

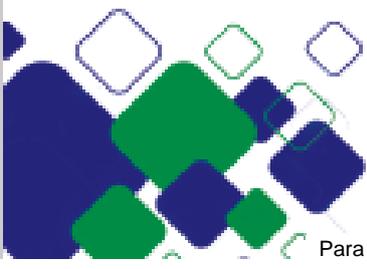
ACOMPANHAMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL E DE OUTRAS MEDIDAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Situação em junho

- R\$ 44,7 bilhões pagos em junho e R\$ 121,56 bilhões, desde abril
- Já foram utilizados 47,81% do orçamento consignado.
- Já foram contempladas 65,32 milhões de pessoas, sendo 10,52 milhões de mães chefes de famílias
- 1,31 milhões de Auxílios foram cancelados e R\$ 104,2 milhões devolvidos voluntariamente

Principais achados

- Ausência de avaliação integrada dos impactos sociais e econômicos
- Ausência de verificação periódica da manutenção das condições de elegibilidade pelos beneficiários
- Estimativa de pagamentos indevidos de R\$ 42,1 bilhões
- Risco de exclusão indevida no público Cadastro Único exceto Bolsa Família e decorrente de sobrecarga dos canais de contestação



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

TC nº 016.827/2020-1

Fiscalização nº 168/2020

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

Carlos Alberto Araújo Guimarães, matrícula 6543-9

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\$ 257,29 bilhões, resultante do orçamento previsto do Auxílio Emergencial (MPs 937, 956, 970 e 988/2020), 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.

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 941/20, transferidos aos entes via fundo a fundo para transferência direta a pessoas físicas.

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

EM RESUMO

Por que o TCU está acompanhando o Auxílio Emergencial e medidas de assistência social?

O TCU aprovou, em 8 de abril, o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e às suas consequências. O plano prevê o acompanhamento das medidas de resposta à crise do 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.

Quais são as propostas de encaminhamento?

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 junho. Além disso, está sendo proposta determinação para a verificação periódica dos critérios elegibilidade e algumas recomendações buscando aprimorar a eficiência e transparência do auxílio emergencial. Por exemplo:

- aumentar a utilização da Rede SUAS tanto para a confirmação da composição familiar de beneficiários quanto como canal de contestação de eventuais indeferimentos;
- elaborar e divulgar estudos integrados de cenários sanitário, econômico e social para fundamentar eventuais prorrogações do auxílio emergencial.

TERCEIRO 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 no mês de junho?

Durante o mês de junho foram contemplados 63,99 milhões de beneficiários e pagos R\$ 44,7 bilhões. Ao todo, até junho, já foram pagos R\$ 121,56 bilhões, o que equivale a 47,81% dos créditos extraordinários abertos para o pagamento do Auxílio.



O que o TCU encontrou?

Ausência de avaliação integrada dos impactos sociais e econômicos do auxílio emergencial. Não foram apresentados estudos técnicos que comprovassem a necessidade de prorrogação do auxílio no formato originalmente aprovado, a partir de evidências sanitárias, econômicas e sociais. Por um lado, estima-se que mais de 50% dos recursos do auxílio foram para os 30% domicílios de menor renda *per capita*. Por outro lado, 29% dos recursos foram para os 50% domicílios de maior renda *per capita*. Sob a ótica econômica, além de R\$ 254 bilhões destinados ao auxílio emergencial, foi estimado que o custo das operações de créditos de R\$ 130 bilhões utilizadas como fonte de financiamento pode ser de R\$ 6,5 bilhões ao ano.

Ausência de nova verificação da elegibilidade dos cadastrados na prorrogação do Auxílio Emergencial. Baseado no veto ao § 10 do art. 2º da Lei 13.982/2020, o Ministério da Cidadania defende que a referida Lei não exige nem autoriza novas verificações periódicas para cancelar benefícios de quem perde as condições de elegibilidade. Em entendimento diverso, baseado em regras de direito financeiro e nas próprias regras de elegibilidade da Lei 13.982/2020, foi proposta determinação para que o Ministério realize essas verificações de elegibilidade periodicamente.

Requerentes sem direito ao Auxílio Emergencial foram contemplados. Estima-se que 9,6% do total de beneficiários tenham sido incluídos indevidamente. As três regras com maiores indícios de descumprimento são: condição de mãe chefe de família, limite de renda *per capita* e limite de dois membros por família. Estima-se público-alvo de 6 milhões de pessoas a menos que o total de 10,5 milhões de mães chefes de família que receberam o auxílio emergencial. Quanto à renda *per capita*, estima-se que 8,5 milhões de domicílios com renda superior a R\$ 665,11 receberam o auxílio emergencial. E estima-se que 4,8 milhões de domicílios tenham mais de 2 membros recebendo o auxílio emergencial. Somando-se apenas estimativa global de beneficiários indevidos e de pagamentos indevidos de cotas duplas, o desperdício pode superar R\$ 42 bilhões. A partir de devoluções espontâneas, solicitações por beneficiários e cruzamentos de dados feitos pelo Ministério da Cidadania e órgãos de controle, foram cancelados 1,3 milhão de benefícios que tiveram pagamento indevidos de aproximadamente R\$ 1,46 bilhão.

Cidadãos que satisfazem os requisitos legais não conseguiram ter acesso ao Auxílio, ficando impossibilitados de satisfazer as necessidades de suas famílias. Estima-se que 3,3 milhões de pessoas no Cadastro Único e fora do Bolsa Família tenham requisitos de elegibilidade e não estejam entre os beneficiários. Também se constatou que: foram feitas 1,5 milhão de contestações contra indeferimentos diretamente na plataforma digital da Caixa; foram abertos 20 mil processos de assistência jurídica e 750 ações extrajudiciais na Defensoria Pública da União; e, foram impetradas 2203 ações judiciais contra indeferimentos. Na análise das ações judiciais e das reclamações feitas na Ouvidoria do TCU, a principal motivação foi a desatualização de informações sobre vínculo empregatício nas bases de dados governamentais.

Sumário

I. INTRODUÇÃO.....	5
II. VISÃO GERAL.....	6
II.1. O que é o Auxílio Emergencial.....	6
II.2. Dados da execução do Auxílio Emergencial até o mês de junho de 2020.....	7
II.3. Dados do mercado de trabalho no mês de maio de 2020.....	12
III. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO INTEGRADA DOS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL.....	13
III.1. Dados do IBGE apontam para redução transitória da pobreza, mas há limitações de focalização.....	13
III.2. Custo do auxílio emergencial representa 1/3 do aumento do déficit primário e há um custo adicional dos juros das operações de crédito utilizadas como fonte de financiamento.....	17
III.3. Prorrogação sem estudos integrados de cenários sanitários, social e econômico.....	20
IV. REQUERENTES SEM DIREITO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL FORAM CONTEMPLADOS.....	24
IV.1. Pagamento acima de estimativa de público-alvo máximo aponta para erro de 9,6%.....	24
IV.2. Oito milhões de domicílios com renda <i>per capita</i> acima de ½ salário mínimo receberam o auxílio.....	25
IV.3. Quantidade de mães chefes de família identificadas para receber o Auxílio supera as estimativas conservadoras em mais de 6 milhões 26	
IV.4. O total de domicílios recebendo o auxílio demonstra o descumprimento do limite de dois membros por família.....	28
IV.5. Cancelamentos por pagamentos indevidos chegam a mais de 2% e indicam pagamentos a maior de R\$ 1,46 bilhão.....	29
IV.6. Manifestações para a Ouvidoria do TCU também indicam pagamentos indevidos.....	31
IV.7. Necessidade de novo processamento para verificação da elegibilidade.....	32
V. CIDADÃOS QUE SATISFAZEM OS REQUISITOS LEGAIS NÃO CONSEGUIRAM TER ACESSO AO AUXÍLIO.....	38
V.1. Dados estatísticos indicam exclusão indevida de beneficiários.....	38
V.2. Ações judiciais evidenciam exclusão indevida de beneficiários.....	39
V.3. Ações extrajudiciais e contestações evidenciam exclusão indevida de beneficiários.....	41
V.4. Manifestações para a Ouvidoria do TCU evidenciam exclusão indevida de beneficiários.....	44
V.5. O encerramento de novas concessões do Auxílio Emergencial.....	45
VI. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS TRANSFERIDOS SEM COMPROVAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DOS EQUIPAMENTOS DA REDE SUAS.....	47
VI.1. O processo de transferência dos recursos.....	47
VI.2. A falta de garantia sobre o funcionamento dos equipamentos.....	49
VII. CONCLUSÃO.....	52
VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	54
Apêndice A – Respostas às oitavas sobre a prorrogação do Auxílio Emergencial (TC 025.409/2020-74 - apensado).....	59
Apêndice B – Soluções de apoio à população adotadas em outros países pela queda na renda em razão da pandemia.....	67
Apêndice C – Efeitos do Auxílio Emergencial sobre a Renda e a Empregabilidade dos Vulneráveis, sobre a Preservação da Atividade Econômica e sobre as Finanças Públicas.....	81
Apêndice D – Gráficos complementares sobre o mercado de trabalho.....	88
Apêndice E – Arranjo de governança instituídos para o pagamento do Auxílio Emergencial.....	90
Apêndice F – Normas legais e infralegais que se relacionam com a concessão do Auxílio Emergencial e à Assistência Social.....	92
Apêndice G – Nota metodológica - Estimativa do público alvo do auxílio emergencial de cotas duplas com inclusão de mães adolescentes.....	94
Apêndice H – Lista de Siglas.....	97
Apêndice I - Lista de ilustrações.....	100
Referências.....	101

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 é o Acompanhamento Especial das medidas de resposta à crise 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 principal do trabalho é o acompanhamento da implementação do Auxílio Emergencial, que prevê a transferência de renda para beneficiários do Bolsa Família, desempregados, trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) e contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

3. Este é o terceiro 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 uma 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**. Foi incluída seção para tratar da abertura de créditos extraordinários para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus para o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa de Proteção Social.

4. O presente relatório atualiza as informações sobre o mercado de trabalho e sobre a execução do auxílio, considerando os pagamentos realizados em **junho**. Além disso, trata das seguintes questões, examinadas no acompanhamento: avaliação dos custos e da focalização do Auxílio Emergencial; a concessão do Auxílio para requerentes fora do público-alvo; a falta de acesso a cidadãos com direito ao benefício; e a distribuição dos recursos emergenciais para estados e municípios para o fortalecimento da rede socioassistencial durante a pandemia. Também foram abordadas as questões objeto da representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, que questiona a legalidade e a adequação das medidas adotadas para a prorrogação do Auxílio Emergencial por dois meses. Adicionalmente, foi realizada uma análise comparativa entre diversas iniciativas análogas ao Auxílio Emergencial adotadas em um conjunto selecionado de países.

5. Seguindo as orientações do Plano Especial do TCU, os procedimentos de coleta de dados foram adaptados para causar o mínimo de interferência 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 e, por isso, 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 constantes do presente relatório foram obtidas e analisadas por meio dos seguintes procedimentos: a) verificação de informações e dados divulgados nos sítios eletrônicos dos órgãos jurisdicionados; b) solicitação de informações ao Ministério da Cidadania por ofício de requisição ou, diretamente, por meio de reuniões e entrevistas realizadas com o auxílio de equipamentos de videoconferência; c) análise de informações estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua); 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.

II. VISÃO GERAL

II.1. O que é o Auxílio Emergencial

7. O Auxílio Emergencial é um benefício de R\$ 600,00 concedido a beneficiários do Bolsa Família, desempregados, trabalhadores informais, MEI e contribuintes individuais ao RGPS. Foi definido, inicialmente, para vigorar por três meses, tendo sido prorrogado por mais dois. Foi instituído pela Lei 13.982/2020, alterada pela Lei 13.998/2020, e regulamentado pelo Decreto 10.316/2020, alterado pelo Decreto 10.412/2020. O Apêndice F apresenta uma lista de normas legais e infralegais que regulam as ações atinentes ao Auxílio Emergencial.

8. A Lei 13.982/2020 estabelece aqueles que não podem receber o auxílio: quem tem emprego formal, incluindo empregados com contrato de trabalho formalizado e os agentes públicos; menores de dezoito anos, salvo no caso de mães adolescentes (alterado pela Lei 13.998/2020); titular de benefício previdenciário, assistencial (exceto Programa Bolsa Família) e do seguro-desemprego; quem tiver recebido, em 2018, rendimentos tributáveis maiores que R\$ 28.559,70; e não satisfaça pelo menos uma das seguintes condições: integre família com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, ou com renda familiar total menor que três salários mínimos.

9. 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. Somente não deve ser considerado no cálculo da renda familiar os rendimentos percebidos do Programa Bolsa Família. A Lei 13.982/2020 definiu o limite de dois beneficiários por família e o recebimento de duas cotas de R\$ 600,00 para mães chefes de família.

10. O Auxílio Emergencial é de responsabilidade do Ministério da Cidadania (MCid), que editou a Portaria MCid 394, de 29 de maio de 2020, estabelecendo o arranjo de governança e as competências dos setores internos envolvidos. O Apêndice E discrimina essas competências, bem como as atribuições dos demais agentes com interveniência no processo.

11. Além disso, a Portaria MCid 408, de 8 de junho de 2020, instituiu o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial, com o objetivo de apoiar a gestão das ações para a implementação do auxílio. O Comitê Gestor é coordenado pela Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania.

12. Merecem destaque os papéis desempenhados pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e pela Caixa Econômica Federal (Caixa). 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.

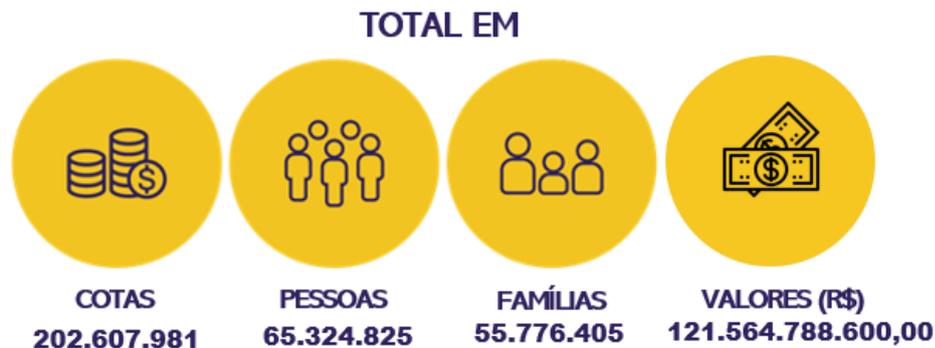
13. Para a assistência ao cadastramento de ultravulneráveis, pessoas que não conseguiram se cadastrar para acessar o Auxílio pelos meios disponibilizados pela Caixa, não têm acesso à Internet ou não possuem *smartphones*, o MCid contratou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) para operacionalização de serviço denominado Balcão do Cidadão, oferecido por todas as agências próprias e franqueadas da empresa.

14. E, para prevenir a propositura de ações judiciais, o Ministério da Cidadania e a Defensoria Pública da União (DPU) celebraram, em 5/6/2020, o Acordo de Cooperação Técnica 41/2020, que tem por objetivo avaliar os motivos que ensejaram os indeferimentos dos pedidos e padronizar o procedimento de conciliação em âmbito nacional e deferir o Auxílio Emergencial aos requerentes que comprovarem o cumprimento dos critérios de elegibilidade (peça 211, p. 245-251).

II.2. Dados da execução do Auxílio Emergencial até o mês de junho de 2020

15. Quando se consideram todos os desembolsos realizados nos meses de abril, maio e junho, chega-se ao total de R\$ 121,56 bilhões, que foram pagos a 65,32 milhões de pessoas. Esse montante equivale a 47,81% dos créditos extraordinários abertos para o pagamento do Auxílio Emergencial, que totalizam R\$ 254,24 bilhões.

Figura 1 - Dados consolidados dos cadastros elegíveis pagos até junho 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; e 212, p. 70-72).

Nota: Valores são a soma de todos os pagamentos realizados até o final de junho, incluídos os 328 judiciais. 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 3, acrescidos dos beneficiários cancelados. Famílias envolvem as famílias beneficiadas na parcela 1, exceto para o público do PBF, que considera as famílias beneficiadas na parcela 3, acrescidas das famílias canceladas. O total de beneficiários beneficiados judicialmente também foi adicionado ao somatório de pessoas e famílias. Portanto, buscou-se computar todas as pessoas e famílias que foram contempladas com o Auxílio Emergencial pelo menos uma vez.

16. A Figura 2, a seguir, informa a quantidade de cadastros considerados elegíveis em junho. Diferentemente do que ocorre na Figura 1, nesta estão sendo apresentadas as quantidades de cadastros considerados elegíveis em junho. Portanto, 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 ações judiciais, dado que nem sempre é possível identificar o público a que se referem.

Figura 2 – Quantidade de cadastros considerados elegíveis em junho 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).

Nota: Para o grupamento que recebe o PBF utilizou-se a folha ordinária de junho. Foram desconsiderados 158.354 elegíveis que constam da folha ordinária de maio, pagos em junho. O valor total é 63.831.780 cadastros, que expressa o somatório de elegíveis em cada público ao final de junho.

17. Durante o mês de junho, foram processados mais quatro lotes de pagamentos de primeira parcela a beneficiários que se cadastraram por meio do aplicativo da Caixa, além de mais um lote de pagamentos de primeira parcela para grupo CadÚnico. Adicionalmente, foram processados mais três lotes de pagamentos da segunda parcela a beneficiários que se cadastraram via aplicativo da Caixa. Também ocorreu o processamento da terceira parcela para todos grupos de cadastro Bolsa Família; Cadastro Único, exceto Bolsa Família; e cadastrados via aplicativo da Caixa.

