagos indevidamente a militares e a determinação de desconto em folha exarada pelo Relator em Despacho à peça 69; e

c) determinar ao Ministério da Cidadania que informe ao TCU, no âmbito do TC 016.827/2020-1, as medidas adotadas para os casos identificados de pagamento indevido de Auxílio Emergencial.

Segunda Representação – outros pagamentos indevidos

62. A segunda representação tratou de possíveis fraudes no pagamento do Auxílio Emergencial, dessa vez em indevido benefício de jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores.

63. Observaram-se possíveis pagamentos em desacordo às disposições do art. 2º, incisos IV e V, da Lei 13.982/2020, em razão da falta de uso de dados completos da Receita Federal no processamento do benefício, sem observância às disposições do art. 2º, § 11 da mesma Lei.

64. Caracterizados o fumus boni iuris e o periculum in mora, o Despacho do Ministro-Relator à peça 49, após conhecer da representação em tela e antes de decidir pela cautelar, determinou a oitiva prévia, em 48 horas, do Ministério da Cidadania, do Ministério da Economia, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e da Controladoria-Geral da União, para manifestarem-se, caso quisessem, acerca dos apontamentos da representação, apresentando

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

eventuais medidas que, mais simples e céleres, possam ser adotadas pelos próprios órgãos para a solução da questão.

65. Os órgãos foram notificados em 1º/6/2020 (peças 52 a 59) e apresentaram suas respostas em 3/6/2020 (peças 61 a 68), ora analisadas.

66. Essa representação pretende que seja feita a efetiva detecção dos pagamentos realizados a pessoas não elegíveis para o recebimento do Auxílio Emergencial e, para isso, a empresa pública Dataprev, contratada pelo Ministério da Cidadania, deveria ter o uso da base de dados completa da Receita Federal, incluindo renda e patrimônio, também relativa ao exercício de 2018, como também dados de cônjuges e dependentes.

Resposta do Ministério da Cidadania (peças 65 a 68)

67. O Ministério da Cidadania informa estar ciente dos fatos noticiados nesta representação e em busca de adotar medidas saneadoras, estando em tratativa com o Ministério da Economia e a Secretaria Especial da Receita Federal para celebração de um Acordo de Cooperação entre os órgãos, preservando os dados protegidos por sigilo fiscal contidos na base de dados da Receita Federal.

68. Por meio da Nota Técnica 60/2020 (peça 66), o Ministério da Cidadania afirma que nem a Lei nem o Decreto do Auxílio Emergencial abordaram efetivamente quais bases de dados seriam utilizadas para a verificação da elegibilidade em relação ao trabalhador formal, tendo a Portaria 351/2020 definido que seria utilizado o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) e a base de mandatos eletivos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), sem prejuízo de eventual verificação em bases oficiais disponibilizadas ao agente operador.

69. Seguindo essa diretriz, a base encaminhada pela Receita Federal foi utilizada somente para verificação de rendimentos tributáveis do declarante acima de R$ 28.559,70 em 2018 pelos seguintes motivos: (i) falta de previsão legal para utilização diversa; (ii) afronta ao sigilo fiscal; (iii) a renda declarada é a do titular; (iv) a relação de dependência do IRRF difere do conceito de família para o Auxílio Emergencial; e (v) a realidade mudou de 2018 para 2020 em virtude da pandemia, com perdas de empregos e impossibilidade se sustento do trabalhador informal. Entretanto, para aprimorar a análise de elegibilidade, o Ministério solicitou à Receita Federal a relação de CPFs dos dependentes vinculados aos titulares que não estariam abrangidos pelo critério de renda tributável (peça 68).

70. Sobre o indício de patrimônio, afirma não estar previsto na Lei do Auxílio Emergencial a impossibilidade de o requerente possuir bens, além de que ter patrimônio não é sinônimo de ter renda capaz de manter o sustento da família, exemplificando com os motoristas de Uber, que possuem carro, mas não têm renda fixa.

71. O Ministério da Cidadania salienta ainda que o Auxílio Emergencial é um benefício temporário e que a concentração de esforços deve ser no sentido de conceder o benefício em tempo razoável para mitigar os efeitos da crise econômica de forma emergencial, não devendo se valer de revisões ou procedimentos capazes de atrasar a liberação dos recursos. E esclarece que a Lei 13.998/2020 criou mecanismo para reaver os recursos pagos para pessoas com renda superior verificada na próxima declaração de Imposto de Renda.

72. Esclarece que deve ser considerada a capacidade operacional da Dataprev e do Ministério da Cidadania para refazer a verificação de elegibilidade pretendida pelo TCU, algumas de difícil solução como o caso dos dependentes, ocasionando atraso nos processos e no atendimento à população alvo.

73. Alega o recebimento de várias Ações Civis Públicas em que a União é ré questionando a utilização da Rais e supõe que a utilização da Declaração de Ajuste do IRRF se estendendo a dependentes provavelmente seria uma nova fonte de questionamento, a depender de decisão judicial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

74. Instada a se manifestar sobre a ampliação da análise dos critérios de concessão do Auxílio Emergencial com o uso completo da base de dados da Receita Federal, a Dataprev esclarece que a mudança do critério estabelecido precisa de alteração legislativa e ainda que fosse utilizada a renda de 2019, haveria restrição pela prorrogação do prazo de entrega da declaração e pela necessidade de ser realizada a adequada análise do impacto de tal mudança na política pública, pois mudaria o cenário de pessoas elegíveis e inelegíveis.

75. A Dataprev apresentou a tabela abaixo com o número de pedidos indeferidos com base no critério 'renda 2018':

Grupo	Indeferido também pelo critério de renda 2018	Indeferido unicamente pelo critério de renda 2018
1 (fora do CadÚnico)	1.277.696	559.700
2 (CadÚnico **com** Bolsa Família)	10.163	8.370
3 (CadÚnico **sem** Bolsa Família)	478.952	61.836
Total	**1.766.811**	**629.906**

76. A Dataprev informa que a cada lote processado encaminha ao Ministério da Cidadania uma nota técnica descrevendo os insumos utilizados e os resultados alcançados na geração do arquivo com aqueles identificados como elegíveis ao Auxílio a partir das regras estabelecidas pelo gestor, que é homologado pelo Ministério da Cidadania e, após, os dados são transferidos à Caixa para pagamento.