18. Em relação ao segmento que recebe o benefício do Bolsa Família, em junho, ocorreu um reprocessamento dos valores pagos aos beneficiários relativos à segunda parcela que havia sido paga em maio, que motivou a emissão de uma ordem bancária adicional de R\$ 110.215.220,00 (*vide* Tabela 1, nota V). Conforme consta da Nota Técnica 16 da Dataprev, foi solicitada pelo Ministério da Cidadania a consolidação de todas as entregas referentes a maio de 2020 e a criação de um arquivo único (peça 248).

19. Além disso, houve a emissão de outras quatro ordens bancárias relacionadas ao pagamento do Auxílio Emergencial para o público que participa do programa Bolsa Família, três delas fazendo referência à segunda parcela e uma associada à primeira parcela. Não obstante, não houve da parte dos gestores o repasse das informações correspondentes acerca de número de elegíveis, tipos de cotas etc. Instados a prestar informações sobre os destinatários desses pagamentos, os gestores da Senarc esclareceram, em mensagem de 25/7/2020, que os dados que vêm sendo informados dizem respeito ao que chamam de folha ordinária do Auxílio Emergencial. Acrescentaram que existem pessoas que foram incluídas em folha complementar, em função de exclusões do Programa Bolsa Família ou do CadÚnico depois da concessão do Auxílio Emergencial e que os dados dessas folhas complementares ainda serão encaminhados ao TCU (peças 249 e 258). Apesar disso, o valor necessário para realizar o pagamento da quantidade de beneficiários listados na folha ordinária de junho ainda é menor, em R\$ 211.800,00, ao somatório de ordens bancárias emitidas em junho para este fim (*vide* nota VI da Tabela 1 a seguir). Essa diferença deverá ser objeto de análise do próximo relatório de acompanhamento.

20. Apesar dos cancelamentos de Auxílios que ocorreram para todos os grupos de beneficiários em maio e junho, as quantidades de famílias beneficiadas dentro do público que integra o PBF informadas pelos gestores na folha ordinária cresceram em maio e junho. Os gestores da Senarc esclareceram que isso decorre de novas concessões que vêm sendo realizadas nesse período, contemplando, por exemplo, as seguintes situações: 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, de 14 de maio de 2020.

21. A Tabela 1 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 junho, foram contemplados 63,99 milhões de beneficiários, para os quais foi disponibilizado o montante de R\$ 44,7 bilhões (*vide* Tabela 1, nota VI).

Tabela 1 – Auxílio Emergencial pago nos meses de abril, maio e junho de 2020

Grupo de Cadastro	Parcela	Mês	Cadastros processados	Cadastros elegíveis	Cadastros inelegíveis	Cadastros retidos	Cadastros descartados	Valor pago (R\$)
Bolsa Família	1	Abril	23.210.982 ^I	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 ^{II}	0	0	7.018.724.400,00
Aplicativo da Caixa	1	Abril	34.417.986 ^{III}	20.516.692	13.901.294 ^{IV}	0	0	13.585.811.400,00
Subtotal de abril			89.228.170	50.228.257	38.999.913	0	0	35.780.931.600,00
Aplicativo da Caixa	1	Maio	15.579.174	8.791.712	6.787.462	0	0	5.640.022.200,00
Bolsa Família	2	Maio	23.136.731 ^I	19.057.984	4.078.747	0	0	15.090.208.800,00 ^V
CadÚnico	2	Maio	31.599.202	10.386.912	21.212.290	0	0	6.951.854.400,00
Aplicativo da Caixa	2	Maio	34.417.986 ^{III}	20.218.010	14.199.976 ^{IV}	0	0	13.395.127.800,00
Subtotal de maio			104.733.093	58.454.618	46.278.475	0	0	41.077.213.200,00^V
Aplicativo da Caixa	1	Junho	12.910.582	6.186.026	6.428.785	208.126	87.645	4.036.083.000,00
CadÚnico	1	Junho	18.138	1.633	13.842	0	2.663	1.024.800,00
Bolsa Família	2	Junho	158.354 ^I	158.354 ^V	0	0	0	110.215.200,00 ^V
Aplicativo da Caixa	2	Junho	15.579.174	8.703.382	6.875.792	0	0	5.582.215.200,00
Bolsa Família	3	Junho	23.382.044	19.243.773	4.138.271	0	0	15.225.605.400,00 ^{VI}
CadÚnico	3	Junho	31.599.202	9.839.132	21.760.070	0	0	6.599.234.400,00
Aplicativo da Caixa	3	Junho	34.417.986 ^{III}	19.857.834	14.560.152	0	0	13.151.624.400,00
Subtotal de junho			118.065.480	63.990.134	53.776.912	208.126	90.308	44.706.002.400,00
Total de pagamentos realizados em abril, maio e junho								121.564.147.200,00

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; e 247.

Notas: I – Quantidades calculadas a partir de dados sobre elegíveis e inelegíveis informados pelos gestores no Ofício 759/2020/SE/SECAD/DECAU/MC (peça 212, p. 70-72) e na Nota Técnica Deben/MC 21/2020 (peça 211, p. 32-35). No caso do cadastro de elegíveis dos integrantes do PBF de abril, os documentos obtidos apresentam cinco informações divergentes entre si. Optou-se por utilizar aquela que se compatibiliza com os valores pagos, presente no Ofício SEI MC 7817908 (peça 247).

II – Quantidades calculadas a partir do número de cadastros processados e considerados elegíveis.

III – Foram utilizados dados constantes das notas técnicas. O *site* da Dataprev (peça 33) informa um valor maior.

IV – Os 10.395 cadastros informados como não conclusivos na Nota Técnica 11 da Dataprev foram adicionados aos não elegíveis, conforme critério adotado pelos gestores nos demais lotes.

V – O valor efetivamente transferido para a Caixa em maio para o grupo PBF foi R\$ 15.090.208,800,00 (peça 96). Entretanto, houve um reprocessamento em junho, quando foram pagos mais 158.354 beneficiários. Com isso, o valor final da folha ordinária de maio informado foi R\$ 15.200.424.000,00 (peça 248). A diferença, no valor de R\$ 110.215.220,00 foi paga somente em junho. Na verdade, a ordem bancária foi emitida com um valor adicional de R\$ 20,00, que está sendo desconsiderado (peça 212, p. 34).

VI – O valor informado na folha ordinária do Auxílio Emergencial para o grupo que integra o PBF em junho foi R\$ 15.217.081.200,00. Entretanto, o valor correspondente à quantidade de pessoas beneficiadas informadas é R\$ 15.225.817.200,00. A tabela utiliza o valor do somatório de ordens bancárias efetivamente pagas em junho: R\$ 15.225.605.400,00. Portanto, esse valor está com diferença de R\$ 211.800,00 em relação ao que seria necessário para pagar a quantidade de cotas informadas.

22. Na primeira 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. Quando o reprocessamento ocorreu no mês seguinte, a quantidade equivalente foi deduzida do mês do primeiro processamento e lançada no mês em que houve o reprocessamento. 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). Estão sendo informados na Tabela 1 apenas os

cadastros que permanecem retidos. Os cadastros retidos que passaram por um novo processamento, ainda que no mês seguinte, não estão sendo informados. A última coluna registra os cadastros considerados descartados, conceito introduzido pela Dataprev em junho, que envolve cadastros ou requerimento formulados em duplicidade, que já teriam sido contemplados (peça 211, p. 55-56, 226-227 e 238).

23. Os totais já pagos a título de primeira, segunda e terceira parcelas até o final de junho atingiram, respectivamente o montante de R\$ 45.458.061.600,00, R\$ 41.129.621.400,00; e R\$ 34.976.464.200,00.

24. A Tabela 2, abaixo, 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 202.606.912 cotas de R\$ 600,00.

Tabela 2 – Cotas do Auxílio Emergencial pagas em abril, maio e junho de 2020

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 ^{II}	25.150.348
CadÚnico	2	Maio	9.187.400	1.199.512	8.274.929 ^I	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	133.016	25.338	245.808 ^{II}	183.692
Aplicativo da Caixa	2	Junho	8.103.072	600.310	8.711.504	9.303.692
Bolsa Família	3	Junho	13.111.184	6.132.589	13.633.180	25.376.362 ^{II}
CadÚnico	3	Junho	8.679.540	1.159.592	8.274.929 ^I	10.998.724
Aplicativo da Caixa	3	Junho	17.796.294	2.061.540	19.857.834	21.919.374
Subtotal de junho			53.469.911	10.520.223	56.482.695	74.510.357
Total de cotas pagas em abril, maio e junho						202.607.265

Fonte: peças 8; 9; 19-23; 29; 33; 37; 40; 41; 90-95; 211, p. 54-57, 162-195, 208-244; e 213, p. 18-103.

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 – A quantidade de famílias contempladas em junho representa o acréscimo de famílias informadas na folha ordinária da segunda parcela em relação à quantidade que havia sido informada em maio (peças 96 e 248). O resultado, entretanto, não é consistente com a quantidade de cotas da parcela 2 pagas em junho.

III – Quantidade de cotas totalizada a partir das informações prestadas. Entretanto, não corresponde ao valor pago informado pelos gestores, nem ao valor do somatório de ordens bancárias pagas no mês. Há diferença de 353 cotas em relação a este último valor (*vide* nota VI da Tabela 1). Também não estão sendo consideradas as 1.067 cotas pagas em processos judiciais. Ao final resta diferença de 714 cotas em relação ao total de cotas pagas (202.607.979 - 202.607.265).

25. Assim como ocorreu em maio, também houve cancelamentos de benefícios em função de ajustes aplicados na aferição de elegibilidade dos candidatos ao Auxílio. Ao todo, foram

cancelados 1.008.684 auxílios, sendo que 88.330 foram deduzidos dos pagamentos da segunda parcela e 920.354 foram deduzidos dos pagamentos da terceira parcela. Quando se considera os meses de maio e junho, os cancelamentos totalizaram 1.492.717. Entretanto, posteriormente, foram feitas reavaliações de cancelamentos envolvendo militares e servidores públicos integrantes do público que integra o CadÚnico, sem receber o Bolsa Família, e do grupo que requereu o benefício por meio do aplicativo da Caixa (peça 275). Após esses ajustes, o total de cancelamentos reduziu-se para 1.313.330. Entre os beneficiários que recebem o Bolsa Família também houve ajustes nos cancelamentos, entretanto os gestores não tiveram condições de prestar informações completas até a finalização deste relatório (peça 275). Informações mais detalhadas sobre os cancelamentos realizados constam da Seção IV.3 Cancelamentos por pagamentos indevidos chegam a 2% e indicam pagamentos a maior de R\$ 1,46 bilhão.

Judicialização

26. No mês de junho, houve um aumento no número de pagamentos do Auxílio Emergencial por decisões judiciais proferidas nas Seções Judiciárias Federais Brasileiras (1º grau), relativos a Procedimentos do Juizado Especial Cível impetrados por beneficiários que tiveram o benefício indeferido administrativamente, conforme demonstrado na Tabela 3 abaixo, que já inclui as duas cotas pagas judicialmente em maio. Os pagamentos foram realizados por meio de ordens bancárias individuais expedidas pela Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania à Caixa Econômica Federal.

Tabela 3 – Auxílio Emergencial pago até o final de junho de 2020 por decisão judicial

Quantidade de Ações Judiciais	Quantidade de Ordens Bancárias	Quantidade de Pessoas beneficiadas	Total Cotas de R\$ 600,00	Valor Pago (R\$)
328	337	328	1.069	641.400,00

Fonte: Siafi e Ministério da Cidadania (peça 240).

Custos da operacionalização do auxílio

27. Em relação à operacionalização do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania firmou contratos com a Caixa, para atuar como agente pagador do Auxílio (peça 211, p. 309-320), com a Dataprev, para reconhecimento de direitos dos requerentes e para a prestação de serviços de tecnologia da informação (peça 211, p. 252-274), e com os Correios, para cadastramento de cidadãos em plataforma para requerimento do Auxílio Emergencial (peça 211, p. 275-308).

28. No mês de junho, o Ministério da Cidadania pagou à Caixa o valor de R\$ 29.192.925,48, mediante ordem bancária 2020OB800274, emitida em 22/6/2020, referente às tarifas de processamento das operações de pagamentos do Auxílio Emergencial realizadas no mês de abril de 2020 (peça 212, p. 28), com recolhimento de tributos pelo serviço no valor de R\$ 2.214.202,52 (peça 246). A Tabela 4, abaixo, relaciona os valores contratados e pagos até junho com despesas operacionais do benefício.

Tabela 4 – Despesas operacionais contratadas do Auxílio Emergencial

Empresa Contratada	Nº Contrato	Nº Processo	Valor Contratado (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	Nº/Tipo Empenho	Valor Pago (R\$)
Dataprev	12/2020	71000.022387/2020-55	7.205.013,37	7.205.013,37	800252 (global)	0,00
Dataprev	21/2020	71000.034996/2020-57	11.680.318,38	11.680.318,38	800333 (estimativo)	0,00
Caixa	---	71000.022548/2020-19	Tarifa de 0,80 por parcela paga	82.000.000,00	800001 (ordinário)	29.192.925,48
Correios	18/2020	71000.028386/2020-14	95.785.200,00	95.785.200,00	800305 (estimativo)	0,00
Valor Total Pago						29.192.925,48

Fonte: Siafi.

II.3. Dados do mercado de trabalho no mês de maio de 2020

29. Esta seção aborda os principais indicadores de emprego e renda, com base na Pnad Contínua (até maio/2020). Os dados do trimestre móvel mais recente (março a maio de 2020) são confrontados com os do trimestre anterior, bem como com os do trimestre de um ano atrás.

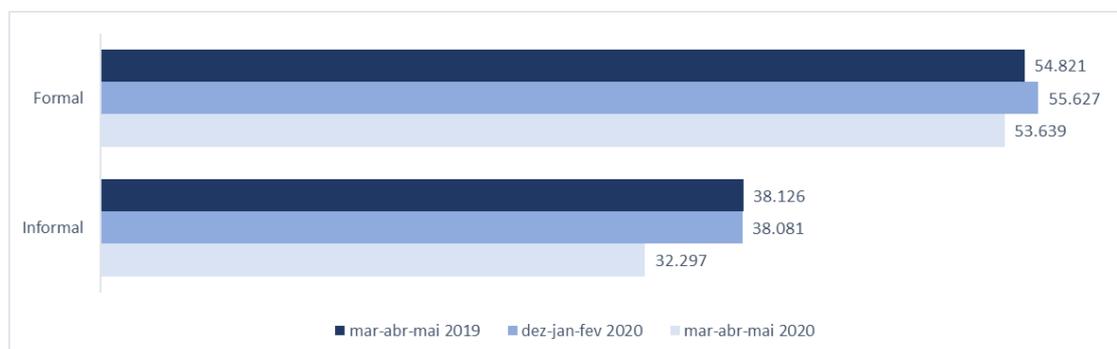
30. Dos 211 milhões de habitantes, 174 milhões estavam em idade de trabalhar em maio de 2020. Entre esses, 99 milhões estavam dentro da Força de Trabalho (FT) e 75 milhões fora. Por sua vez, dentro da FT, 86 milhões de pessoas estavam ocupadas e 13 milhões desocupadas.

31. Comparado com o mesmo trimestre de 2019, houve aumento de 10 milhões de pessoas fora da FT, que é explicado pelo aumento demográfico de 3 milhões que atingiram 14 anos e pela perda de 7 milhões de ocupações. O nível de ocupação caiu para 49,5%, significando que havia mais adultos e jovens sem trabalhar do que trabalhando em maio de 2020, fato este inédito desde o início da série da Pnad Contínua.

32. Outro indicador importante é a taxa de participação na FT, que consiste na proporção da FT entre aqueles em idade de trabalhar. Este indicador caiu, entre maio de 2019 e 2020, de 62,1% para 56,8%, atenuando o aumento da taxa de desocupação de 12,3% para 12,9%. Caso a taxa de participação da FT tivesse permanecido no patamar que ocupava há um ano, a taxa de desocupação seria de 20,3%.

33. A Figura 3 demonstra o nível de formalização da força de trabalho ocupada.

Figura 3 – Força de trabalho ocupada formal e informal (em milhares de pessoas)



Fonte: Pnad Contínua de Abril de 2019, de Março e de Abril de 2020.

34. Das 7 milhões de pessoas que perderam suas ocupações de maio/2019 para maio/2020, a maior parte deveu-se a 6 milhões de postos de trabalho informais perdidos. Outro um milhão foi perdido no mercado do trabalho formal.

35. Dentre as ocupações formais, destaca-se a perda de 2,5 milhões de vagas com carteira assinada no setor privado, contrabalanceado pelo aumento de vagas no setor público de quase 750 mil e de outros 700 mil de trabalhadores por conta própria com CNPJ (Figura 1 no Apêndice C). No lado informal (Figura 2 no Apêndice C), houve perdas em todas as categorias de ocupação.

36. Para maio de 2020, em termos relativos, houve quedas significativas nos setores de comércio e reparação veicular (1,65 milhão), de serviços domésticos (1,16 milhão), de alojamento e alimentação (1,06 milhão), de construção (1,02 milhão) e de indústria geral (900 mil). Os setores de administração pública, defesa, seguridade, educação e saúde cresceram, com aumento de quase 600 mil postos (*vide* Figura 3 do Apêndice C).

37. Por fim, de acordo com o Painel de Informações do Seguro-Desemprego (BRASIL, 2020b), o número de novos beneficiários de seguro-desemprego chegou a 842.752 em maio, o valor máximo do histórico de novos requerimentos desde janeiro de 2011. Essa entrada de novos beneficiários não teve impacto no mês de maio, mas no mês de junho. Em abril, eram 1.946.806 parcelas pagas, em maio, 2.098.224, e, em junho, 2.690.193. Ou seja, uma elevação de 28,2% só em junho. Comparado a junho de 2019, o aumento foi de 17,6%. Em razão disso, o montante gasto de R\$ 3,5 bilhões com seguro-desemprego em junho atingiu também seu máximo no período estudado.

III. AUSÊNCIA DE AVALIAÇÃO INTEGRADA DOS IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

38. Por um lado, segundo dados do Painel Auxílio Emergencial do Ministério da Cidadania (consulta em 11/8/2020), o Auxílio Emergencial alcançou mais de 66,9 milhões de pessoas elegíveis, abrangendo beneficiários do Programa Bolsa Família, desempregados, trabalhadores informais, MEI e contribuintes individuais da Previdência Social. Esse público-alvo representa quase 40% das 173,9 milhões de pessoas com mais de 14 anos, segundo dados da Pnad Contínua de junho de 2020.

39. Por outro lado, a despesa autorizada com o Auxílio Emergencial é de R\$ 254,4 bilhões, tendo sido pagos até o final de junho R\$ 121,5 bilhões. O valor pago representa 29% do déficit primário de R\$ 417,2 bilhões entre janeiro e junho de 2020. A despesa com o Auxílio Emergencial só é viável sob a ótica fiscal em razão do decreto de calamidade pública, da suspensão de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos requisitos de imprevisibilidade e urgência para abertura de créditos extraordinários.

40. Nesse cenário, serão detalhados a seguir os indicadores de cobertura e eficácia do Auxílio Emergencial, os seus custos orçamentários e fiscais e a análise da legalidade da prorrogação ocorrida por meio do Decreto 10.412, de 30/6/2020, objeto da representação constante no TC 025.409/2020-4, apensado a este processo.

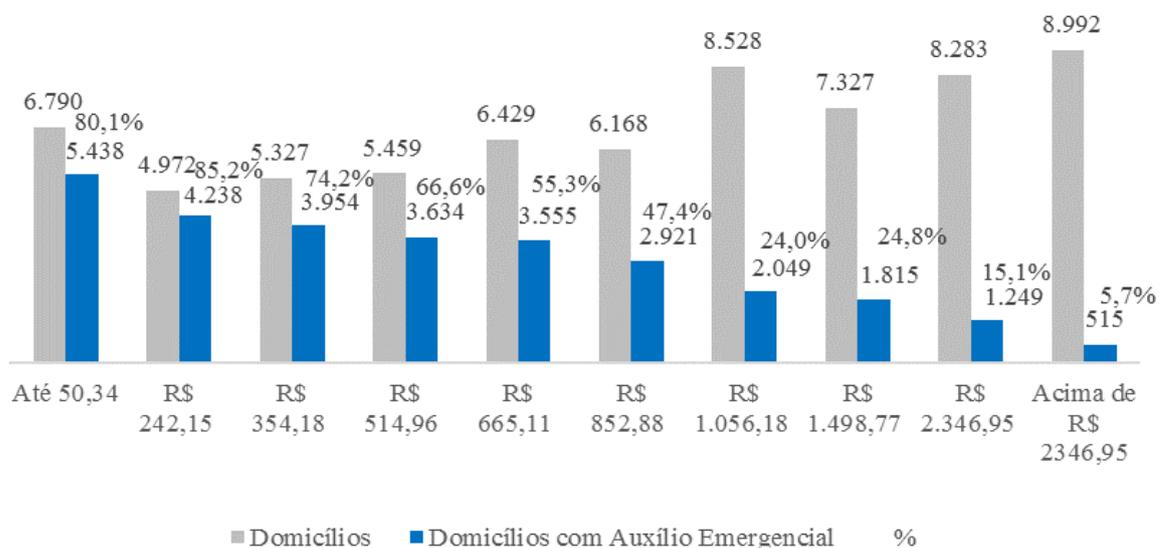
III.1. Dados do IBGE apontam para redução transitória da pobreza, mas há limitações de focalização

41. O objetivo principal do Auxílio Emergencial é garantir uma renda emergencial para um público-alvo específico, qual seja: beneficiários do Programa Bolsa Família, desempregados, trabalhadores informais, MEI e contribuintes individuais. Porém, a Lei 13.982/2020 também exige

requisitos adicionais, como renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo, o que equivale a R\$ 522,50 ou renda total familiar inferior a três salários, que somam R\$ 3.135,00. Portanto, a renda familiar é um critério central na avaliação da focalização do Auxílio Emergencial, assim como em outros programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Porém, não é o único critério e é de difícil comprovação objetiva.

42. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Pnad Covid-19 de junho, mais de 80% dos domicílios com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 50,34 recebeu o Auxílio Emergencial, assim como mais de 85% dos domicílios com renda *per capita* entre R\$ 50,34 e R\$ 242,15. Seguindo os parâmetros do Programa Bolsa Família, esses dois grupos abrangem a população em extrema pobreza (até R\$ 89,00 *per capita*) e em situação de pobreza (até R\$ 198,00 *per capita*). Considerando o valor de R\$ 600, as cotas duplas para mães chefes de famílias (R\$ 1.200,00) e a possibilidade de dois membros da mesma família receberem o auxílio, cada família pode receber R\$ 600,00, R\$ 1.200,00 ou R\$ 1.800,00, que são valores muito superiores às rendas auferidas antes da crise pela população em situação de pobreza e extrema pobreza. Portanto, mesmo que de forma temporária, o Auxílio Emergencial teve como externalidade positiva a redução da pobreza ao menor patamar dos últimos 40 anos, segundo o Ministério da Cidadania (<https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/com-auxilio-emergencial-numero-de-pessoas-na-extrema-pobreza-e-o-menor-em-40-anos>).

Figura 4 - Domicílios que receberam Auxílio Emergencial por nível de renda *per capita* (em milhares)



Fonte: Pnad Covid-19 do IBGE (https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8aa598ff96d7b31bd752c988f2e39572.pdf).

43. A partir do gráfico acima, percebe-se que quanto maior a renda *per capita* do domicílio, menor o percentual de domicílios recebendo o Auxílio Emergencial. Caso a renda per capita fosse o único critério de elegibilidade, em tese, o resultado ideal desse gráfico deveria ser 100% dos domicílios com renda *per capita* inferior a R\$ 522,50 recebendo o Auxílio Emergencial e nenhum dos domicílios com renda superior a esse valor deveria estar recebendo o Auxílio Emergencial. Portanto, o resultado da Pnad Covid-19 de junho indica possíveis erros de inclusão e de exclusão, mas precisa-se ressaltar a existência de outros critérios de elegibilidade.

44. Ainda segundo dados da Pnad Covid-19, a renda domiciliar *per capita* com o Auxílio aumentou 11% em relação à renda *per capita* domiciliar sem o Auxílio. Para a população com renda *per capita* inferior a R\$ 50,34, esse aumento foi de 3.705%. Para o grupo seguinte, com renda maior que R\$ 50,34 e igual ou menor que R\$ 242,15, o aumento foi de 150%. E para o terceiro decil, com limite superior de R\$ 303,42, a renda *per capita* média aumentou 60%. Chama a atenção o fato de a renda também ter aumentado, mesmo que em patamares inferiores a 10% nos últimos quatro decis, que representam a população com maior renda do País.

45. Todavia, conforme já observado, a Lei 13.982/2020 também permite regra alternativa à renda *per capita*, a partir da verificação também da totalidade da renda dos membros da família. Segundo o § 6º do art. 2º da referida lei, ‘renda familiar é 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 de **um mesmo domicílio**’.

46. A Nota Informativa da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Economia (SPE/ME), de 8 de julho de 2020, analisa a abrangência, a focalização e o efeito distributivo do Auxílio Emergencial. Ela corrobora a avaliação de que o auxílio teve impacto significativo entre os domicílios de baixa renda *per capita*. Dentre os elementos apresentados, consta a tabela a seguir que mensura o rendimento médio total do domicílio e os tipos de renda para cada decil da Pnad Covid-19, demonstrando a importância do Auxílio Emergencial nos decis inferiores e, também, a existência não só do auxílio, mas também do Bolsa Família e do BPC nos decis superiores que representam a população com maior renda no país.

Figura 5 – Rendimento médio por decil e tipo de renda

Decil	Aposentadoria	Pensão alimentícia	PBF	BPC	Auxílio Emergencial	Seguro desemprego	Outras Rendas	Renda domiciliar do trabalho	Renda Total domiciliar efetiva
1º	0,19	1,90	23,09		674,94		0,12	5,85	706,09
2º	61,77	36,48	82,88	15,72	818,98	5,13	7,95	363,96	1.392,88
3º	235,94	22,16	33,51	46,72	597,55	24,25	10,32	741,83	1.712,27
4º	254,20	28,45	30,68	42,14	528,82	43,02	13,80	1.142,92	2.084,03
5º	443,78	24,98	10,50	47,20	367,45	34,99	12,90	1.121,12	2.062,93
6º	569,32	27,98	6,27	38,81	311,71	42,73	22,57	1.624,74	2.644,12
7º	627,89	28,58	3,73	23,73	228,85	40,09	34,13	2.052,60	3.039,61
8º	931,71	23,73	1,49	49,18	107,31	36,87	32,81	1.709,45	2.892,55
9º	1.096,70	46,47	0,74	10,90	94,82	40,94	97,62	3.106,70	4.494,89
10º	2.300,79	79,94	0,13	4,82	35,24	16,94	429,93	7.745,25	10.613,03

Fonte: Secretaria de Política Econômica do ME (https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota_informativa_covid19_final.pdf/view).

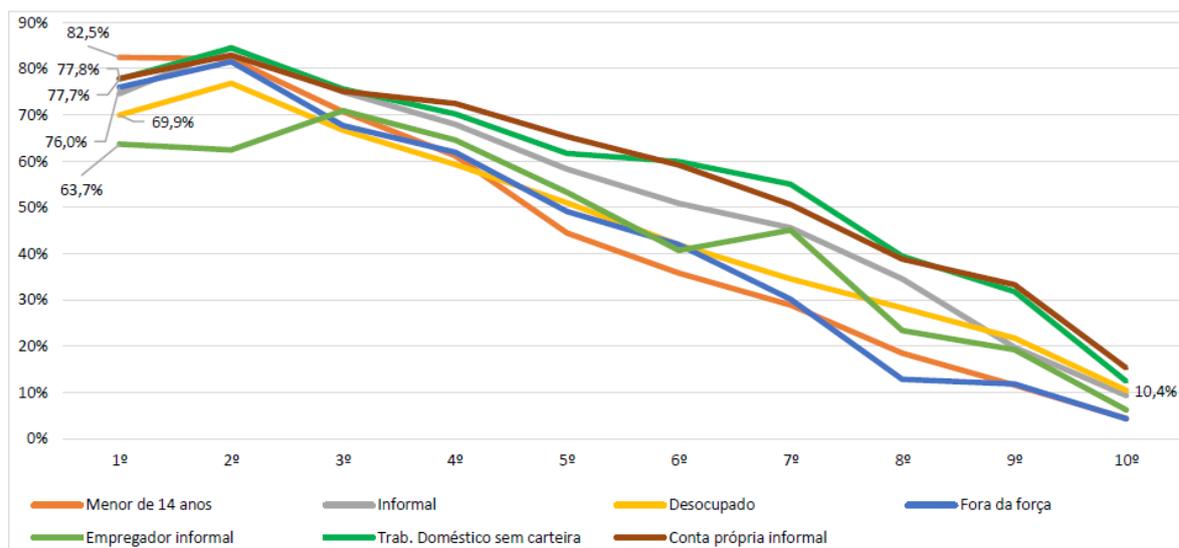
47. No mesmo documento da SPE/ME, é possível observar a distribuição dos beneficiários do Auxílio Emergencial por decil de renda *per capita* e também por tipo de situação no mercado de trabalho (definições da Pnad), em especial para aquelas situações alvo do Auxílio Emergencial: desocupado, empregado informal, empregador informal, trabalhador doméstico sem carteira, conta própria informal e fora da força de trabalho. Observa-se que, apesar de diferenças de magnitude nas curvas do gráfico na Figura 6, o comportamento é semelhante nos diferentes níveis de renda *per capita*. Isso indica que, nas rendas inferiores (decis 1 a 5), nem todas as pessoas do público-alvo do auxílio receberam e que, nas rendas superiores (decis 6 a 10), há pessoas identificadas como público-alvo no inciso VI do art. 2º da Lei 13.982/2020, porém, fora do limite de renda *per capita*.

48. Em alguma medida, essa análise permite concluir que a identificação de situação trabalhista tem limitações relevantes para a focalização de uma medida de transferência de renda. A

exclusão de pessoas com vínculos formais facilita a focalização, em razão da objetividade do dado objeto de verificação de elegibilidade. Porém, a inclusão de pessoas sem vínculos formais torna o processo de confirmação do requisito de elegibilidade inviável, uma vez que informações de renda são declaratórias e de baixa credibilidade como mecanismo de controle. Portanto, há evidências de que o auxílio alcançou o objetivo de fornecer renda a trabalhadores informais, desempregados e MEI. Entretanto, a inviabilidade de verificação das regras de renda aumentou significativamente o risco de inclusão indevida e de perda de efetividade da focalização do Auxílio Emergencial.

49. Em relação aos domicílios de menor renda que não estão recebendo o auxílio emergencial, há três explicações possíveis. A primeira estaria no fato da pesquisa ter sido feita durante o mês de junho. Há 8,1 milhões de domicílios nos cinco decis de menor renda sem receber o Auxílio Emergencial. No final de maio, havia 59 milhões de beneficiários identificados como elegíveis e atualmente há 66,9 milhões. Portanto, a diferença é muito próxima a esses 8,1 milhões. Uma segunda explicação seria a possibilidade de domicílios de baixa renda terem adultos com renda inferior aos limites de renda, mas de natureza formal e que, portanto, seriam inelegíveis ao Auxílio. A terceira possibilidade é a efetiva exclusão de beneficiários elegíveis, uma vez que não há precisão nas duas explicações anteriores.

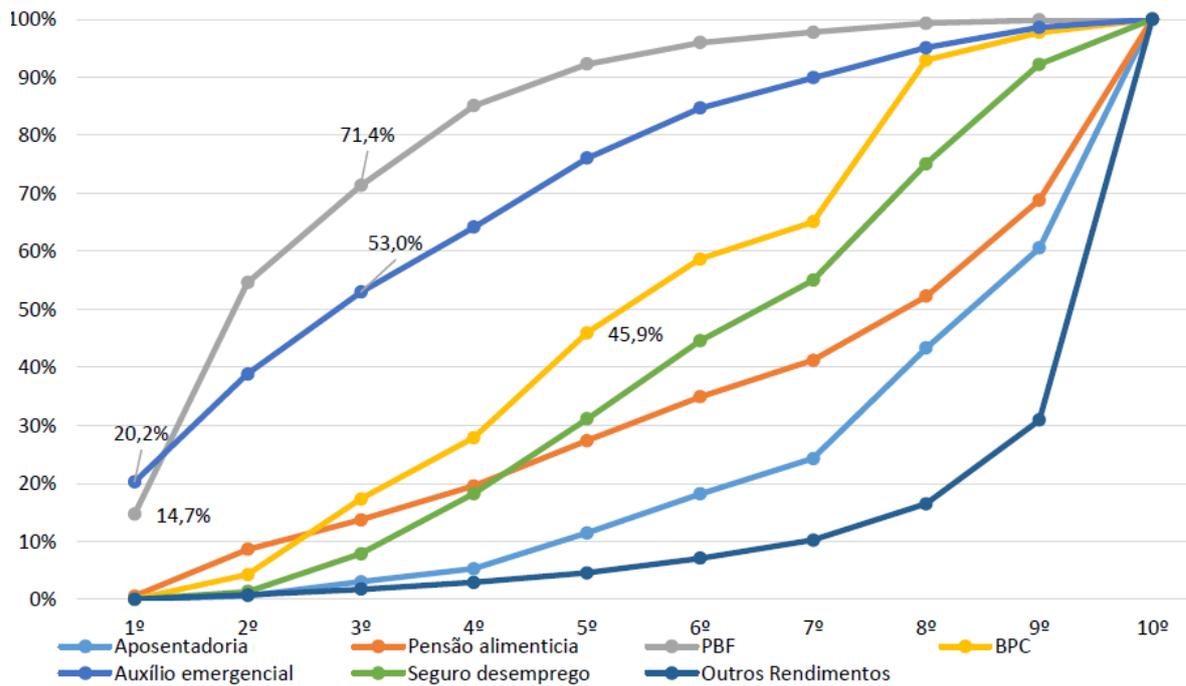
Figura 6 - Percentual de pessoas residentes em domicílios com Auxílio Emergencial



Fonte: Secretaria de Política Econômica do ME (https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota_informativa_covid19_final.pdf/view).

50. Por fim, o estudo da SPE/ME e a Pnad Covid-19 também oferecem evidências que permitem a comparação da focalização do Auxílio Emergencial e de outras programas em decis de menor renda *per capita*. O Auxílio direcionou mais de 50% dos recursos aos 30% domicílios mais pobres, o que representaria uma focalização inferior apenas à do Programa Bolsa Família, que teria 71,4%. Por um lado, esse é um dado positivo. Por outro lado, reforça a superioridade do Bolsa Família enquanto política de transferência de renda e, pela alta materialidade do Auxílio Emergencial, levanta dúvidas quanto aos riscos de pagamentos indevidos da ordem de dezenas de bilhões de reais, conforme capítulo seguinte deste relatório. Os objetivos e públicos-alvo do Auxílio Emergencial e do Bolsa Família são distintos. Porém, o comparativo reforça limitações do auxílio que serão detalhadas no capítulo seguinte.

Figura 7 - Focalização de recursos, em termos percentuais acumulados, dos tipos de rendimentos por decil de renda per capita efetivo sem Auxílio Emergencial



Fonte: Secretaria de Política Econômica do ME (https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota_informativa_covid19_final.pdf/view).