Resposta conjunta do Ministério da Economia e da Secretaria Especial da Receita Federal (peças 61 a 63, 91 e 92)

77. O Ministério da Economia registra que, por intermédio da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, tem promovido interlocução com o Ministério da Cidadania com vistas a providenciar os cruzamentos de bases que possibilitem a maior consistência e integridade nos pagamentos do Auxílio Emergencial, e encaminha a Nota Suara/Sucor 13 (peça 62) e a Nota Cosit/Sutri/RFB 192 (peça 63), com a indicação das providências em andamento em relação ao assunto.

78. A Nota Suara/Sucor 13 informa que, desde a aprovação da Lei 13.892/2020, a Receita Federal colaborou ativamente junto ao Ministério da Cidadania para o fornecimento das informações para a operacionalização do pagamento do benefício; e esclarece que a Dataprev dispõe de réplica da base do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) na tecnologia Blockchain (bCPF), com as informações cadastrais como a idade e o endereço atualizado do solicitante.

79. Quanto aos critérios de elegibilidade de competência da Receita Federal (rendimentos tributáveis de 2018 e exercício da atividade de microempreendedor individual), foi informado sobre o encaminhamento ao Ministério da Cidadania da relação de CPFs, que no ano-calendário de 2018 informaram, na sua Declaração de Ajuste do IRPF, rendimentos acima de R$ 28.559,70; como também da relação dos CNPJs dos microempreendedores cadastrados com respectivos CPFs vinculados; ressalvando que, em respeito ao sigilo fiscal, não foram detalhados os rendimentos auferidos pelos cidadãos relacionados nem o faturamento dos microempreendedores.

80. A Receita Federal explica que, quanto aos dependentes de cidadãos com rendimento até R$ 28.559,70, passíveis de recebimento do Auxílio Emergencial, não está expresso na Lei vedação de seu recebimento, ressaltando que há diferenças entre o conceito de família do Cadastro Único e a relação de dependência para fins de dedução fiscal no IRPF; além de que os cidadãos com rendimentos nesse limite não são obrigados à entrega da Declaração de Ajuste do IRPF; e quando há recebimento de rendimentos pelos dependentes não é vantajoso o titular registrá-los. Mesmo assim, a Receita Federal afirma ter entregue ao Ministério da Cidadania a relação de dependência do IRPF, sem detalhamento da renda em respeito ao sigilo fiscal.

81. Em relação aos rendimentos de titulares e dependentes em 2019, alega que não há previsão na Lei e que a entrega da declaração só se encerra em 30/6/2020.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

82. Sobre o compartilhamento amplo das bases de dados da RFB e o fornecimento de tipologias das suas bases de dados para fins de apuração de indícios de irregularidade no pagamento do Auxílio Emergencial, a Receita Federal afirma não ser viável, econômico e eficaz, além de que não geraria os resultados esperados, visto que a gama de informações disponíveis impede que um agente externo tenha um entendimento célere e eficaz, tanto que disponibilizou sua base de dados e sua equipe técnica para trabalhar em conjunto com o Ministério da Cidadania, a Dataprev e a Caixa, mantendo o compromisso de participação e operacionalização das verificações necessárias de informações, efetuando os cruzamentos e validações necessárias para evitar o pagamento indevido do Auxílio Emergencial, respeitando o disposto no art. 2º, § 11 da Lei 13.982/2020.

83. A Nota Cosit/Sutri/RFB 192 trata de análise da legislação e interpretação do compartilhamento de dados protegidos por sigilo fiscal perante órgãos de controle interno e externo, o Auxílio Emergencial e a autorização expressa do interessado.

84. Posteriormente (peça 91), em complementação às informações, o Ministério da Economia informa que, com a colaboração da CGU, está realizando cruzamentos de dados com indicadores de: (i) propriedade de veículos; (ii) propriedade de embarcações; (iii) brasileiro residente no exterior; (iv) sócio de empresa com mais de cinco empregados; e (v) doador nas últimas eleições. Ademais, o Ministério da Cidadania está em vias de firmar convênio com a RFB para uso de sua base de dados, respeitado o sigilo fiscal, promovendo a identificação de solicitantes do Auxílio Emergencial que, nos anos-calendários de 2019 e 2020:

a) declararam rendimentos tributáveis cuja soma anual foi superior a R$ 28.559,70;

b) declararam rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma anual foi superior a R$ 40.000,00;

c) declararam ter a posse ou a propriedade de bens e direitos, inclusive terra nua, em valor superior a R$ 300.000,00; e

d) foram relacionados como dependentes de titulares que declararam as situações descritas nos itens acima.

85. O Ministério da Economia ressalta a importância de receber do TCU a percepção quanto à pertinência e a eficácia dos cruzamentos acima com vistas a seu aprimoramento.

86. A Receita Federal ressalta que os dados referentes a patrimônio e rendimentos isentos, embora possam ser considerados indícios, não constam expressamente como critérios da política pública; e alerta que a fiscalização pode se tornar onerosa ao Ministério da Cidadania, considerando que o Auxílio Emergencial é pago em baixos valores a milhões de beneficiários (peça 92).

87. Importa mencionar que, nesta data (19/6/2020), foi realizada reunião entre o TCU e representantes da Receita Federal, Ministério da Economia e CGU para discutir os pontos acima, na qual foi informado que o convênio entre o Ministério da Cidadania e a Receita Federal será assinado e realizados os cruzamentos dos dados nos próximos dias. Esta Unidade Técnica acompanhará o resultado desses cruzamentos no âmbito do TC 016.827/2020-1 (processo de Acompanhamento de possíveis irregularidades relacionadas a pagamentos do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.892/2020, em decorrência do novo Coronavírus).

Resposta da Controladoria-Geral da União (peça 64)

88. A CGU afirma que tem atuado no Auxílio Emergencial em duas frentes, uma para fortalecer que seja pago a quem realmente se enquadra nos requisitos legais, por meio da identificação e combate a desvios e fraudes quando do processo de elegibilidade para fins de recebimento do Auxílio; e outra para identificar tipologias que sinalizem potenciais irregularidades tanto na inadequação da renda, quanto no uso indevido de dados pessoais de terceiros para fins de recebimento fraudulento do benefício.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

89. Quanto à avaliação relacionada à renda para elegibilidade, primeira frente de atuação, a sugestão do TCU de que se incorpore as informações das Declarações de Ajuste do IRRF 2020, ano-calendário de 2019, aos cruzamentos de informações, apresenta as seguintes consequências: a) seriam consideradas rendas pretéritas, sendo que o benefício foi instituído em decorrência de situação imprevisível ocorrida em 2020; b) o prazo para cumprimento da obrigação do IRRF ano-calendário de 2019 foi prorrogado para 30/6/2020, não servindo para a avaliação da elegibilidade ao Auxílio Emergencial com pagamento iniciado antes e acarretando falta de isonomia para análises vindouras; e c) não existe previsão legal para a utilização dessas informações para a aferição de critério de renda.

90. No tocante à disponibilização de informações bancárias e fiscais de dependentes e cônjuges de titulares do IRRF, a CGU esclarece que tem acesso às bases da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil por força do Decreto 10.209/2020.

91. A CGU entende que há a necessidade de indicação das bases e tipologias identificadas como apropriadas a serem aplicadas, em relação aos dados e resultados esperados para melhor concessão do Auxílio Emergencial.

92. Em relação à expressa autorização para validação de informações declaradas, ressalta que a medida alcança somente o grupo beneficiado pelo ExtraCad, aliado ao fato de que inexiste mecanismo de segurança que garanta a identidade do requerente via aplicativo da Caixa.

93. Sobre o cruzamento por faixa de renda e patrimônio, a CGU entende que teriam que ser definidas tipologias e parâmetros, como também critério de temporalidade, considerando o prazo ainda em aberto para a apresentação da Declaração de Ajuste do IRRF 2020; além de que o patrimônio não consta como critério de elegibilidade na Lei do Auxílio Emergencial.

94. Em relação à segunda frente de atuação, a CGU informa que, ao realizar cruzamento de informações de forma concomitante à concessão do benefício e verificar situações de possíveis fraudes, encaminha o fato ao Ministério da Cidadania para consideração de forma mais ampla, ajustes e correções, além de utilizar em seus trabalhos investigativos, onde já foram detectadas as seguintes situações:

a) identificação de bens ou despesas que indicam incompatibilidade para o recebimento do Auxílio: pessoas beneficiárias sendo proprietárias de veículos com valor superior a R$ 60 mil (86.632 casos), doadores de campanha em valor superior a R$ 10 mil (85 casos), proprietários de embarcações de alto custo (21.856 casos), com domicílio fiscal no exterior (22.942 casos) e sócios de empresas com mais de cinco mil empregados registrados em 2018 (74.682 casos); e

b) identificação de beneficiários com mandado de prisão em aberto.

95. A CGU informa que o cruzamento de informações não conseguiu identificar quem fez a solicitação e sim que o CPF consta como requerente/beneficiário, não podendo precisar se houve fraude ou uso indevido de informações pessoais, motivo que requer sigilo na apuração e aprofundamento das análises.

Análise Conjunta

96. Como a Lei do Auxílio Emergencial cita apenas a utilização de base de dados do Governo Federal, não há óbice para o uso da base de dados da Receita Federal, utilizando-se de todas as informações possíveis para evitar erro de inclusão de pessoas inelegíveis ao recebimento do Auxílio Emergencial, além de somente a verificação de que a pessoa teve rendimento tributável superior a R$ 28.559,70 no ano de 2018, como está sendo feito, com base em relação de titulares declarantes enviada pela Receita Federal ao Ministério da Cidadania e utilizada pela Dataprev para seleção de beneficiários.

97. Há a informação de que o Ministério da Cidadania e a Receita Federal firmarão um termo de uso das bases de dados fiscais. A Receita Federal, ao invés de disponibilizar seu banco de dados, comprometeu-se a ajudar na operacionalização dos cruzamentos em razão da complexidade de informações e do sigilo relativo à renda do declarante. E serão feitos cruzamentos com dados declarados nas Declarações de Ajuste do Imposto de Renda dos anos de 2019 e 2020, de titulares e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

dependentes, também de patrimônio e de benefícios, indenizações e rendimentos, o que auxiliará na transparência e no controle social e evitará pagamentos indevidos.

98. Como o TCU está fiscalizando continuamente a execução dos pagamentos realizados para o Auxílio Emergencial, a eficácia e o custo-benefício desses cruzamentos serão acompanhados e ajustados, se necessário, junto aos órgãos envolvidos.

99. Além disso, a CGU, que tem acesso à base de dados da Receita Federal, está atuando tempestivamente na detecção de fraudes no pagamento do Auxílio Emergencial, já considerando critérios como bens (propriedade de veículo e embarcações), doações efetuadas, entre outros, tendo uma relação de casos para investigação, necessitando apurar se os CPFs foram utilizados pelo titular ou usados por terceiros, sem a participação do titular.

100. Segundo já destacado no Despacho do Ministro-Relator (peça 69), os esclarecimentos apresentados pelo órgãos ouvidos em oitiva prévia demonstram que estão sendo envidados esforços no sentido de cumprir a Lei do Auxílio Emergencial no que se refere à disponibilização de base de dados do Governo Federal e detecção de fraudes ao benefício, consubstanciadas no aprimoramento do cruzamento de dados com o termo a ser celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Receita Federal; como também na detecção de pagamentos indevidos a pessoas não elegíveis nos casos em investigação pela CGU, com o conhecimento do Ministério da Cidadania; motivo pelo qual devem ter suas justificativas acatadas, sem necessidade de cautelar do TCU.

101. Com base na análise acima, a unidade técnica propõe considerar que estão sendo adotadas medidas para a efetiva detecção dos pagamentos realizados a pessoas não elegíveis para o recebimento do Auxílio Emergencial, que possivelmente estariam descumprindo o critério exposto no art. 2º, incisos IV e V, da Lei 13.982/2020.