III.2. Custo do auxílio emergencial representa 1/3 do aumento do déficit primário e há um custo adicional dos juros das operações de crédito utilizadas como fonte de financiamento

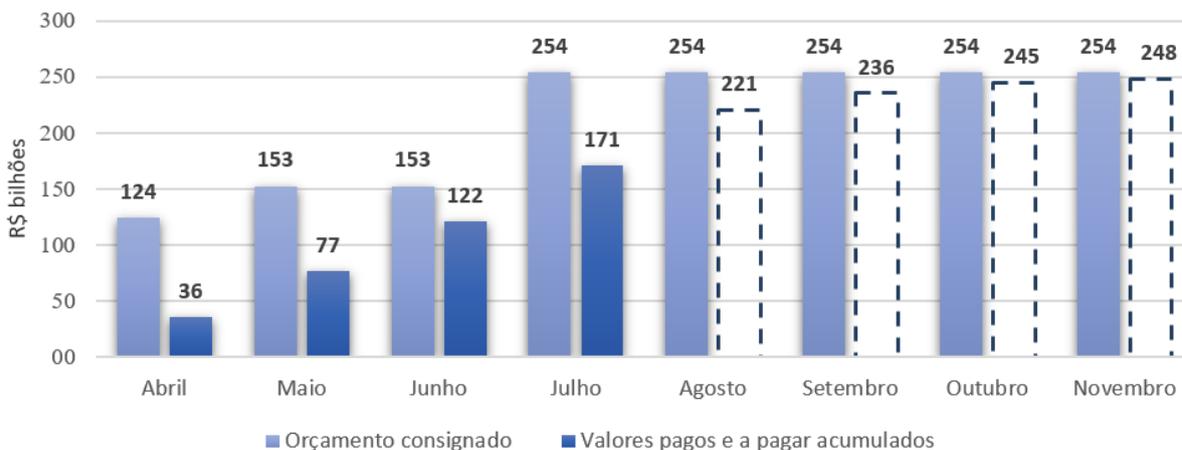
51. Conforme destacado no primeiro relatório deste acompanhamento, a estimativa de despesa orçamentária com o Auxílio Emergencial se altera em função de três variáveis: 1) valor; 2) público-alvo; e, 3) duração. Todas tiveram alterações de estimativa relevantes que redundaram uma despesa muito superior à inicialmente estimada. O valor foi debatido apenas dentro do processo legislativo, porém, com premissas de público-alvo e duração diferentes daqueles efetivamente realizados. Essas duas últimas variáveis foram alteradas de forma a ampliar a despesa inicialmente orçada de R\$ 98 bilhões para os atuais R\$ 254 bilhões, uma ampliação de mais de 150%.

52. Segundo a Nota Técnica SAGI/MCid 14/2020, o público-alvo foi estimado inicialmente em 45,5 milhões de beneficiários. Segundo o Painel do Auxílio Emergencial, em julho a quantidade de beneficiários já havia alcançado 66,9 milhões, um aumento de 47%. Além disso, a estimativa inicial de mães chefes de família foi inferior a nove milhões. Contudo, ao final de junho, mais de 10,5 milhões de mães chefes de família já tinham sido consideradas elegíveis, um crescimento de 20%, o que também tem impacto orçamentário pelo fato de fazerem jus à cota dupla de R\$ 1.200,00. Já a duração prevista, que era de três meses, foi alterada para 5 meses, um crescimento de 66,67%.

53. A Figura 7 mostra o orçamento consignado para o Auxílio Emergencial, de R\$ 254,24 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\$ 171,1 bilhões acumulados em julho. O ritmo de crescimento dos gastos tende a diminuir a partir de setembro, em função da cessação do pagamento para os beneficiários que já receberam as cinco parcelas previstas.

Nos meses subsequentes, os gastos acumulados continuam se elevando até alcançar R\$ 248,1 bilhões, segundo estimativa realizada.

Figura 8 – 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 foram realizadas com base nos pagamentos realizados até julho, sem considerar concessões pendentes.

54. Não foram consideradas na estimativa concessões pendentes, ainda não realizadas. Conforme foi divulgado pelo Ministério da Cidadania em sua página na Internet, em 27/7/2020, existiam apenas 123.007 cadastros em processamento pela Dataprev, que representavam 0,08% de todo o contingente processado. Além disso, 903.719 pessoas permaneciam com os cadastros classificados como “inconclusivos”, podendo complementar informações para se habilitar ao Auxílio (peça 262).

55. O patamar orçamentário alcançado pelo Auxílio Emergencial é preocupante sob três aspectos: 1) risco de descontinuidade com alto impacto social; 2) risco de incompatibilidade com regras orçamentárias temporariamente suspensas; 3) risco relacionado ao impacto nos custos e na trajetória da dívida pública federal. Além disso, há evidências de que a despesa com o Auxílio Emergencial seja superior à média dos dispêndios de medidas similares de outros países.

56. Segundo dados contidos na 11ª versão do *Living Paper, Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures* (GENTILINI, et. al, 2020), trabalho produzido por técnicos do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) sobre as medidas adotadas pelos governos acerca da proteção social e do trabalho em resposta à Covid-19, 195 países ao redor do mundo têm, de alguma forma, planejado, introduzido ou adaptado um total de 1.024 ações de proteção social em resposta à crise do novo coronavírus.

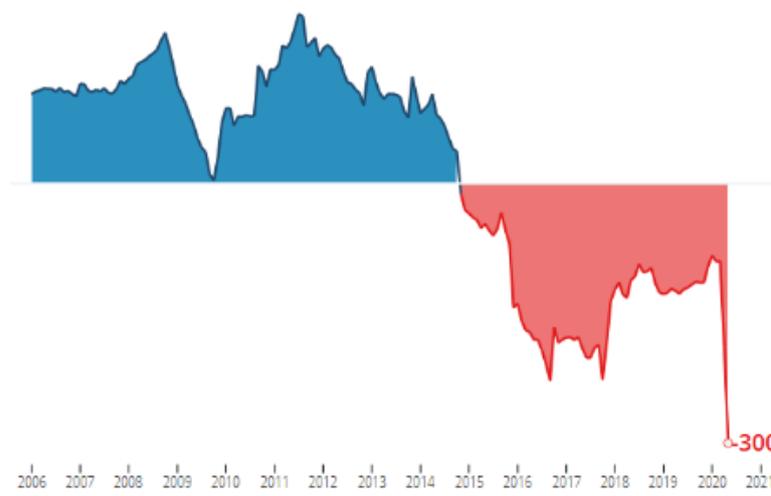
57. Em números, das 1.024 medidas implementadas, 621 estão relacionadas a programas de assistência social, 263 a programas de seguro social e 140 a ações dos governos junto ao mercado de trabalho. Dentre as 621 medidas com foco na assistência social, 271 delas são programas de transferência de renda, nos moldes do Auxílio Emergencial, implementado pelo governo brasileiro. Isso representa 26,5% de todas as ações postas em prática para combate à pandemia, alcançando cerca de 1,1 bilhão de pessoas em todo o mundo.

58. Dos setenta programas de transferência de renda a que o estudo teve acesso, a duração tem variado entre um e doze meses, com uma média de 3,1 meses, período muito próximo ao que foi inicialmente estabelecido. O volume de recursos empregado é alto. O estudo identificou gastos

no montante de USD 589 bilhões, o que representaria cerca de 0,4% do PIB mundial, que é da ordem de USD 142 trilhões. Mas os gastos tendem a ser bem maiores, já que nem todos os países enviaram dados oficiais para a elaboração do relatório. Durante a crise, o gasto *per capita* tem variado entre USD 1,00, que é a média observada nos países de baixa renda e USD 123,00, nos países de renda mais elevada. Para efeito de comparação, o Brasil até julho de 2020 gastou USD 449,08 *per capita* com o chamado “Orçamento de Guerra”, sendo USD 225,64 *per capita* somente com o Auxílio Emergencial.

59. Além dos custos orçamentários mencionados, há também o custo financeiro decorrente do aumento do endividamento para financiar as medidas de combate à crise do Covid-19. O Governo Federal tem tido déficits primários há mais de 5 anos. No primeiro semestre de 2019, o Déficit Primário do Governo Federal foi de R\$ 29,3 bilhões. De janeiro a junho de 2020, esse indicador foi de R\$ 417,2 bilhões. O aumento de R\$ 387,9 bilhões do déficit é explicado essencialmente pelas medidas emergenciais, com destaque para o Auxílio Emergencial, que representa quase 1/3 desse aumento.

Figura 9 - Resultado do Tesouro Nacional - 12 meses, atualizados pelo IPCA, até maio/2020 (em R\$ bilhões)



Fonte: Sítio eletrônico do Tesouro Nacional (consulta em 13/8/2020).

60. Esse aumento do déficit primário impactou no nível de endividamento bruto. Segundo Nota do Banco Central de 31/7/2020, 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. Em relação aos juros nominais, a nota aponta que no mês de junho de 2020 foi de R\$ 21,5 bilhões, enquanto no mesmo mês do ano anterior foi de R\$ 17,4 bilhões. Segundo o Relatório de Acompanhamento Fiscal da Instituição Fiscal Independente (IFI) do mês de junho, no cenário base, estima-se que os resultados primários permaneçam deficitários até 2030, o que significa que os juros decorrentes desse aumento de endividamento devem ser pagos ao longo de uma década ou mais.

61. Da despesa de R\$ 254 bilhões com o auxílio, R\$ 130,3 bilhões impactam diretamente o estoque da dívida em razão dos créditos extraordinários com fonte baseada em novas emissões de títulos, pelas Medidas Provisórias 970 e 988/2020. Segundo o Relatório Mensal da Dívida de junho de 2020, o custo médio das emissões de títulos está próximo de 5%. Portanto, o custo desse aumento de endividamento deve ser de, no mínimo, R\$ 6,5 bilhões por ano enquanto a dívida não retornar ao patamar pré-crise da Covid-19, o que pode, conforme estimativa da IFI, levar mais de 10 anos.

Em 2030, esses R\$ 130,3 bilhões em títulos emitidos para o Auxílio Emergencial podem representar uma dívida superior a R\$ 210 bilhões, um custo adicional de R\$ 80 bilhões (aumento de 60%).

62. Sob a ótica fiscal, as despesas emergenciais podem ter impactos implícitos de longo prazo, de forma semelhante ao que se observou, por exemplo, no Programa de Sustentação ao Investimento (PSI), instituído pela Lei 12.096/2009, em resposta à crise financeira de 2008. O PSI foi financiado por meio da emissão de títulos públicos que somaram entre 2009 e 2015 mais de R\$ 520 bilhões. O PSI possui um custo explícito decorrente dos subsídios financeiros para a equalização de taxas de juros, que são pagos anualmente como despesa primária pelo Tesouro Nacional. Segundo o Boletim de subsídios do Tesouro Nacional no âmbito do PSI e dos empréstimos ao BNDES do 3º trimestre de 2020, o valor total de subsídios financeiros dessas operações ao longo desses mais de 10 anos foi de R\$ 77,3 bilhões. Porém, o PSI também possui subsídios implícitos creditícios, que não têm rubrica própria no orçamento, mas que decorre do fato da remuneração paga pelo BNDES ao Tesouro ser em taxas inferiores ao custo de oportunidade do Tesouro. Segundo o Boletim mencionado, o subsídio creditício desde 2009 até a data do boletim foi de R\$ 184,3 bilhões. Somado ao subsídio financeiro, o valor total é de R\$ 261,6 bilhões.

III.3 Prorrogação sem estudos integrados de cenários sanitários, social e econômico

63. O impacto orçamentário e econômico do Auxílio Emergencial foi questionado pelo MP/TCU (TC 025.409/2020-4, apensado). Para o MP/TCU, a prorrogação do Auxílio está atrelada à viabilidade do período de enfrentamento da emergência de saúde pública, com medidas determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo. Sustenta que a prorrogação exigiria prévios estudos técnicos e científicos.

64. O relator determinou a realização de oitivas dos Ministérios da Cidadania e Economia e o tratamento da documentação enviada neste acompanhamento. O relato completo consta no apêndice A e os principais pontos estão relatados nos itens III.3, IV.7 e V.4 deste relatório. Inicialmente serão apresentadas as manifestações do Ministério da Economia e, em seguida, do Ministério da Cidadania.

65. A Coordenação de Programação Financeira, da Secretaria do Tesouro Nacional (Cofin/STN), afirmou que a ampliação de despesa deve observância aos normativos atinentes à matéria orçamentária e financeira, que deve ser demonstrado o impacto dessas medidas nos próprios exercícios e as medidas compensatórias (peça 196). No entanto, a Cofin/STN manifestou-se a favor da prorrogação do benefício, considerando o disposto na concessão da Medida Cautelar, em 29/3/2020, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357/DF. Foi decidido que, durante a emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, estariam afastadas as exigências de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da pandemia. Porém, ainda assim, seriam necessárias estimativas de seu impacto orçamentário e financeiro.

66. A Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais da STN destacou que os impactos da medida são substanciais. A prorrogação tem impacto estimado de R\$ 101,6 bilhões, além dos R\$ 152,4 bilhões inicialmente estabelecidos. Acrescentou que o gasto adicional soma 1,4% do PIB (cerca de três vezes o gasto com o Bolsa Família em todo o ano de 2019) (peça 198). Quanto à ampliação do prazo de validade para saque das parcelas de 90 para 270 dias, a Coordenação-Geral ressalta “que o prazo se estende para além do período da calamidade pública com efeitos financeiros

que podem se estender até o primeiro trimestre de 2021”, sugerindo “análise jurídica sob este quesito específico quanto a necessidade de cumprimento do disposto nos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

67. O Secretário da STN não apresentou óbices legais à prorrogação por dois meses do Auxílio, mas alertou que a decisão de expansão desta política pública levará o setor público brasileiro a obter um nível bastante elevado de déficit fiscal e de endividamento público (peça 200). A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) não se opôs à prorrogação do Auxílio Emergencial, desde que seja condicionado à disponibilidade de fontes de recurso no momento da elaboração do crédito orçamentário adicional relativo às despesas decorrentes da prorrogação (peça 199). A Diretoria de Programa 2 da Secretaria Especial da Fazenda, com base nas análises da SOF e da STN, sugeriu que a Secretaria Especial de Fazenda não apresentasse óbices ao andamento do Decreto de prorrogação do Auxílio (peça 197).

68. Por seu turno, o Ministério da Cidadania defende que a Lei 13.982/2020 previu a possibilidade de sua prorrogação durante o período de enfrentamento da pandemia do coronavírus e que a medida foi tomada considerando que “os processos de flexibilização não acarretaram em uma imediata e automática recuperação de fonte de renda dos trabalhadores e ainda não foi feita a reabertura plena e completa das atividades econômicas em âmbito nacional”, objetivando a proteção do trabalhador mais vulnerável, ainda afetado pelos efeitos da crise (peça 206).

69. Conforme parecer à peça 209, a Consultoria-Jurídica do Ministério da Cidadania (Conjur/MCid), defende que a prorrogação do Auxílio encontra pleno respaldo no art. 6º da Lei 13.982/2020. Aduz que a Lei 13.979/2020 prevê que a duração da situação de emergência será definida em ato do Ministro da Saúde. Por sua vez, a Portaria 188, de 3/2/2020, do Ministério da Saúde, que declarou emergência em saúde pública permanece inalterada. Dessa forma, estaria justificada a prorrogação do auxílio enquanto perdurar a situação de emergência. Portanto seria facultado ao Poder Executivo a prorrogação do Auxílio. Quanto à prorrogação sem estudo da situação da pandemia em cada região ou estado, a Conjur/MCid destacou que a Lei 13.982/2020 não estabeleceu requisito territorial para a concessão do benefício e, portanto, restringi-lo conforme a localidade implicaria violação ao texto legal com o estabelecimento de critério não previsto pelo legislador. A unidade jurídica ressalta que, desde a criação do benefício, já existiam níveis diferentes de situação diante da pandemia, mas o Congresso não estipulou qualquer tipo de diferenciação regional na ocasião.

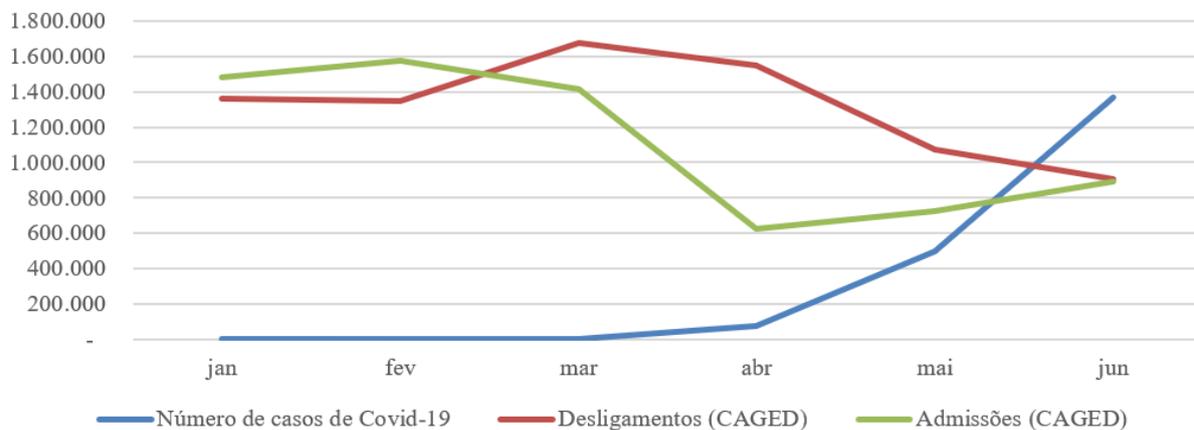
70. Diante da análise das manifestações dos Ministérios, pode-se chegar às seguintes conclusões: 1) o Ministério da Economia estimou o impacto orçamentário a partir da mera reprodução da execução de meses anteriores do Auxílio Emergencial, alertando para o alto impacto fiscal da medida, mas sem evidências quanto aos efeitos no endividamento; 2) procede o argumento do Ministério da Cidadania de que não há requisito legal para avaliação territorial da demanda pelo Auxílio Emergencial, porém, há exigência legal para verificação de vínculos empregatícios e renda (incisos II a IV do art. 2º da Lei 13.982/2020); 3) também procede o argumento do MCid que o art. 6º da Lei 13.982/2020 autoriza a prorrogação do período de duração do Auxílio Emergencial, porém, a abertura de crédito extraordinário é constitucionalmente vinculada à imprevisibilidade da despesa e esse fator depende fundamentalmente da evolução das respostas à crise sanitária; e, 4) não foram apresentados estudos que tratem da vinculação entre os cenários sanitário, econômico e social.

71. O art. 3º da Lei 13.979/2020 dispõe sobre as medidas para a proteção da coletividade diante da emergência de saúde, como isolamento e quarentena, que poderão ser determinadas com

base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde. O isolamento é definido como separação de pessoas doentes ou contaminadas e a quarentena é definida como restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação de pessoas que não estejam doentes. O isolamento e a quarentena levaram ao fechamento das atividades não essenciais e conseqüentemente, à perda de renda de trabalhadores amparados.

72. Segundo os dados tanto da Pnad Contínua quanto dos cadastros governamentais, a cada mês, mais de 1 milhão de pessoas perdem emprego e renda a cada mês e mais de 1 milhão conseguem emprego e renda mensalmente, recuperando, portanto, uma renda formal. Pela figura abaixo, constata-se que o fluxo de admissões de emprego começa a alcançar o mesmo patamar das demissões no mês de junho. Além disso, somadas as admissões entre abril e junho, verifica-se que mais de dois milhões de pessoas podem estar recebendo o Auxílio Emergencial e também estar empregadas, uma vez que o Ministério da Cidadania não verifica condições de elegibilidade na manutenção do benefício, apenas na concessão, conforme será destacado no capítulo a seguir.

Figura 10 – Comparação entre casos de Covid-19 e fluxo de admissões e demissões



Fontes: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged?view=default> e <https://ourworldindata.org/coronavirus/country/brazil?country=~BRA>.

73. No primeiro relatório deste acompanhamento, aprovado pelo Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário, em 3/6/2020, foram propostas recomendações no sentido de integrar evidências sanitárias, econômicas e sociais, de modo a qualificar melhor o processo decisório. Dentre elas, foi incluída recomendação à Casa Civil para que avaliasse a sistemática de governança para atribuir a 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 protocolos sanitários existentes (item 9.2 do Acórdão).

74. Também foi feita recomendação ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia para 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 (item 9.3 do Acórdão).

75. Ressalta-se, contudo, que não há obrigatoriedade legal ou cogente na decisão do TCU para a implementação das recomendações, uma vez que, segundo a Resolução 315/2020, a recomendação é uma deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos

programas e ações de governo. Para tanto, as recomendações são elaboradas para tratar a causa dos problemas identificados nas auditorias e deve observar requisitos de viabilidade prática, objetividade e motivação. Além disso, cabe à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e oportunidade de implementar uma recomendação do TCU.

76. Nesse sentido, a questão não é se as pastas destinatárias das recomendações as implementaram ou não, mas se tomaram medidas para atacar as causas dos problemas que fundamentaram a recomendação. No caso, o problema seria a perda de efetividade e eficiência do Auxílio Emergencial decorrente das causas relatadas, quais sejam: a fragmentação do processo decisório e a assimetria de informação. A Pnad Covid-19 possui dados sobre a pandemia e sobre o auxílio. É um bom ponto de partida. Porém, a partir da documentação enviada, não há evidências de que essas informações estão sendo analisadas de forma integrada.

77. Estudo recente do Banco Mundial denominado “Protegendo Pessoas e Economias: políticas integradas em resposta ao Covid-19” (2020) oferece princípios e diretrizes aos governos para o enfrentamento da pandemia. Após reconhecer que os países precisarão equilibrar a proteção da população contra a pandemia com a garantia de renda, comida e serviços básicos, o estudo destaca a importância de decisões dinâmicas e baseadas em evidência:

“Macro e micro dados podem ter um importante papel. A realização de testes é fundamental, de modo que, a partir desses dados seja possível avaliar a dinâmica e as características da epidemia. Medidas relacionadas a rastreamento de contato também são fundamentais para gerenciar a taxa de contágio. Da mesma forma, dados econômicos informarão respostas bem calibradas para mitigação e recuperação. O alto nível de incerteza relacionado à evolução do Covid-19 significa que erros são inevitáveis. Entretanto, confiar nos dados permitirá mecanismos de aprendizagem para sopesar custos e benefícios enquanto os países se adaptam e corrigem suas abordagens” (Banco Mundial, 2020, p. 10) (Tradução livre).

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

Proposta de encaminhamento:

79. Diante de todo o exposto, propõe-se recomendar Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, 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. Ademais, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elabore e inclua no relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo nº 6/2020:

1) 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 pelo Covid-19; e

d.2) 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 de Covid-19 e possíveis valores das prestações mensais.

IV. REQUERENTES SEM DIREITO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL FORAM CONTEMPLADOS

81. Devido às limitações cadastrais nos bancos de dados governamentais e ao alto índice de informalidade nas relações de emprego e conjugais, algumas regras de elegibilidade do Auxílio Emergencial são de difícil verificação e estima-se que um número significativo de requerentes sem direito ao Auxílio Emergencial acabou sendo contemplado, tendo recebido indevidamente os recursos públicos correspondentes.

82. Por um lado, as divergências dos dados do auxílio com estatísticas demográficas e de renda do IBGE apontam para um alto índice de pagamentos indevidos, em especial no cálculo de público-alvo máximo do auxílio (item IV.1), no limite de renda *per capita* (item IV.2), na regra de mães chefes de família (item IV.3) e no limite de dois membros por família (item IV.4). São evidências baseadas em dados estatísticos e, portanto, que envolvem margem de erro.

83. Por outro lado, há também cancelamentos de benefícios por pagamentos indevidos resultantes de cruzamentos de dados realizados posteriormente aos pagamentos pelo próprio Ministério da Cidadania/Dataprev (por exemplo: militares das Forças Armadas), pela Controladoria Geral da União, pelo TCU, pela Receita Federal, Tribunais de Contas subnacionais e outros. Nesse caso, foram verificadas informações cadastrais em bases de dados oficiais, o que evidencia o alto risco do efetivo pagamento indevido e obriga o Ministério da Cidadania a bloquear novos pagamentos, buscar confirmar o indício de irregularidade e decidir pela cessação ou pelo desbloqueio do benefício. Ainda não constam na lista de cancelamentos por pagamentos indevidos os resultados dos cruzamentos do TCU e da Receita Federal (item IV.5).

84. Também foram objeto de análise as informações provenientes da Ouvidoria do TCU (item IV.6), que foram utilizadas para obter casos concretos de indícios de pagamentos indevidos, de forma a compreender possíveis irregularidades a partir das denúncias apresentadas e que possibilitaram a identificação de falhas nas rotinas de devolução voluntária de valores recebidos indevidamente.

85. Ao final deste capítulo (item IV.7), foram analisadas as oitivas da representação do MP/TCU que tratam da exigibilidade de novas verificações de elegibilidade ao Auxílio Emergencial. Em outras palavras, há uma avaliação sobre a natureza do Auxílio Emergencial, se é um benefício único dividido em parcelas com verificação única de elegibilidade ou se é um benefício mensal que exigiria verificação periódica do atendimento aos requisitos legais.

IV.1. Pagamento acima de estimativa de público-alvo máximo aponta para erro de 9,6%

86. Estimativa realizada com base na Pnad Contínua de 2019, inserida no segundo relatório de acompanhamento (peça 106, p. 17) indicou que a quantidade de beneficiários elegíveis ao Auxílio Emergencial deveria ser de 60,4 milhões de pessoas. Essa estimativa foi realizada considerando a potencial perda de renda da população a partir de abril, decorrente da diminuição da atividade econômica por conta da pandemia e das medidas adotadas para seu enfrentamento. Portanto, trata-se de uma estimativa pontual da quantidade máxima de beneficiários, considerando a premissa de

que as perdas de renda se estenderam para o conjunto dos potenciais requerentes. Essa estimativa ainda não considerava a inclusão de mães adolescentes, que passaram a ter direito ao benefício a partir da promulgação da Lei 13.998, de 14/5/2020. A estimativa foi, então, alterada para a inclusão dessas novas beneficiárias, aproximando-se de 60,5 milhões de pessoas (*vide* Apêndice G).

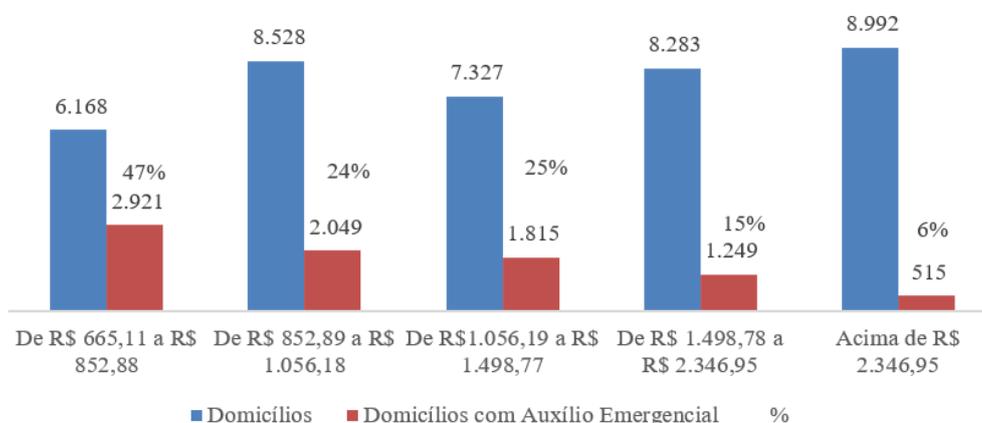
87. Esse resultado, ao ser confrontado com a quantidade de cadastros considerados elegíveis processados pela Dataprev, de 66,9 milhões de beneficiários mais recentemente divulgadas pelo MCid (peça 274), reforça a presença de risco de 6,4 milhões de pessoas estarem recebendo o Auxílio indevidamente sem preencherem os requisitos definidos em pela legislação. Esse contingente representa 9,6% do público-alvo já identificado e, considerando os gastos projetados para o pagamento das cinco parcelas, pode envolver recursos da ordem de R\$ 23,7 bilhões.

88. É importante considerar que se trata de uma estimativa conservadora de possíveis inclusões indevidas, na medida em que reconhece ter havido queda de renda durante a pandemia, mas pressupõe que essa queda foi generalizada. A estimativa que considerava a renda das famílias da forma registrada na Pnad Contínua de 2019 foi apresentada no primeiro relatório deste acompanhamento e estimou 53,2 milhões de pessoas dentro das regras de elegibilidade da Lei nº 13.982/2020 (peça 61, p. 14 e 15).

IV.2. Oito milhões de domicílios com renda *per capita* acima de ½ salário mínimo receberam o auxílio

89. A pesquisa do IBGE Pnad Covid19, realizada com a coleta de dados em junho, também apresenta indícios de potenciais inclusões indevidas de beneficiários no Auxílio Emergencial. A pesquisa levantou o percentual de domicílios contemplados com o Auxílio segmentados em dez faixas de renda *per capita*. A Figura 6 mostra as cinco faixas de renda mais elevadas, acima de R\$ 665,11, portanto superiores a meio salário mínimo, uma das condições para a elegibilidade. Dos 39,3 milhões de domicílios existentes nessas cinco faixas de renda, 21,75% receberam o Auxílio Emergencial, correspondendo a 8,5 milhões de domicílios com o Auxílio. Considerando os 29,37 milhões de domicílios que receberam o Auxílio Emergencial, em qualquer faixa de renda, esses 8,5 milhões de domicílios correspondem a 29% dos domicílios beneficiados.

Figura 11 – Domicílios que receberam Auxílio Emergencial em junho nos decis de renda domiciliar *per capita* mais elevada (em milhares)



Fonte: IBGE. Pnad Covid19. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8aa598ff96d7b31bd752c988f2e39572.pdf. Acesso em: 12 ago. 2020.

90. Esses dados devem ser analisados com ressalvas, uma vez que há dois limites alternativos de renda familiar: *per capita* de ½ salário mínimo ou total de 3 salários mínimos. Porém, servem para corroborar ou pagamentos indevidos para quem descumpra as regras de elegibilidade, ou possíveis falhas de focalização, conforme relato no item III.1 do capítulo anterior.

IV.3. Quantidade de mães chefes de família identificadas para receber o Auxílio supera as estimativas conservadoras em mais de 6 milhões

91. O Auxílio Emergencial proporciona às mães chefes de famílias monoparentais receber um valor duplo do benefício, ou seja, R\$ 1.200,00. O art. 2º, inciso IV, do Decreto 10.316/2020, que regulamenta o Auxílio, define a família monoparental com mulher provedora, público da cota dupla, como “grupo familiar chefiado por mulher sem cônjuge ou companheiro, com pelo menos uma pessoa menor de dezoito anos de idade.”

92. A estimativa de público-alvo do Auxílio Emergencial que constou do segundo relatório de acompanhamento, calculada com base na Pnad Contínua de 2019, considerou o desaquecimento do mercado de trabalho, perdas de vagas de trabalho e queda de rendimentos. Para este relatório, estimou-se ainda que, dentre aquele público, 3.154.165 mães chefes de família seriam beneficiárias de cota dupla (5,2%). Adicionalmente, por não ser possível assegurar que o critério para definir o responsável familiar utilizado na Pnad coincide com o critério definido na regulamentação do Auxílio Emergencial, entendeu-se pertinente estimar também a quantidade de mais solteiras não indicadas como responsáveis pelo domicílio naquela pesquisa (vide nota I da Tabela 5). As duas quantidades somadas alcançam 4.366.365, quantidade que representa uma estimativa conservadora de mulheres provedoras de famílias monoparentais.

93. Entretanto, no processamento da Dataprev foram identificadas, até 30/6, 10,49 milhões de requerentes nessas condições, entre os 63,83 milhões de elegíveis (16,44%), conforme consta na nota explicativa da Figura 3. Nota-se, então, que as estimativas de cotas duplas são muito inferiores às resultantes dos cruzamentos da Dataprev a partir dos cadastros administrativos.

Tabela 5 - Comparativo entre estimativa e elegíveis de mães chefes de família - junho/2020

Origem do dado	Grupo de beneficiários			Total
	PBF	CadÚnico	Caixa	
Estimativa de responsáveis femininas do domicílio (A)	1.924.819	628.052	601.294	3.154.165
Mães solteiras não responsáveis pelo domicílio (B)^I	577.213	350.076	284.911	1.212.200
Soma (A) + (B) = (C)	2.502.032	978.128	886.205	4.366.365
Processamento da Dataprev (D)^{II}	6.132.589	1.159.667	3.202.629	10.494.885
Diferenças (D) - (A)	4.207.770	531.615	2.601.335	7.340.720
Diferenças (D) - (C)	3.630.557	181.539	2.316.424	6.128.520

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Pnad Contínua anual de 2019.

Nota: I - Por falta de dados mais específicos, a estimativa de “mães solteiras não responsáveis pelo domicílio” é na verdade uma *proxy*, que representa filhas em famílias com pelo menos um neto ou neta com menos de dezoito anos e sem a presença de genro. Na alocação das duas cotas possíveis entre os membros da família, foi dada preferência às “responsáveis femininas” e às “mães solteiras” em relação aos demais familiares, por se entender que essa preferência pode ter se dado na prática, como forma de maximizar o valor total do benefício pago à família. Informações mais detalhadas constam de nota metodológica no Apêndice G.

II - Foram computadas todas as cotas duplas pagas até 30/6, exceto as relacionadas ao reprocessamento de maio dos pagamentos para o público que integra o PBF.

94. É importante notar que a diferença total apurada, de 6,1 milhões de beneficiárias a mais, é uma estimativa conservadora, na medida que o número de mães chefes de família considerou que teria ocorrido uma queda generalizada de rendimentos com o advento da pandemia e porque foi adicionada estimativa de mães solteiras não indicadas como responsáveis familiares na pesquisa. Essa diferença na quantidade de elegíveis têm um peso dobrado para os cofres públicos, pois as mães chefes de família têm direito a cotas duplas.

95. Ainda que confrontássemos o total de mães chefes de família identificadas pela Dataprev (10.494.885) com a estimativa de todas as famílias monoparentais chefiadas por mulheres realizada com base nos dados da Pnad Contínua de 2019 (6.783.107), ainda teríamos um excesso de 3.711.778 mães chefes de família no cadastro do Auxílio Emergencial.

96. Parte considerável das discrepâncias observadas podem ser atribuídas à já conhecida diferença das informações sobre as composições familiares fornecidas para pesquisas amostrais e para integrar registros administrativos. No caso dos registros administrativos, muitas vezes devido ao eventual interesse em se beneficiar de programa de assistência vinculado ao questionário, como por exemplo, o CadÚnico, que paga o Bolsa Família, as pessoas entrevistadas tendem a informar que vivem separadas, com o fim de computar menor renda *per capita* familiar. Como resultado, os cadastros resultantes tendem a registrar um número maior de mulheres chefes de família monoparentais. No caso das pesquisas amostrais, não havendo este interesse no horizonte, as pessoas tendem a responder com maior sinceridade, o que resulta em um número menor de mulheres conduzindo solitariamente seus domicílios.