CONCLUSÃO

102. As medidas adotadas pelos Ministérios da Defesa e da Cidadania referentes às determinações cautelares da primeira representação (pagamento indevido a militares) não foram suficientes para obter o ressarcimento dos valores pagos irregularmente para aproveitamento nas próximas parcelas (itens 45 a 50). Logo, as justificativas devem ser parcialmente acatadas. Inclusive, tal fato resultou em nova determinação ao Ministério da Defesa pelo Ministro-Relator (peça 69).

103. Em relação à segunda representação (outros pagamentos indevidos), as providências adotadas pelo Ministério da Cidadania junto à Receita Federal para uso de tipologias e bases de dados fiscais na detecção de fraudes no pagamento do benefício atendem ao objetivo pretendido pelo TCU (itens 96 a 101).

104. As justificativas apresentadas pelos órgãos em respostas às oitivas promovidas pelo TCU foram capazes de demonstrar o conhecimento prévio das ocorrências relatadas neste processo pelos órgãos envolvidos, como também as tratativas para saneamento das irregularidades, podendo ser acatada pelo TCU as relativas à segunda representação (item 100).

105. Ao Ministério da Defesa foi concedida pelo Relator (peça 69) a prorrogação de prazo solicitada para apuração de eventuais faltas funcionais dos militares que solicitaram deliberadamente o Auxílio Emergencial; como também para identificação dos militares que ressarciram e os que não ressarciram o Governo Federal pelo recebimento indevido do benefício (item 54).

106. A CGU tem realizado cruzamento de dados para identificação de servidores estaduais e municipais, além de federais, beneficiários indevidamente do Auxílio Emergencial (itens 56 e 57).

107. A análise do detalhamento do Auxílio Emergencial disponibilizada no Portal da Transparência pelo Ministério da Cidadania constatou o cumprimento da determinação exarada no item 9.2 do Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário (itens 59 e 60).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

108. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo ao Tribunal:

a) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) em relação à primeira representação, acatar parcialmente as justificativas apresentadas à oitiva pelos Ministérios da Cidadania e da Defesa, visto que não comprovaram o ressarcimento dos militares que indevidamente receberam o Auxílio Emergencial; e

c) em relação à segunda representação, acatar as justificativas apresentadas à oitiva prévia promovida, visto que o Ministério da Cidadania, a Secretaria Especial da Receita Federal e a Controladoria-Geral da União demonstraram conhecimento dos pagamentos indevidos noticiados nesta representação, além de tratativas para solucionar as irregularidades antes mesmo de serem notificados pelo TCU;

d) revogar a medida cautelar adotada pelo Relator em 13/5/2020 e referendada pelo Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário; e

e) restituir os autos à SecexPrevidência para monitoramento das determinações."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023912.

VOTO

Cuidam os autos de duas representações formuladas pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social (SecexPrevidência) a respeito de possíveis irregularidades nos pagamentos do auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19 (peças 1 e 30).

2. A mencionada equipe foi designada pela Portaria de Fiscalização 168, de 15/4/2020, Fase Planejamento, no âmbito de TC 016.827/2020-1, para *"acompanhar a implementação das medidas de resposta à crise do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda"*.

3. No desenvolvimento de seu trabalho, a equipe de fiscalização deparou-se com alguns indícios de pagamentos irregulares do Auxílio Emergencial concedido pelo Governo Federal, a cargo do Ministério da Cidadania, no valor de R$ 600,00 por beneficiário, em favor de militares integrantes da folha de pagamento do Ministério da Defesa (peça 1), além de jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores (peça 30), o que caracterizaria grave irregularidade, visto que os beneficiários não se enquadrariam nos critérios legais de concessão.

II

4. Em relação à primeira representação (peça 1), esta Corte referendou a cautelar por mim deferida (peça 4) na sessão de 13/5/2020 (Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário), determinando uma série de medidas às pastas da Cidadania e da Defesa, abaixo transcritas:

> "20.2. determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, *inaudita altera parte*, 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.
>
> 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;
>
> 20.4. determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, 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 benefícios 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.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023913.

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.

20.6. diligenciar o Ministério da Cidadania para que, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhe:

a) as comunicações entre o Ministério da Cidadania e o Ministério da Defesa que tratem de pagamentos indevidos do auxílio emergencial a militares das Forças Armadas;

b) a lista dos militares detectados nos cruzamentos de dados recebendo o Auxílio Emergencial; e

c) a documentação com regras de cruzamento de dados adotadas (tipologias).”

5. Ademais, o Tribunal determinou ao Ministério da Cidadania que adotasse 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.

6. Adianto que esta última determinação foi devidamente atendida pelo Ministério da Cidadania. Foi, inclusive, disponibilizada a oportunidade de se promover a devolução de crédito indevido do referido benefício por meio do sítio na *internet*, bem como de realizar denúncia ao Ministério sobre eventual recebimento incorreto desse benefício.

7. Em resposta à decisão do TCU, o Ministério da Defesa acostou aos autos as peças 33, 38, 39, 44 e 50. Já o Ministério da Cidadania apresentou documentação às peças 34 a 37, 40 a 43 e 45 a 47.

8. Registro que, antes de remeter os autos à unidade instrutora para análise do cumprimento das deliberações, realizei exame preliminar da documentação enviada pelos Ministérios (peça 69), com foco na análise do cumprimento da determinação atinente ao subitem 20.3 acima transcrito, relativo ao desconto em folha de pagamento dos militares que receberam indevidamente o benefício.

9. Sobre essas manifestações, ambos os Ministérios deixam claro que já haviam iniciado tratativas, previamente à decisão da Corte de Contas, objetivando o saneamento e devolução de valores recebidos indevidamente, seja mediante cruzamentos com as bases de dados das folhas de pagamento das Forças Armadas, seja adotando procedimentos para retorno dos valores pagos indevidamente.

10. Adicionalmente, após a prolação do Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário, e em atendimento ao item 20.4a do despacho cautelar, o Ministério da Defesa encaminhou ao Ministério da Cidadania outra base de dados de militares ativos, inativos, pensionistas e anistiados das Forças Armadas, referente à folha de pagamento do mês de abril de 2020, para ser utilizada no cruzamento de dados com os beneficiários do Auxílio Emergencial.