97. Pelos resultados obtidos, observa-se que a situação descrita acabou se concretizando entre os beneficiários do Auxílio Emergencial. Essa hipótese é coerente com o fato de que, entre os elegíveis para o Auxílio no grupo de beneficiários do PBF, há mais de 2 vezes (6.132.589/2.502.032) mulheres chefes de família elegíveis que a estimativa; e no grupo dos apenas cadastrados no CadÚnico, a diferença é menor do que 20% do valor estimado (1.159.667/978.128). No caso dos beneficiários cadastrados via aplicativo da Caixa, essa relação é de mais de 3 vezes (3.202.629/886.205). Provavelmente, a diferença observada ampliou-se pela impossibilidade de verificação da veracidade das informações disponibilizadas via aplicativo da Caixa.

98. As prováveis concessões indevidas de cotas duplas têm como causa a baixa integração e governança entre as bases de dados do governo associadas às dificuldades para a identificação da real composição familiar nos domicílios e a impossibilidade de se comprovar a existência ou não de uniões conjugais com a coabitação dos casais. A inconsistência identificada é apenas uma das possíveis manifestações dessas dificuldades, que podem contribuir também para outras concessões indevidas, como pode ocorrer se, por exemplo, familiares omitirem a coabitação, de forma a escapar do limite de dois beneficiários por família, já que não há como controlar esse limite entre os que requerem o Auxílio por meio do aplicativo da Caixa.

99. Esse descontrole na identificação de mães chefes de família tem como efeito a realização de pagamentos a maior. Entretanto, não é possível fazer uma estimativa precisa do montante correspondente à diferença identificada, pois isso dependeria de se conhecer todos os arranjos familiares envolvidos. Supondo que a quantidade de famílias monoparentais femininas fosse equivalente ao número estimado e que essas beneficiárias deveriam fazer jus a uma cota simples de R\$ 600,00, o montante pago a mais atingiria cerca de R\$ 3,7 bilhões por parcela e R\$ 18,4 bilhões considerando as cinco parcelas.

IV.4. O total de domicílios recebendo o auxílio demonstra o descumprimento do limite de dois membros por família

100. Outro indicativo de que a quantidade de famílias monoparentais femininas identificadas no processamento do Auxílio Emergencial não é condizente com outros dados demográficos do País pode ser observada ao se examinar os resultados da Pnad Covid19. Segundo foi apurado naquela pesquisa, até junho de 2020, 29,4 milhões de domicílios foram beneficiados pelo Auxílio Emergencial.

101. Se considerarmos as quantidades de cadastros aprovadas pela Dataprev, 10,5 milhões de domicílios seriam ocupados por famílias monoparentais chefiadas pelas mulheres. Restariam 18,9 milhões de domicílios contemplados com outros arranjos familiares, que, pelas regras do Auxílio Emergencial, poderiam abrigar, no máximo, 37,8 milhões de cidadãos elegíveis. Estes, somados às 10,5 milhões de mulheres provedoras contempladas e aos 1,4 milhões de elegíveis que integram suas famílias, totalizariam 49,7 milhões de elegíveis. Portanto, há indícios de que tenham sido identificados cerca de 14,1 milhões de elegíveis a mais, ao se levar em conta que foram aprovados 63,8 milhões de cadastros até o final de junho. A distorção pode ser observada de forma mais direta quando se compara os 29,4 milhões de domicílios beneficiados identificados até junho na Pnad Covid19, com as 55,8 milhões de famílias contempladas pelo Auxílio Emergencial no mesmo período (IBGE, 2020a).

102. Considerando a estimativa de 5 milhões de mães chefes de família, o total de 1,4 milhões de elegíveis que integram suas famílias e que os outros 24,4 milhões de domicílios teriam 2 membros por família elegíveis ao auxílio, o total de beneficiários seria de 55,2 milhões de pessoas. Comparando com 63,8 milhões de beneficiários que receberam em junho, tem-se 8,6 milhões de pessoas a mais, possivelmente como terceiro ou quarto membro das famílias que requereram o Auxílio Emergencial.

103. Para uma estimativa mais conservadora, utiliza-se também dados da execução do auxílio de maio, uma vez que a Pnad Covid utilizada foi resultado de amostras semanais coletadas ao longo do mês de junho. Em maio, foram elegíveis 59 milhões de pessoas, o que alteraria essa estimativa para um patamar mínimo de 4,8 milhões de pessoas fora da regra de 2 membros por família/domicílio. Recebendo o valor de R\$ 600, o valor potencialmente pago indevidamente poderia ser da ordem de R\$ 2,9 bilhões por parcela e R\$ 14,4 bilhões as cinco parcelas. É importante ressaltar que os conceitos de família e de renda familiar, para os fins do Auxílio Emergencial, estão diretamente relacionados ao domicílio, nos termos do § 6º do art. 2º da Lei 13.982/2020.

104. Importa destacar que a inclusão de pessoas no CadÚnico e a seleção dos beneficiários do Programa Bolsa Família são realizadas pelo Ministério da Cidadania com o apoio dos municípios, em especial, dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras). Para esses dois grupos de beneficiários, que formam parte do cadastro do Auxílio Emergencial, é necessário que a pessoa responsável pela família se dirija pessoalmente ao Cras, entregue documentação física e participe de entrevista com equipe técnica especializada, composta por profissionais da área de Assistência Social para verificação dos critérios de elegibilidade.

105. Ademais, em caso de indícios de não atendimento aos critérios legais para participação no CadÚnico ou no Programa Bolsa Família, a equipe técnica tem condições de realizar visita domiciliar. Conforme destacado na Seção V.3, os Cras realizaram cerca de 8,4 milhões de visitas entre 2017 e 2019. No caso do cadastramento no aplicativo ou *site* da Caixa para o recebimento do Auxílio, em razão da pandemia, não foi possível essa verificação documental e, muito menos, a

visita domiciliar pela equipe técnica dos Cras para conferência do critério de elegibilidade. Essa limitação tende a fragilizar ainda mais as informações cadastrais sobre a composição familiar dos beneficiários.

Proposta de encaminhamento:

106. Portanto, com base nas diversas evidências reunidas, considera-se pertinente **recomendar** ao Ministério da Cidadania 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.

IV.5. Cancelamentos por pagamentos indevidos chegam a mais de 2% e indicam pagamentos a maior de R\$ 1,46 bilhão

107. Enquanto os tópicos anteriores deste capítulo tratam de estimativas de pagamentos indevidos, o presente item aborda cancelamentos decorrentes de cruzamentos de dados adicionais; devoluções (que resultam em cancelamento); e até mesmo alguns casos de solicitações administrativas e judiciais dos próprios beneficiários. Mesmo que o benefício tenha sido cancelado, o pagamento indevido ocorreu em uma ou mais parcelas, o que gera desperdício de recursos públicos emergenciais.

108. Até o final de junho, os cancelamentos representaram em termos monetários R\$ 313,68 milhões que deixaram de ser pagos em maio referentes à segunda parcela; e R\$ 662,3 milhões, que não foram pagos em junho referentes à segunda e à terceira parcelas (*vide* Tabela 6). A partir desses valores, é possível calcular o montante que teria sido pago indevidamente, cerca de R\$ 1,58 bilhão. Entretanto, esse montante é menor em função dos cancelamentos indevidos informados. Ao se descontar os valores correspondentes aos 179.387 cancelamentos indevidos resultantes dos ajustes efetuados, a estimativa dos pagamentos indevidos reduz-se para aproximadamente R\$ 1,46 bilhão.

109. A principal motivação para os cancelamentos está explicada nos cruzamentos de dados adicionais, que foram realizados tanto pelo Ministério da Cidadania com a Dataprev, quanto por órgãos de controle. Como não houve coordenação desses cruzamentos, pode haver duplicidade nos resultados. Quanto ao ressarcimento das parcelas já pagas, em 1/8/2020, 111.426 beneficiados haviam devolvido voluntariamente o valor de R\$ 104,2 milhões. Destes, 26.216 eram militares (peça 272).

110. Além disso, conforme Ofício 744/2020 (peça 206), segundo o Ministério da Cidadania, dos 620.299 indícios de pagamentos indevidos detectados pelo TCU no Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário, sessão de 1/7/2020 (TC 016.834/2020-8), 399.304 já tinham sido bloqueados devido a cruzamentos realizados pela CGU ou Dataprev. Porém, os outros 220.995 ainda não foram regularizados. O Relatório de Acompanhamento de Dados (peça 20, p. 25, do TC 016.834/2020-8) relaciona a natureza das situações de incompatibilidade identificadas: indício de benefício previdenciário ou assistencial; indício de recebimento de Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEM); indício de relação formal com ente público; indício de recebimento de seguro-desemprego; indício de falecimento; indício de CPF cancelado, nulo ou suspenso; indício de reclusão; indício de falhas no CPF utilizado para identificação de beneficiários; indício de recebimento de múltiplos benefícios; indício de renda acima do limite.

111. Nessa linha, também não estão identificados cancelamentos resultantes dos cruzamentos realizados pela Receita Federal. Segundo o Anexo VIII do Ofício SEI 173977/2020/ME (peça 202,

p. 3), foram detectados 389 mil casos de pessoas que receberam o auxílio e declararam rendas tributáveis, não tributários, patrimônio ou eram dependentes de declarantes. A análise detalhada desses dados será realizada no próximo relatório deste acompanhamento.

112. A Tabela 6, a seguir, apresenta todos os cancelamentos realizados até o final de junho, apurados com base na documentação que vem sendo disponibilizada mensalmente pelos gestores.

Tabela 6 – Cancelamentos^I efetuados até o final de junho

Motivo	Parcela 2	Parcela 3	Total
Óbito indicado em base da Receita Federal	13.847	12.746	26.593
Integra base de penitenciários	166.809	741	167.550
Integra base de militares	212.664	19.675	232.339
Cancelamento voluntário por via judicial ou processo administrativo	2	0	2
Integra base do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEM)	78.200	106.513	184.713
Integra base de residentes no exterior	40.620	3.259	43.879
Integra Base Nacional de Mandados de Prisão (BNMP)	33.349	0	33.349
Remoção solicitada	4	1.583	1.587
Devolução GRU	9.596	28.644	38.240
Bloqueio CGU	0	613.741	613.741
Bloqueio TCE	286	31.216	31.502
Bloqueio PF	0	2	2
Bloqueio CBM	4	24	28
Bloqueio Servidores Estaduais	27.861	159.257	187.118
Total de infrações às regras de elegibilidade	583.242	977.401	1.560.643^{II}
Grupo de beneficiários	Parcela 2	Parcela 3	Total
PBF	81.906	12.398	94.304
CadÚnico	103.445	547.780	651.225
Extracad	387.012	360.176	747.188
Total de cancelamentos	572.363	920.354	1.492.717^{II}

Fonte: Ministério da Cidadania (peça 211, p. 44-45 e 159-161) e relatórios gerenciais (peças 97 e 211, p. 162-195).

Notas: I – Conforme consta da Nota Técnica 62/2020 (peça 275, p. 2), os cancelamentos são aplicados aos beneficiários elegíveis em parcela anterior, mas com indícios de irregularidades ou não atendimento aos critérios definidos em lei, que foram identificados em processamento de parcelas subsequentes, por mudanças de condições nos parâmetros da análise original ou pela disponibilidade de novas bases de dados.

II - O total de infrações é diferente do total de cancelamentos, pois alguns benefícios cancelados acabaram infringindo as regras em mais de uma categoria.

113. Entretanto, conforme consta da Nota Técnica 62/2020 da Coordenação-Geral de Gestão da Informação do MCid (peça 275), por erros no processo de cancelamento, alguns cadastros informados na Tabela 7 foram cancelados indevidamente em maio e em junho, por supostamente integrarem as Forças Armadas. O Ministério da Defesa disponibilizou uma base de dados que se configurava em um registro histórico e incluía informações de pessoas que já estavam com o vínculo cessado junto às Forças Armadas. A partir da disponibilização da base correta, recebida em 26/5/2020, foi possível constatar que 169.311 requerentes pelos públicos integrantes do CadÚnico e que requereram pelo aplicativo da Caixa foram considerados inelegíveis para o recebimento da

segunda parcela, mas já não mantinham vínculo com as Forças Armadas. Posteriormente, 3.324 desses beneficiários sem vínculo com as Forças Armadas foram novamente cancelados por outras motivações.

114. Situação semelhante ocorreu, em julho, com servidores do Estado de São Paulo. Houve uma reavaliação da lista de servidores disponibilizada pela Controladoria Geral da União (CGU). Nessa revisão, 13.510 beneficiários que haviam sido cancelados, foram novamente considerados elegíveis. Posteriormente, 110 destes beneficiários voltaram a ser cancelados por outros critérios (peça 275).

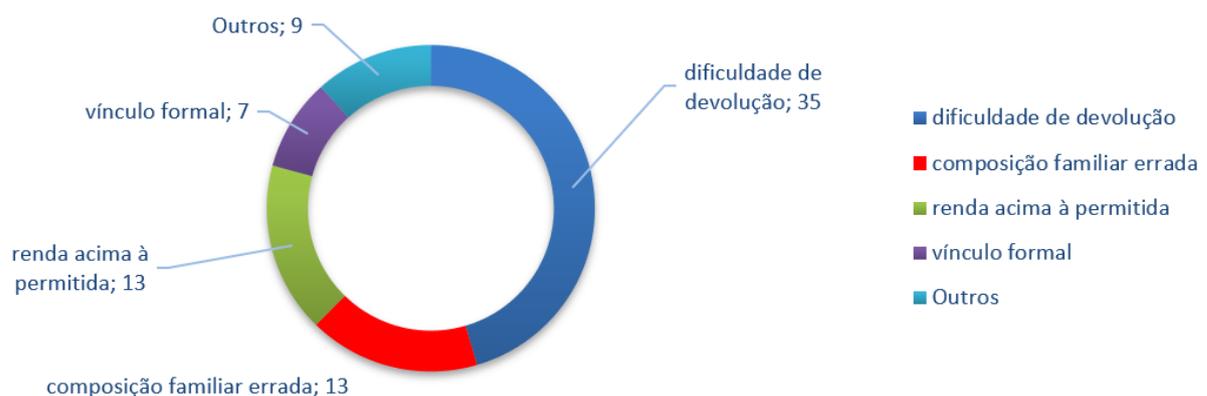
115. Em relação ao público beneficiário do PBF, os gestores esclareceram que também houve revisões nos cancelamentos, mas não tiveram condições de prestar informações completas até a finalização deste relatório (peça 276).

116. Com base nessas informações, conclui-se que dos beneficiários que estavam com o Auxílio Emergencial cancelados até o final de junho, 179.387 foram novamente considerados elegíveis, e os benefícios cancelados passaram a totalizar 1.313.330, que representam cerca de 2% do total de elegíveis identificados no período.

IV.6. Manifestações para a Ouvidoria do TCU também indicam pagamentos indevidos

117. Manifestações dirigidas à Ouvidoria do TCU também indicam a existência de pagamentos a pessoas que não satisfazem os requisitos definidos para o Auxílio. As manifestações recebidas na Ouvidoria do TCU até 6/7/2020 foram analisadas e categorizadas segundo as situações relatadas. A análise foi realizada com o intuito de apenas identificar situações típicas de erros de inclusão, sem a pretensão de concluir que representam o universo dos problemas, ou a sua real distribuição proporcional.

Figura 12 – Erros de inclusão relatados para a Ouvidoria do TCU, por motivo



Fonte: Ouvidoria do TCU.

118. O primeiro fator que confirma a existência de pagamentos indevidos de Auxílio Emergencial é a quantidade de manifestações (35 entre 77 casos) de pessoas que estão buscando voluntariamente ressarcir os valores recebidos, porém estão encontrando dificuldades na devolução, em função da geração incorreta da GRU no endereço eletrônico específico criado pelo Ministério da Cidadania: <https://devolucaoauxilioemergencial.cidadania.gov.br/devolucao>.

119. As reclamações revelam que quando se busca devolver a segunda parcela creditada, ocorre a geração de GRU com os valores acumulados da primeira parcela, já devolvida anteriormente, e da segunda parcela. Outros relatos dão conta que, mesmo a pessoa tendo recebido

apenas o depósito da primeira parcela, ao providenciar a emissão da guia, o valor gerado já considera as importâncias da primeira e da segunda parcelas juntas.

120. À luz dos relatos, não tem havido retroalimentação tempestiva de todos os ressarcimentos de pagamentos indevidos, provocando ausência de baixa desses valores na geração de novas guias. Essa deficiência acarreta prejuízos ao ressarcimento de pagamentos indevidos do auxílio, podendo gerar o descrédito do mecanismo de devolução instituído, como também do Portal da Transparência onde os dados de devolução devem ser inseridos. Em relação a esse problema, cabe solicitação de informações aos gestores das para eventual tratamento no próximo relatório.

121. A propósito deste assunto, não obstante as dificuldades apontadas, segundo informação prestada pelos gestores, até 1/8/2020, 111.426 beneficiados haviam devolvido voluntariamente cerca de R\$ 104 milhões (peça 272).

122. Os dois outros fatores mais mencionados nas manifestações para a Ouvidoria que se relacionam com recebimentos indevidos dizem respeito à “composição familiar errada” (13 casos) e “renda acima da permitida” (13 casos). A composição familiar informada incorretamente acaba viabilizando o recebimento do benefício de forma indevida. Isso pode ocorrer, por exemplo, no caso de um filho não considerar a renda dos pais com quem reside ou de uma pessoa não informar um cônjuge que reside no mesmo domicílio, o que impacta não só a renda domiciliar calculada, como pode possibilitar o recebimento de cota dupla dirigida para as mulheres monoparentais.

123. Segundo o relatório de acompanhamento que realizou análise de microdados sobre o Auxílio-Emergencial (TC 016.834/2020-8), foram identificados indícios de renda acima do limite em 16.608 benefícios pagos. Cabe ressaltar que a apuração da composição familiar e da renda é das mais complexas a serem realizadas, em virtude da baixa qualidade dos cadastros administrativos no Brasil. A dificuldade de identificar a correta composição familiar impacta não só na identificação de casos de composição familiar informada incorretamente, como também na correta quantificação dos indícios de renda acima do limite.

124. Em seguida, aparecem denúncias de recebimentos indevidos decorrentes de vínculos formais (7 casos), sejam eles de servidores públicos, militares ou empregados da iniciativa privada. Isso está em consonância com o que revela relatório de acompanhamento que tratou da análise de microdados, que identificou 134.262 indícios de beneficiados com vínculo com poder público.

125. Deve-se lembrar também que uma proporção apreciável das manifestações sobre pagamentos indevidos dirigidas à Ouvidoria do TCU analisadas (13 de 77) são de acusações de terceiros sobre composições familiares informadas erradamente, algumas delas fazem referência a mulheres que não informam os seus companheiros como moradores no mesmo domicílio.

126. Outro fator que concorre para a ocorrência de erros de inclusão é a impossibilidade de aferir a renda real dos requerentes. Com a pandemia e o afastamento social dela decorrente, considera-se que parcela considerável dos informais ou MEIs viram suas rendas mensais se reduzirem sensivelmente, levando-os a solicitar o Auxílio. Mas o Governo não tem como verificar se essa nova renda se situa, de fato, dentro dos limites definidos para o recebimento do Auxílio Emergencial.

IV.7. Necessidade de novo processamento para verificação da elegibilidade

127. Além das limitações dos cadastros para verificação das regras de elegibilidade, há também alterações frequentes nas condições de elegibilidade de requerentes e beneficiários, que podem torná-los elegíveis ou inelegíveis de um mês para outro. Conforme demonstrado no tópico

III.3, mais de dois milhões de pessoas conseguiram um emprego formal entre abril e junho. Diante disso, no âmbito da representação apresentada pelo MP/TCU, processo apensado TC 025.409/2020-4 (peça 1), foi realizada oitiva do Ministério da Cidadania e do Ministério da Economia sobre a periodicidade e abrangência da verificação dos requisitos de elegibilidade do Auxílio Emergencial.

128. Em síntese, o Ministério da Cidadania defendeu que a Lei 13.982/2020 não exige a verificação de elegibilidade além do momento da concessão e que o veto ao § 10º do art. 2º da referida Lei não só corrobora esse argumento, como impediria o Ministério, de ofício, realizar verificações regulares na manutenção do benefício. Porém, esse entendimento descumpra dispositivos legais do direito financeiro, da própria Lei 13.982/2020 e até mesmo o que dispõe a Constituição Federal sobre a finalidade da assistência social e os princípios da administração pública.

129. O Ministério da Cidadania alega que o Auxílio Emergencial não comporta revisão da elegibilidade do beneficiário, matéria vetada no projeto de lei de sua criação, que continha dispositivo para autorizar a cessação do pagamento quando constatado o descumprimento dos requisitos de concessão. Assim, o que ocorre são cancelamentos por inclusão indevida de beneficiários, que originalmente não preenchiam os requisitos legais e foram identificados posteriormente pela utilização de novas bases ou pela fiscalização dos órgãos de controle.

130. A Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad), do Ministério da Cidadania, destacou que a elegibilidade do cidadão é verificada apenas uma única vez, no momento da concessão do benefício, pela Dataprev, ressaltando que a possibilidade de revisão de benefícios inicialmente prevista no Projeto de Lei 1.066/2020, que resultou na Lei do Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020) foi vetada, conforme as razões do veto transcritas (peça 207):

Razões do veto

‘A propositura legislava, 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.’ (destacou-se)

131. A Consultoria jurídica do Ministério da Cidadania ressaltou que não há respaldo legal para a cessação de pagamento por iniciativa da Administração pela mera modificação das condições pessoais dos beneficiários, sem prejuízo das suspensões quando constatado que o requerente originalmente não preenchia os requisitos legais, identificado pela utilização de novas bases ou pela fiscalização dos órgãos de controle. Quanto a esse ponto, reproduz-se o entendimento da Conjur/MCid (peça 209, p. 9):

Não se trata, portanto, de lacuna legal, tendo o legislador se manifestado expressamente sobre o tema. Evidentemente, embora as condições pessoais dos beneficiários sejam dinâmicas, sobretudo em tempos excepcionais como o de pandemia, a opção legislativa explícita foi a de verificação única dos critérios legais por ocasião do requerimento, tendo sido excluída a possibilidade de interrupção do pagamento por causas supervenientes que alterem o atendimento dos critérios legais.

Assim, o legislador considerou que o impacto social de um evento tão excepcional justificaria o pagamento integral das parcelas àqueles que fossem afetados.

Tal conclusão não prejudica, por outro lado, as suspensões promovidas quando constatado que o requerente originalmente não preenchia os requisitos legais, seja pelo recebimento pelo Ministério da Cidadania de novas bases de dados ainda não disponíveis no início do programa, seja por episódios identificados pelos órgãos de controle.

Portanto, não há respaldo legal para a cessação de pagamento por iniciativa da Administração pela mera modificação das condições pessoais dos beneficiários.

132. Há três argumentos nas manifestações do Ministério da Cidadania. O primeiro é um argumento explícito baseado no veto ao § 10º do art. 2º da Lei 13.982/2020. O segundo e o terceiro estão implícitos no teor da motivação do veto. O segundo se refere à temporalidade do auxílio emergencial, de apenas três meses. E o terceiro trata da necessidade de concentração de esforços e custos operacionais na construção das ações necessárias à mitigação dos prejuízos causados pelo Covid-19 à população mais vulnerável. Segundo o § 1º do art. 66 da CF/88, se o Presidente da República considerar o projeto (de lei), no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente (...). Portanto, o veto pode ter natureza jurídica (inconstitucionalidade) ou política (interesse público). O veto ao § 10º do art. 2º da Lei 13.982/2020 foi baseado no interesse público e não em eventual inconstitucionalidade.

133. No âmbito do TC 016.834/2020-8 (Acompanhamento de dados sobre o Auxílio Emergencial), o TCU encaminhou ofício (peça 283) ao Ministério da Cidadania a respeito dos procedimentos adotados na operacionalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial. Adicionalmente, o Ministério enviou ofícios e e-mails, confirmando os procedimentos.

134. No ofício 1.243/2020, de 13/8/2020 (peça 284), a Secad, em relação ao grupo CadÚnico não Bolsa Família e ExtraCad, reafirmou que a verificação de elegibilidade é realizada apenas uma vez, não havendo revisão da concessão de benefícios, ou seja, não há novo batimento de dados.

135. Nos termos da Nota Técnica 25/2020 (peça 285) e e-mail complementar enviado em 14/8/2020 (peça 286), e, em relação ao grupo Bolsa Família, a Senarc reasentou que não está prevista a revisão de elegibilidade em decorrência de novos dados de vínculo de trabalho obtidos posteriormente à concessão do Auxílio Emergencial.

136. Após descrever os principais argumentos jurídicos do Ministério, serão pontuados os contra-argumentos que fundamentam a proposta de encaminhamento para determinar a realização da verificação periódica das condições de elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial, a partir da data da decisão do Tribunal.

137. O argumento central do Ministério da Cidadania é o veto ao § 10º do art. 2º da Lei 13.982/2020. Porém, esse dispositivo seria absolutamente desnecessário por três motivos.

138. O primeiro motivo é que define o público-alvo específico, deixando claro qual é o objetivo da Lei, qual seja: garantir renda a quem precisa do auxílio emergencial e não a quem precisou na data do requerimento do auxílio. O segundo motivo é que, segundo o art. 203 da Constituição Federal, a assistência social será prestada a quem dela **necessitar**, isso exige a comprovação da necessidade prevista no art. 2º da Lei. 13.982/2020.

139. O art. 2º da Lei 13.982/2020 estabelece que

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

- I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes;
- II - **não tenha** emprego formal ativo;

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

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

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

VI - que **exerça** atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

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

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

140. A Lei claramente define quem deve e quem não deve receber o auxílio emergencial. Caso o argumento do Ministério da Cidadania permaneça, é possível que um beneficiário incluído no mês de abril tenha obtido emprego formal, tenha sido tomado posse em cargo público ou tenha um benefício previdenciário ou do BPC concedido no mês maio. Com a primeira prorrogação, esse beneficiário poderia receber pelo menos 3 parcelas, mesmo tendo renda formal. Lembrando que a Lei é clara ao definir que quem tem renda formal não é público-alvo.

141. O terceiro motivo é que a verificação da legalidade de uma despesa é uma exigência constitucional e não precisa de dispositivo da natureza do 10º do art. 2º da Lei 13.982/2020 em cada lei ordinária para cada despesa pública instituída. Isso vale para despesas da assistência social e para qualquer outra.

142. Essa verificação está expressa no art. 50 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e nos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, que foi recepcionada com status de Lei Complementar pelo Supremo Tribunal Federal (ADInMC 1.726-DF, rel. Min. Maurício Corrêa, 16.9.98), por atender parcialmente o § 9º do art. 165 da CF/88.

143. O art. 50 da LRF trata da escrituração das contas públicas e seu inciso II determina que a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência. Isso significa que a despesa é registrada na ocorrência de seu fato gerador. Para despesas com aquisições, o fator gerador está na comprovação da entrega do bem adquirido. Quando é despesa com serviços, está na comprovação de que o serviço foi prestado. E quando é uma despesa com benefício assistencial, previdenciário ou trabalhista, o fato gerador está na comprovação de que o beneficiário cumpre as regras de elegibilidade. Isso também vale para a despesa com pessoal, que possuem folhas de pagamento mensalmente. Uma despesa sem comprovação de fator gerador é uma despesa ilegal.

144. Mesmo antes da LRF, desde 1964, o art. 62 da Lei 4.320/1964 estabelece a exigência da **regular** liquidação da despesa como requisito para o seu pagamento. O art. 63 da citada Lei define que a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. O § 1º detalha o que precisa ser apurado na liquidação: I – a origem e o objeto do que se deve pagar; II – a importância exata a pagar; III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

145. A verificação de fato gerador e a liquidação de despesas com pessoal, previdência e assistência social ocorrem mensalmente em folhas de pagamento. No caso das despesas com a seguridade social, esses pontos de controle da despesa são especialmente importantes por serem uma exceção às exigências para ampliação de despesas de caráter continuado, previstas no art. 17

da LRF. Segundo o § 1º art. 24 da LRF, é dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente. Outro agravante decorre do § 5º do art. 195 da CF/88, que alerta que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

146. O segundo e o terceiro argumentos do Ministério da Cidadania, implícitos na motivação do veto ao § 10º do art. 2º da Lei 13.982/2020, estão intimamente relacionados. Por ser um benefício emergencial e temporário e por exigir concentração de capacidade operacional na concessão, não seria viável fazer novas verificações de elegibilidade dos beneficiários já aceitos. No contexto da aprovação da Lei, esses dois argumentos seriam procedentes para postergar a verificação de elegibilidade, não para extinguir essa obrigação constitucional e legal. Na verificação posterior de beneficiário que perdeu as condições de elegibilidade, ele se torna devedor e deve devolver parcelas recebidas após obtenção de emprego ou benefício, condições impeditivas à concessão do auxílio.

147. Para explicar melhor a questão da temporalidade do benefício, cabe tratar da sua finalidade assistencial. O art. 203 da Constituição Federal especifica que a assistência social tem por objetivos: I – a proteção à **família**, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da **integração ao mercado de trabalho**; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e, V – a garantia de um salário mínimo de benefício **mensal** à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que **comproven** não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

148. Observa-se no referido dispositivo constitucional um conjunto de objetivos facilmente observados no auxílio emergencial, que está classificado na função assistência social do orçamento federal. A verificação da elegibilidade aos benefícios assistenciais federais é feita a partir do Cadastro Único, que regularmente é atualizado e também objeto de cruzamentos de dados com outras bases de dados do Governo Federal. Além disso, programas assistenciais temporários, como o Bolsa Família, têm regras de transição para evitar flutuações de renda, permitindo a permanência no programa do beneficiário que tiver a renda ampliada. Por outro lado, as condicionalidades são verificadas e, quando descumpridas, também podem resultar na suspensão do benefício.

149. No caso do auxílio emergencial, apesar de existir a regra de renda familiar, sua efetividade é extremamente limitada em razão do público-alvo abranger trabalhadores informais, que têm renda não declarada. Os principais critérios de exclusão do auxílio emergencial são vínculos empregatícios ou com INSS. Nesse caso, não faria sentido uma regra de transição para situações de renda mais estáveis. Além disso, não há condicionalidade. O que diferencia quem recebe ou não o auxílio emergencial são as regras de elegibilidade do art. 2º da Lei 13.982/2020. O fato é que a temporalidade abordada na motivação do veto se referia a três meses. A prorrogação por mais dois meses aumentou significativamente os riscos de manutenção de pessoas inelegíveis. Fora o fato que, em tese, pode ser objeto de novas prorrogações. Só entre abril e junho, foram empregadas formalmente no setor privado mais 2 milhões de pessoas, segundo dados do Caged. No setor público, foram criados em maio mais de 250 mil novos postos de trabalho, segundo dados da Pnad Contínua. No INSS, foram concedidos 453,2 mil novos benefícios, segundo o Boletim Estatístico do mês de abril de 2020.

150. Ademais, apesar de ser tratado como um benefício de assistência social, como o Bolsa Família, o auxílio emergencial também poderia ser comparado ao seguro-desemprego. Ocorre que,

mesmo no seguro-desemprego, o trabalhador que usufrua desse benefício e consiga um emprego antes do recebimento da última parcela, tem o benefício suspenso. Segundo o art. 7º da Lei 7.998/1990, o pagamento do benefício do seguro-desemprego será suspenso nas seguintes situações, dentre outras: I – admissão do trabalhador em novo emprego; II – início de percepção de benefício de prestação continuada da Previdência Social.

151. Voltando para a questão da capacidade operacional e do custo de oportunidade entre retirar beneficiários que ficam inelegíveis e incluir novos requerentes elegíveis, com a interrupção de novas concessões desde 2 de julho, prevista no Decreto 10.402/2020, esse argumento deixa de subsistir. Além disso, o esforço institucional começa a ficar cada vez mais incremental, pois a expertise já foi adquirida. Os beneficiários já estão no cadastro e o cruzamento de dados é feito por uma empresa contratada. O valor pago à Dataprev é muito inferior à economia gerada com a exclusão de beneficiários que perderam as condições de elegibilidade. Só o valor das devoluções já obtidas é muito superior a um eventual aditivo ao contrato com a Dataprev.

152. No primeiro relatório deste acompanhamento, o TCU recomendou ao Ministério da Cidadania que efetuasse cruzamentos de dados adicionais para mitigar o risco de pagamento indevido considerando eventual alteração nas condições de elegibilidade de beneficiários, avaliando a viabilidade operacional e a relação custo-benefício do controle, conforme item 9.5.2 do Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário, sessão de 3/6/2020. Naquele momento, optou-se por uma proposta moderada, em razão do momento da crise e do desafio da inclusão das pessoas que precisam do Auxílio Emergencial e que cumprem as regras de elegibilidade.

153. O momento atual é distinto. Já foram incluídos 66,9 milhões de pessoas e desde 2 de julho não há novas concessões. Mesmo já tendo sido paga uma parte substancial do orçamento do auxílio emergencial, há parcelas a serem pagas até o final do ano, que somarão mais de R\$ 30 bilhões a serem executados.

154. Nessa linha, além de todos os contra-argumentos apresentados, deve-se lembrar também o princípio constitucional da eficiência disposto no art. 37, da CF/1988, o qual a Administração Pública Direta deve total obediência. Manter o pagamento do Auxílio Emergencial a milhões de pessoas empregadas e recebendo benefícios do INSS torna essa medida altamente ineficiente, com alto custo de oportunidade tanto para o próprio auxílio emergencial quanto para outras medidas emergenciais e políticas públicas.

155. Tendo em vista os princípios da segurança jurídica, do interesse social, da economicidade processual e da boa-fé e o necessário equilíbrio entre os direitos fundamentais à assistência social e à responsabilidade fiscal, propõe-se a modulação de efeitos da proposta de determinação para novas verificações de elegibilidade sob duas perspectivas: temporal e normativa.

156. Na ótica temporal, propõe-se que a verificação de elegibilidade seja realizada apenas a partir da decisão do Tribunal (efeitos ex nunc), de modo a mitigar o risco de judicialização e o custo de oportunidade resultante de eventual sobrecarga institucional, decorrentes de eventuais contestações por parte de uma expressiva quantidade de beneficiários que já receberam o auxílio antes da data da decisão, mesmo que indevidamente, mas possivelmente de boa-fé.

157. Na ótica normativa, propõe-se concentrar a verificação de, no mínimo, dois dispositivos do art. 2º da Lei 13.982/2020, quais sejam: o inciso II, que impede o recebimento do auxílio emergencial por quem possui emprego formal ativo; e, o inciso III, que impede o recebimento do auxílio por quem seja titular de outros benefícios federais de natureza previdenciária, assistencial (exceto Bolsa Família) e trabalhista. O motivo decorre do maior risco de erro na verificação

automatizada das outras regras de elegibilidade, devido às fragilidades dos cadastros governamentais. Essa modulação não impede que o Ministério da Cidadania amplie a verificação para outras regras de elegibilidade, mas previne que a decisão do TCU crie insegurança jurídica possivelmente desnecessária.

Proposta de encaminhamento:

158. Diante de todo o exposto, propõe-se determinar ao Ministério da Cidadania que, a partir da data da publicação do Acórdão, 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, 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, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU no próximo relatório de acompanhamento.

159. A determinação acima foi formulada sem prazo de cumprimento, em caráter excepcional, com base no § 1º do art. 6º da Resolução-TCU 315/2020, pois a obrigação de fazer imposta ao Ministério da Cidadania está condicionada aos pagamentos a serem mensalmente realizados.