11. Tendo como referência essa base compartilhada, foi constatado que 37.298 (trinta e sete mil, duzentos e noventa e oito) militares receberam a primeira parcela do auxílio pelo público “ExtraCad” (cadastrados pelas plataformas digitais disponibilizadas pela Caixa Econômica Federal) e “CadÚnico” (Cadastro Único com exceção do Bolsa Família). A lista consta do sistema eletrônico de informações (SEI) do Ministério das Cidades.

12. O Ministério da Defesa firmou compromisso de atualizar, mensalmente, a base de dados de folha de pagamentos das Forças Armadas junto ao Ministério das Cidades, para evitar que novos cadastros sejam admitidos no sistema de pagamento do auxílio emergencial (peça 33), em atendimento à determinação do item 20.4a do despacho cautelar.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023913.

13. Em adição, o Ministério da Cidadania, por intermédio de sua Secretaria Nacional de Renda (Senarc), informou que, na folha do Auxílio Emergencial de maio/2020 todos os militares foram marcados como inelegíveis, o que não só impediu a concessão de novos benefícios a membros dessa categoria como também evita que aqueles identificados como recebedores do AE em abril voltem a ser contemplados nas parcelas seguintes do Auxílio (maio e junho) ao recebimento da segunda parcela (peça 89).

14. Além disso, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) informa que situações envolvendo militares com regras ainda não definidas estão sendo processadas, classificadas como "retidas" e disponibilizadas para decisão do Ministério (peça 90).

15. O Ministério da Cidadania informou, outrossim, que foram estabelecidas comunicações com a Caixa e o Ministério da Defesa (peças 34, 38, 42 e 43), com o fito de solicitar apoio na divulgação do canal de devolução do auxílio emergencial e informar a pronta disponibilidade do sítio da *internet* e aplicativo eletrônico para devolução do benefício, o que demonstra que estão sendo empreendidas ações no sentido de cumprir as determinações objeto dos itens 20.2c e 20.5b.

16. Em relação à determinação exarada ao Ministério da Cidadania para que informasse a este Tribunal quanto à existência de servidores civis federais, estaduais e municipais entre os beneficiários do auxílio emergencial (20.5a), e à diligência para apresentação das regras de cruzamento de dados utilizadas (20.6c), o órgão informou que buscou apoio junto à Dataprev.

17. A Dataprev, em resposta (peça 90), informa que as regras de negócio definidas pelo Ministério da Cidadania determinam o cruzamento de dados com a base da Relação Anual de Informações Sociais – Rais – a fim de permitir a identificação e a classificação como não elegíveis de requerentes servidores públicos das três esferas de Governo regidos pelo Regime Geral de Previdência social (RGPS) ou Regime Próprio de Previdência e servidores não efetivos.

18. A despeito de fazer, também, o mencionado cruzamento com o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) para identificar e classificar como inelegíveis requerentes com vínculo com a administração pública federal, a Dataprev afirma não ter autorização para utilização de base de dados de servidores estaduais e municipais, nem terem sido especificadas tipologias para tanto.

19. Em relação às determinações contidas no item 20.4b e 20.4c, a pasta da Defesa entendeu que o prazo de 15 (quinze) dias para seu atendimento seria administrativamente inexequível e insuficiente para adoção de todas as providências relativas à restituição de valores e apuração de responsabilidade, razão pela qual solicitou a sua prorrogação para 60 (sessenta) dias, pleito por mim autorizado no despacho à peça 69.

20. Já a diligência para envio, pelo Ministério da Cidadania, da lista de militares detectados nos cruzamentos de dados recebendo o Auxílio Emergencial e a documentação com regras de cruzamento de dados adotadas (subitens 20.6.b e 20.6.c do Despacho à peça 4) foi atendida às peças 72 e 73.

21. Por fim, no que tange à determinação para desconto em folha de pagamento, caso os ressarcimentos não tenham ocorrido até a data de fechamento da folha do mês de maio, via GRU (item 20.3), o Ministério da Defesa havia se pronunciado inicialmente no sentido de ser mais seguro iniciar tal procedimento somente após as operações de emissão, pagamento, compensação da GRU e exclusão do CPF da lista dos beneficiários indevidos sejam realizadas, haja vista a possibilidade de uso indevido de CPF por terceiros (peça 33).

22. Em virtude disso, afirmou que a eventual glosa em folha de pagamento do militar ou pensionista somente seria possível na folha de pagamento do mês de junho/2020, e após o esclarecimento, por parte desta Corte, a respeito de questões afetas ao contraditório e ampla defesa do militar atingido, bem como sua autorização e observação dos limites percentuais de abatimento previstos em lei ou decreto, entre outras indagações atinentes ao tema.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023913.

23. No bojo do mencionado despacho à peça 69, muito embora tenha clara percepção do ânimo e das efetivas ações do Ministério da Defesa em apurar os casos e fazer retornar aos cofres públicos os montantes recebidos indevidamente, reputei imprescindível que houvesse **urgência** nesse ressarcimento, inclusive com adoção de providências necessárias pelo Ministério, como a glosa **imediata** na folha de pagamento.

24. Por esse motivo, reiterei determinação cautelar ao Ministério da Defesa para que procedesse ao desconto integral e imediato dos valores recebidos indevidamente a título de auxílio emergencial na folha de pagamento seguinte de seus servidores ativos, inativos e pensionistas.

25. Com efeito, o deslinde do caso não poderia esperar, de maneira alguma, os trâmites processuais inerentes sob pena de não haver tempo suficiente para que os recursos ressarcidos sejam reutilizados para financiar benefícios de trabalhadores que, efetivamente, fazem jus a ele.

26. Quanto a esse ponto, informações subsequentes ao despacho dão conta de que, até o dia 12/6/2020, 23.643 militares haviam ressarcido valores recebidos até abril/2020, no total de R$ 15,2 milhões, via GRU (*site* do Governo Federal (https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/06/cgu-cruza-bases-de-dados-para-identificar-pagamentos-irregulares-do-auxilio-emergencial)).

27. Sendo assim, em seu exame técnico, a unidade instrutora conclui que a cautelar pode ser revogada, tendo em vista que houve a recuperação de valores pagos a 23.643 militares, dos 37.298 identificados como beneficiários indevidos da primeira parcela em um primeiro momento, como também cumprida a determinação por mim expedida para desconto em folha. Entendo que a proposta pode ser acolhida, sem prejuízo de se orientar a SecexPrevidência para que continue acompanhando as medidas para a consecução de todo o ressarcimento cabível.

28. Registro que o Ministério da Defesa enviou ao meu gabinete, mediante ofício à peça 96, datado de 19/6/2020, balanço parcial atualizado das medidas adotadas com vistas a dar cumprimento à decisão do TCU. Em suma, afirma que o Ministério da Cidadania encontrou 53.459 CPFs coincidentes dentre os cidadãos que requereram o auxílio emergencial e aqueles constantes da base de dados de pagamento de pessoal das Forças Armadas, relativa ao mês de abril de 2020.

29. Ademais, ressalta que, entre os dias 18 de maio – data em que o Ministério da Cidadania disponibilizou a funcionalidade de geração da GRU – até o dia 18 de junho, foram pagas 23.939 GRUs, além de 1.360 devolução efetuadas via desconto em folha de pagamento, totalizando 25.299 CPFs (47,32% do total) que consumaram a restituição dos recursos, o que perfaz um montante da ordem de R$ 16 milhões.

30. Destaca, por fim, que o restante das devoluções apropriadas será efetivado por intermédio de glosa em folha de pagamento, a partir do mês de junho/2020, observando-se a legislação pertinente, o que deve ser acompanhado por essa Corte, conforme já assinalado.

31. Muito embora essa informação atualizada demonstre que a quantidade de militares que receberam o auxílio seja maior que a anteriormente apresentada pelo Ministério da Cidadania (53.459, em vez de 37.298 militares), subsiste minha conclusão de que as ações efetuadas dão ensejo ao acatamento das manifestações dos órgãos e à revogação das determinações cautelares em relação a esse tema.

32. Não obstante, além do acompanhamento desta Corte sobre a parcela restante do ressarcimento, reputo necessário que o Ministério da Cidadania, em conjunto com o Ministério da Defesa, esclareça a divergência relativa ao número de militares beneficiados com o auxílio. Essa verificação pode, a meu ver, ser incluída no escopo do trabalho da SecexPrevidência no âmbito do TC 016.834/2020-8, que cuida de Relatório de Acompanhamento de dados relacionados às ações de combate à Covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária, com foco inicial no auxílio emergencial.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023913.

33. Quanto aos demais tópicos tratados na decisão prolatada no Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário, consignei naquele despacho que as medidas necessárias estavam sendo consumadas, razão pela qual adiantei minha posição de perda do objeto da cautelar em relação àqueles pontos, determinando a restituição dos autos à SecexPrevidência para o tratamento especializado de cada uma das questões que havia analisado em caráter preliminar.

34. Considerando o conteúdo já detalhado das documentações acostadas aos autos, endosso a proposta da unidade instrutora de acatar parcialmente as justificativas, visto que os Ministérios da Defesa e da Cidadania tomaram medidas imediatas e suficientes para saneamento das irregularidades, à exceção do ressarcimento integral dos valores indevidamente pagos a militares.

35. Ademais, aquiesço à proposta de revogação integral da medida cautelar, uma vez constatadas as ações empreendidas para a obtenção do ressarcimento dos valores pagos indevidamente a militares e a determinação de desconto em folha determinada no despacho à peça 69.

36. Por fim, acato proposta de determinação ao Ministério da Cidadania para que informe ao TCU, no âmbito do TC 016.827/2020-1, as medidas adotadas para os casos identificados de pagamento indevido do benefício.

III

37. A segunda representação (peça 30) trata de possíveis fraudes no pagamento do auxílio emergencial, dessa vez em indevido proveito de jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores, em afronta aos incisos IV e V do art. 2º da Lei 13.982/2020, notadamente em decorrência da ausência de utilização dos dados completos da Receita Federal no processamento do benefício, sem observância às disposições do art. 2º, § 11 da mesma Lei.

38. Em sua manifestação, uma vez justificados os requisitos para tal, a unidade instrutora propôs, em sede acautelatória, uma série de medidas a cargo dos Ministérios da Cidadania e Economia, além da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

39. O objetivo das mencionadas providências era o compartilhamento abrangente e adequado das bases de dados dos órgãos envolvidos para a verificação dos requisitos de elegibilidade do auxílio emergencial, adotando os procedimentos necessários para a preservação dos dados protegidos por sigilo fiscal.

40. Para se mitigarem os riscos de inclusão indevida de pessoas que não cumprem os requisitos da Lei 13.982/2020, era de se esperar que o Dataprev, empresa pública contratada pelo Ministério da Cidadania, utilizasse a base de dados completa da Receita Federal, incluindo renda e patrimônio, também relativa ao exercício de 2018, como também dados de cônjuges e dependentes.

41. Além disso, mandatória se torna a suspensão da concessão do auxílio nos casos de descumprimento dos requisitos da lei instituidora, bem como a restituição dos referidos montantes aos cofres públicos, à medida que forem identificados os beneficiários irregulares após os cruzamentos adequados entre as mencionadas bases de dados.

42. Em despacho à peça 49, aquiesci ao entendimento da SecexPrevidência pela presença dos pressupostos para adoção da medida cautelar.

43. Não obstante, vislumbrei a possibilidade de o Ministério da Cidadania, o Ministério da Economia, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentarem mecanismos ainda mais céleres para lograr o propósito almejado, sem que o Tribunal consumasse a determinação liminar proposta.

44. Isso posto, julguei pertinente promover a oitiva prévia desses órgãos, para que se manifestassem sobre as questões aduzidas na instrução de peça 30 e no despacho à peça 49.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023913.

45. Em resposta, o Ministério da Economia, juntamente com a Receita Federal, acostou aos autos as peças 61 a 63. Já o Ministério da Cidadania apresentou documentação às peças 65 a 68. Por sua vez, a CGU enviou o Ofício 8824/2020/SE/CGU, inserto no processo à peça 64.

46. Impende mencionar que, de forma análoga ao tratamento dado à primeira representação, antes de remeter os autos à unidade instrutora para análise do cumprimento das deliberações, realizei exame preliminar dessa documentação enviada pelos órgãos no despacho à peça 69.

47. Em síntese, os mencionados órgãos, dentro do contexto atual e levando em consideração aspectos técnicos e as sensíveis questões relativas ao sigilo fiscal, apresentaram as providências em andamento quanto ao fornecimento das informações para fins de operacionalização do pagamento do auxílio emergencial e combate às fraudes referentes ao benefício.

48. Ademais, a Receita Federal considera que o compartilhamento amplo das suas bases de dados e o fornecimento das tipologias não é estratégia mais célere, eficaz e econômica para fins combate à concessão indevida do benefício em epígrafe, mormente pela dificuldade de pronto entendimento do conteúdo por parte de um agente externo.

49. Todavia, registra que, em conjunto com a equipe de auditoria do Tribunal de Contas da União, Ministério da Cidadania, Dataprev e Caixa, a Receita Federal se dispõe a efetuar internamente os cruzamentos e validações necessárias para o apontamento de indícios de pagamento irregular do auxílio emergencial, para aqueles casos em que as informações sejam de sua responsabilidade e, assim, auxiliar na operacionalização dos cruzamentos em razão da complexidade de informações e do sigilo relativo à renda do declarante.

50. O Ministério da Cidadania, por sua vez, revela total ciência das potenciais irregularidades apontadas e prima pela perquirição das possíveis medidas saneadoras, exaltando os esforços já realizados para o aprimoramento dos procedimentos de verificação da elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial, inclusive decorrentes de apontamentos de outros órgãos de controle.

51. Para consecução desse objetivo, informa que estão em curso negociações com o Ministério da Economia e com a Secretaria Especial da Receita Federal para celebração de um Acordo de Cooperação Técnica entre os órgãos, preservando os dados protegidos por sigilo fiscal contidos nas bases de dados da Receita.

52. Segundo informações colhidas esta semana junto à Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do Ministério da Cidadania, o acordo segue em tratativas entre a referida pasta e a Receita Federal, portanto ainda não foi assinado.

53. O Ministério afirma, ainda, que não está previsto na Lei 13.982/2020, tampouco no decreto disciplinador do auxílio, quais as bases de dados seriam utilizadas para a verificação dos requisitos de elegibilidade em relação ao trabalhador formal, restando ao § 2º do art. 3º da Portaria 351/2020 tal definição. Acrescento informação do § 4º, que define as bases relativas aos demais critérios, exceto o de renda:

> "§ 2º Para fins de verificação da condição de agente público, será utilizado o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE, e a base de mandatos eletivos disponibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE, sem prejuízo de eventual verificação em bases oficiais disponibilizadas ao agente operador.
>
> (...)
>
> § 4º A ausência de titularidade de benefícios previdenciários ou assistenciais ou, ainda, a percepção de benefícios do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda, com exceção do PBF, será verificada por meio do cruzamento de dados com as bases de dados dos respectivos programas."

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023913.

54. Dessa forma, restou à base de dados da Receita Federal a utilidade somente na verificação dos requisitos de renda, mais especificamente do inciso V do art. 2º da Lei 13.982/2020, concernente à percepção de rendimentos tributáveis do declarante com renda anual superior a R$ 28.559,70 em 2018, tendo em vista as seguintes razões:

a) falta de previsão legal para utilização diversa;

b) afronta ao sigilo fiscal;

c) a renda declarada é a do titular;

d) a relação de dependência do IRRF difere do conceito de família para o Auxílio Emergencial; e

e) a realidade mudou de 2018 para 2020 em virtude da pandemia, com perdas de empregos e impossibilidade se sustento do trabalhador informal.

55. Ainda, como formulador da política pública, defende a priorização dos esforços em prol da concessão tempestiva do benefício, em respeito ao seu caráter emergencial, em detrimento de revisões ou procedimentos capazes de atrasar a liberação dos recursos, como os pretendidos pelo TCU, considerando a capacidade operacional da Dataprev e do próprio Ministério.

56. A Dataprev esclarece que a ampliação da análise dos critérios de concessão do benefício com o uso completo da base de dados da Receita Federal precisa de alteração legislativa e, ainda que fosse utilizada a renda de 2019, haveria restrição decorrente da prorrogação do prazo de entrega da declaração e da necessidade de ser realizada a adequada análise do impacto de tal mudança na política pública, pois mudaria o cenário de pessoas elegíveis e inelegíveis.

57. Sobre esse ponto, rememoro que o prazo para entrega da declaração de 2020 (ano calendário 2019) venceu ontem (30/6/2020), e, portanto, a Receita Federal tem, em seu banco de dados, informações completas e mais tempestivas de aproximadamente 30 milhões de contribuintes e outras dezenas de milhões de dependentes.

58. A Controladoria-Geral da União (CGU), por sua vez, afirma que tem atuado no auxílio emergencial em duas frentes: uma, para assegurar que seja pago a quem realmente se enquadra nos requisitos legais, por meio da identificação e combate a desvios e fraudes quando do processo de elegibilidade para fins de recebimento do benefício; e outra, para identificar tipologias que sinalizem potenciais irregularidades, tanto na inadequação da renda, quanto no uso indevido de dados pessoais de terceiros para fins de recebimento fraudulento do benefício.

59. Entende que a sugestão do TCU para que se incorporem as informações das Declarações de Ajuste do IRPF 2020, ano-calendário de 2019, aos cruzamentos de informações apresenta consequências prejudiciais à análise, sobretudo relacionadas à extemporaneidade dos dados, haja vista a prorrogação da data de entrega da declaração, o que compromete a avaliação da elegibilidade ao auxílio com pagamento iniciado antes e acarreta falta de isonomia para análises vindouras.

60. Suponho mitigado esse risco em virtude da expiração do prazo, no dia de ontem (30/6/2020), para entrega da aludida declaração por parte dos contribuintes.

61. Ademais, a CGU informa que, ao realizar cruzamento de informações de forma concomitante à concessão do benefício e verificar situações de possíveis fraudes, encaminha o fato ao Ministério da Cidadania para consideração de forma mais ampla, ajustes e correções, além de utilizar critérios adicionais em seus trabalhos investigativos, como se verá nas informações adicionais trazidas pelo Ministério da Economia (item 63 deste Voto).

62. Sendo assim, no mencionado despacho, adiantei minha percepção de que estavam sendo tomadas providências para resolução dos impasses concernentes ao compartilhamento adequado das bases de dados disponíveis com o intuito de reforçar os controles e a fiscalização sobre o pagamento do auxílio emergencial, motivo pelo qual determinei apenas a restituição dos autos à unidade instrutora

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023913.

para que fosse realizado exame técnico especializado das respostas às oitivas, levando em conta as ponderações por mim apresentadas de forma preliminar.

63. Muito importante registrar que, em complemento às informações antes enviadas, o Ministério da Economia informa (peça 91) que, com a colaboração da CGU, está realizando cruzamentos de dados com indicadores adicionais de: (i) propriedade de veículos; (ii) propriedade de embarcações; (iii) brasileiro residente no exterior; (iv) sócio de empresa com mais de cinco empregados; e (v) doador nas últimas eleições.

64. Ademais, o Ministério da Cidadania, no âmbito do citado convênio com a Receita Federal para uso de sua base de dados, respeitado o sigilo fiscal, promoverá a identificação de solicitantes do auxílio emergencial que, nos anos-calendário de 2019 e 2020:

a) declararam rendimentos tributáveis cuja soma anual foi superior a R$ 28.559,70;

b) declararam rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma anual foi superior a R$ 40.000,00;

c) declararam ter a posse ou a propriedade de bens e direitos, inclusive terra nua, em valor superior a R$ 300.000,00; e

d) foram relacionados como dependentes de titulares que declararam as situações descritas nos itens acima.

65. Além de ressaltar a importância do pronunciamento do TCU acerca da pertinência e eficácia dos cruzamentos mencionados com vistas a seu aprimoramento, a Receita Federal ressalta que os dados referentes a patrimônio e rendimentos isentos, embora possam ser considerados indícios, não constam expressamente como critérios da política pública, e alerta que a fiscalização pode se tornar onerosa ao Ministério da Cidadania, considerando que o auxílio é pago em baixos valores a milhões de beneficiários.

66. Fica a cargo da SecexPrevidência, no âmbito do processo de acompanhamento do auxílio emergencial (TC 016.827/2020-1), a verificação dos resultados advindos desses novos cruzamentos de dados, a serem realizados nos próximos dias no contexto do convênio assinado entre o Ministério da Cidadania e a Receita Federal.

67. Sendo assim, ao analisar toda a documentação acostada aos autos, e em linha com a posição preliminar anteriormente apresentada (despacho à peça 69), manifesto-me de acordo com a conclusão da unidade instrutora de que os órgãos ouvidos em oitiva prévia devem ter suas manifestações acatadas, sem necessidade de medida cautelar por parte desta Corte.

68. De fato, assiste razão à SecexPrevidência ao considerar que estão sendo adotadas medidas efetivas para detecção dos pagamentos realizados a pessoas não elegíveis para o recebimento do auxílio emergencial, que possivelmente estariam descumprindo o critério exposto no art. 2º, incisos IV e V, da Lei 13.982/2020.

69. Ressalto a preocupação com a continuidade da fiscalização dos pagamentos realizados para o auxílio, além da necessidade de acompanhamento frequente da eficácia e do custo-benefício dos cruzamentos das bases de dados por parte dos órgãos envolvidos, os quais devem sofrer todos os ajustes que sejam necessários e se mostrem pertinentes sob o aspecto de custo-benefício.

70. Espera-se, outrossim, que a formalização do acordo de cooperação entre os Ministérios da Cidadania e da Economia, representado, inclusive, pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, resolva de uma vez os entraves ao compartilhamento pleno das bases de dados necessárias para a consecução do objetivo de real redução dos pagamentos irregulares do benefício.

71. Almeja-se, também, que a oficialização do acordo permita que sejam consumados os cruzamentos com os dados declarados nas Declarações de Ajuste do Imposto de Renda dos anos de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023913.

2019 e 2020, de titulares e de dependentes, de patrimônio e de benefícios, indenizações e rendimentos (item 64 deste Voto), o que auxiliará na transparência e no controle social e reduzirá sobremaneira os pagamentos indevidos.

72. Isso posto, e levando em consideração a atuação tempestiva da CGU, que tem acesso irrestrito à base de dados da Receita Federal e tem realizado cruzamento de dados para identificação de servidores estaduais e municipais, além de federais, beneficiários indevidamente do auxílio emergencial, por meio de critérios adicionais na detecção de fraudes no programa, considero suficientes, por ora, todas as tratativas empreendidas para solucionar as irregularidades aventadas.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 1 de julho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023913.

ACÓRDÃO Nº 1695/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.851/2020-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal; Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Ministério da Cidadania; Ministério da Defesa.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal:
8.1. André Yokomizo Aceiro (175.337/OAB-DF), representando Caixa Econômica Federal.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se apreciam duas representações formuladas pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social (SecexPrevidência) a respeito de possíveis irregularidades nos pagamentos do auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, em decorrência da pandemia de Covid-19.

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

9.1. conhecer e considerar procedente as presentes representações, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.2. revogar a medida cautelar adotada em 13/5/2020 e referendada por meio do Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário;

9.3. em relação à primeira representação, acatar apenas parcialmente as manifestações dos Ministérios da Cidadania e da Defesa, visto que não comprovaram o ressarcimento integral dos militares que indevidamente receberam o Auxílio Emergencial;

9.4. em relação à segunda representação, acatar as manifestações apresentadas pelo Ministério da Cidadania, pela Secretaria Especial da Receita Federal e pela Controladoria-Geral da União, visto que estão sendo adotadas medidas efetivas para detecção dos pagamentos realizados a pessoas não elegíveis para o recebimento do Auxílio Emergencial;

9.5. orientar a SecexPrevidência para que dê continuidade ao acompanhamento das providências relacionadas às deliberações do Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário, incluindo as medidas relacionadas ao ressarcimento dos valores indevidamente pagos.

10. Ata n° 24/2020 – Plenário.
11. Data da Sessão: 1/7/2020 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1695-24/20-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023952.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 65023952.