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

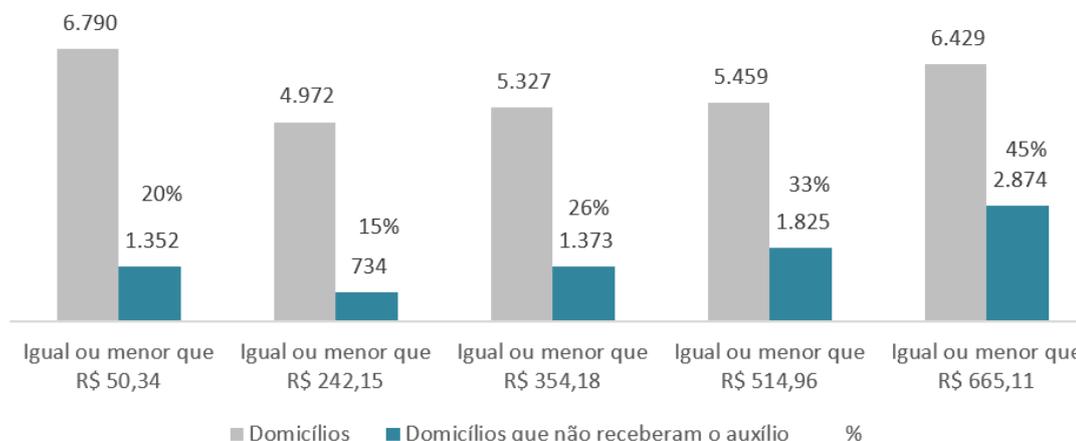
160. Devido a diversas dificuldades de acesso, um contingente significativo de cidadãos brasileiros que se encontravam em situação de carência e integravam o público-alvo do Auxílio Emergencial não conseguiram ter acesso ao benefício, permanecendo impossibilitados de satisfazer as necessidades prementes de suas famílias durante o período de redução da atividade econômica em função da adoção de medidas para evitar a disseminação da Covid-19.

V.1. Dados estatísticos indicam exclusão indevida de beneficiários

161. A análise realizada pelo TCU com base em dados da Pnad Contínua de 2019 indicou que o público-alvo para o Auxílio Emergencial dentro do grupo CadÚnico, que não faz parte do PBF chegava a 13,1 milhões de pessoas. Entretanto, o número de beneficiários considerados elegíveis pela Dataprev dentro do grupo CadÚnico apurado até o final de junho, foi de 9,8 milhões de pessoas. O que indica, portanto, risco de que 3,3 milhões de indivíduos em situação de carência e com direito ao Auxílio possam estar sendo excluídos indevidamente. O MCid e o Ipea estimaram uma quantidade de elegíveis ainda maior (peça 61, p. 15).

162. Os erros de exclusão também estão presentes entre o grupo de requerentes fora dos cadastros assistenciais oficiais e que teriam de requerer o Auxílio por meio do aplicativo da Caixa, mas esses erros ainda não foram estimados ou mensurados. Tarefa que deverá ser empreendida nas próximas etapas dos acompanhamentos em curso nesta unidade técnica, conforme orienta o item 9.3 do Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário. Os dados coletados pela pesquisa do IBGE Pnad Covid-19 também indicam riscos de exclusão de beneficiários com direito ao Auxílio Emergencial. Entre os domicílios cujos moradores têm a renda *per capita* inferior a R\$ 50,34, 20% não tiveram um só morador contemplado; na faixa de renda entre R\$ 50,34 e R\$ 242,15, esse percentual se reduz para 15%; na faixa seguinte, até R\$ 354,18, 26% não tiveram moradores selecionados; e nos domicílios com renda *per capita* até R\$514,96, 33% não foram contemplados. Todos esses domicílios situam-se dentro do limite definido pelo Auxílio Emergencial de meio salário mínimo *per capita*.

Figura 13 – Domicílios que não receberam Auxílio Emergencial em junho nos cinco menores decis de renda domiciliar *per capita* (em milhares)



Fonte: IBGE. Pnad Covid19. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/8aa598ff96d7b31bd752c988f2_e39572.pdf. Acesso em: 12 ago. 2020.

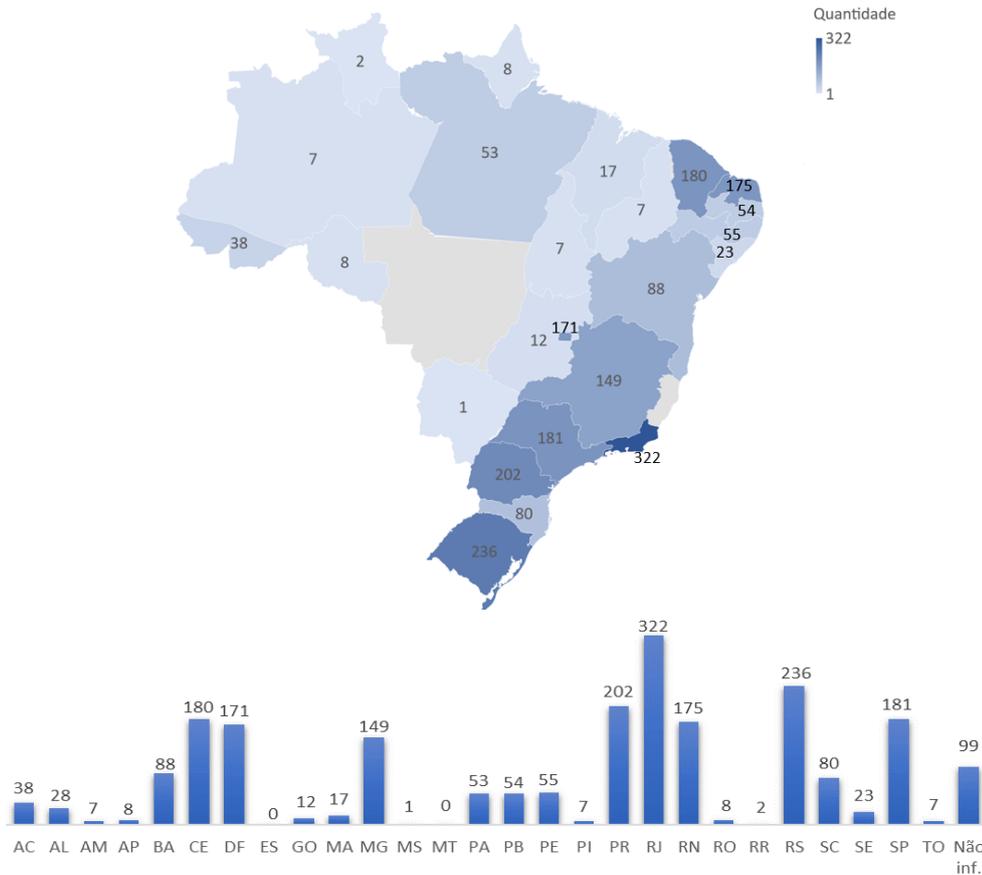
163. Nos cinco menores decis de renda *per capita*, 8,1 milhões de domicílios não receberam o auxílio emergencial, o que representa 28% do total de domicílios nessas faixas de renda. Porém, conforme destacado na seção III.1, há pelo menos três possíveis justificativas. A primeira está no fato da pesquisa ter sido feita durante o mês de junho. Se observados os dados de beneficiários elegíveis ao final de maio, eram 59 milhões. Atualmente são 66,9 milhões. A diferença é muito próxima e poderia ser parte da justificativa. Outra possibilidade está no fato de trabalhadores formais poderem viver em domicílios no grupo dos decis de menor renda *per capita* e não serem elegíveis. Por fim, também pode ser resultado da exclusão de beneficiários, o que exigirá mais pesquisa para a compreensão da evolução desses dados, o que possivelmente ocorrerá com a pesquisa do mês de julho, quando o processo de concessão estava praticamente finalizado.

V.2. Ações judiciais evidenciam exclusão indevida de beneficiários

164. Outra importante evidência de que o processo de concessões não tem contemplado adequadamente todos os cidadãos com direito ao Auxílio é a quantidade de **ações judiciais** que tiveram acolhida do Judiciário. É importante considerar que parcela significativa dessas ações tem gerado concessões avaliadas pela Justiça, que as acatou, não reconhecendo como legítimo o indeferimento decidido pelo Governo.

165. Por meio do Ofício 681/2020/AECI/CGCDE/MC, o Ministério da Cidadania encaminhou, em 6/7/2020, informações sobre as ações judiciais impetradas para solicitação de pagamento do Auxílio Emergencial, que totalizaram 2.203 (peça 277). A Figura 14 apresenta a distribuição geográfica das ações judiciais impetradas (99 ações não tiveram a origem definida).

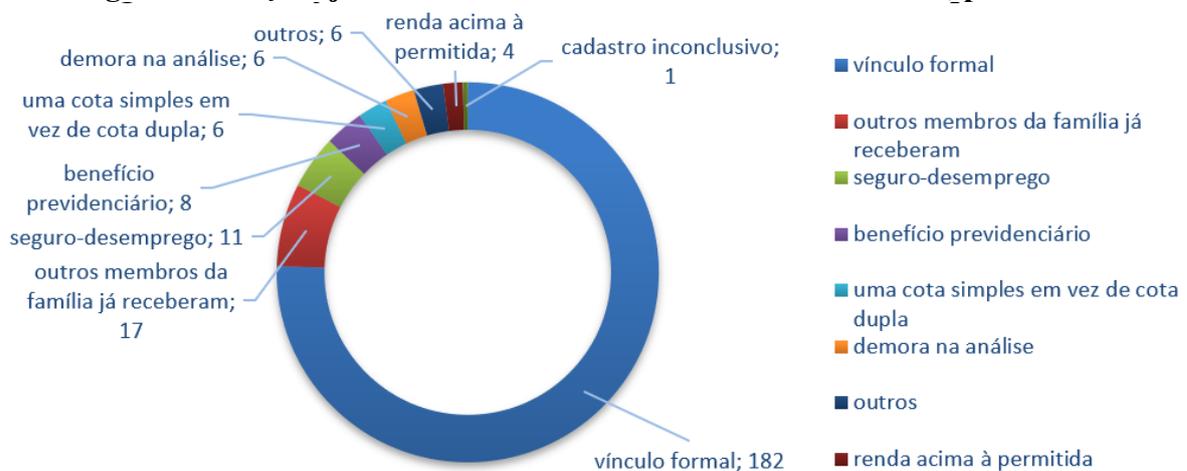
Figura 14 - Número de ações judiciais de Auxílio Emergencial por UF



Fonte: Elaboração própria a partir de dados informados pelo gestor (peça 277).

166. A partir de fim de maio, passaram a ser pagas ordens bancárias (OB) específicas referentes a ações judiciais, que se constituíram fonte de investigação. Para a apuração das situações envolvidas, foram realizadas pesquisas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e em páginas dos órgãos da Justiça. Do conjunto de ações judiciais já pagas, que totalizavam 327 até o final de junho, foi possível apurar a motivação de indeferimento administrativo de 241 casos, conforme demonstra a Figura 15.

Figura 15 – Ações judiciais relativas à indeferimento do Auxílio, por motivo



Fonte: Elaboração própria com dados obtidos do Siafi e em consultas a sites de órgãos do Judiciário.

167. De maneira dominante, as análises desenvolvidas apontam como principal causa de indeferimento indevido dos requerimentos examinados a existência de vínculo formal (182 casos). Desses casos, quase a totalidade refere-se à vínculos empregatícios na iniciativa privada (147 casos), ficando os restantes associados a vínculos com órgãos públicos, políticos ou com instituições militares.

168. Contribui para a exclusão indevida de beneficiários, como causa primária, a baixa integração entre as bases de dados do governo. O Acórdão 1123/2020-TCU-Plenário identificou vários problemas no CadÚnico já reportados no primeiro relatório desse acompanhamento (peça 61 p. 23-33). Um dos fatores relevantes é a desatualização do CadÚnico. Segundo consta do relatório que gerou o mencionado acórdão, cerca de um milhão de famílias fizeram sua última atualização cadastral há mais de dois anos e mais de doze milhões de famílias o fizeram há mais de um ano.

169. Ao se tratar das ações judiciais impetradas para garantir direitos relacionados ao Auxílio Emergencial, cabe mencionar acordo assinado no bojo de uma ação civil pública que tramitou na Justiça Federal de Minas Gerais impetrada em função de relatos de demora na avaliação dos requerimentos. O acordo estabeleceu o prazo máximo de vinte dias corridos para a análise dos pedidos de Auxílio Emergencial e envolveu o Ministério da Cidadania, a Caixa, a Dataprev, a Advocacia-Geral da União (AGU) e a DPU.

V.3. Ações extrajudiciais e contestações evidenciam exclusão indevida de beneficiários

170. A exclusão de cidadãos que reúnem os requisitos para o recebimento do Auxílio Emergencial na verificação de elegibilidade é uma possibilidade concreta para o Ministério da Cidadania, tanto que foi criada alternativa para que os requerentes que se sentem prejudicados pelo indeferimento do benefício possam apresentar contestação diretamente no aplicativo ou no *site* da Caixa. A Nota Técnica 74, de 6/7/2020, informou que já haviam sido apresentadas 1.549.308 contestações diretamente na plataforma digital da Caixa (peça 212, p. 10 – 16).

171. Além disso, o Ministério da Cidadania firmou, em 9/6/2020, Acordo de Cooperação Técnica 41/2020 com a Defensoria Pública da União (DPU), com o objetivo de evitar ou, ao menos, minimizar o afluxo de judicialização em grande quantidade de pedidos de Auxílio indeferidos administrativamente (peça 211, p. 248-251).

172. O acordo definiu um fluxo de informações acerca dos motivos ensejadores do indeferimento dos pedidos do benefício e padronizou a formalização de ações extrajudiciais de solução de conflitos. Em consequência, e como parte do Plano de Ação do referido acordo, o Ministério da Cidadania emitiu a Portaria 423/2020, estabelecendo os procedimentos a serem aplicados na contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos do Auxílio Emergencial (peça 211, p. 245-247).

173. Ademais, foi expedida a Portaria Conjunta MDS/DPU 5, de 7/7/2020, para definir os procedimentos para a utilização da plataforma de contestação extrajudicial, disponibilizada pelo Ministério da Cidadania, relativa aos indeferimentos de requerimentos, no âmbito da DPU.

174. Há possibilidade de ganhos de organização e eficiência decorrente do acordo em função de quatro fatores. Primeiro, os pedidos de contestação e a padronização das conciliações em âmbito nacional devem ser centralizados na DPU em Brasília, evitando assim a multiplicação desordenada nacional. Em segundo lugar, a DPU, após conferência de autenticidade e fé pública, inserirá documentos idôneos apresentados nas contestações em sistema de processamento a ser desenvolvido pelo MCid para subsidiar o processo de reanálise do benefício. Em terceiro, a DPU

deixará de promover judicialização até que obtenha resposta do processamento de reanálise pelo MCid. Por último, a DPU compromete-se a cooperar com o aprimoramento do processo de pagamento do Auxílio Emergencial.

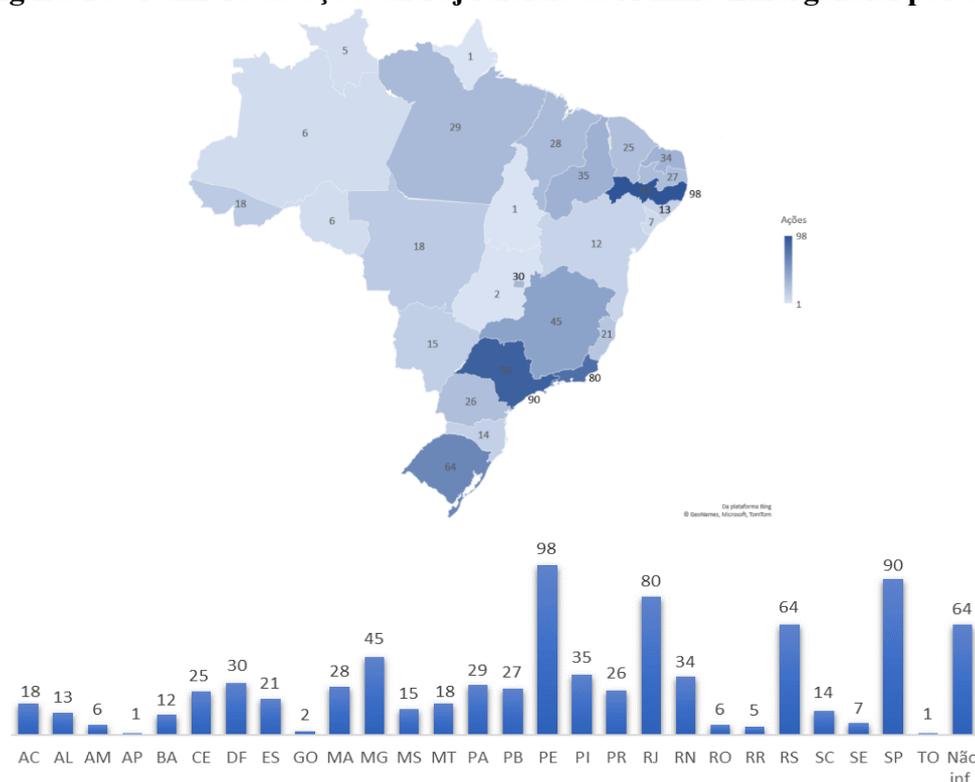
175. Consultando o endereço eletrônico da DPU, há uma nota de esclarecimento sobre a atuação do órgão no Auxílio Emergencial (BRASIL, 2020A). Não obstante terem montado um força-tarefa, deslocando defensores da área criminal e previdenciária para atender casos do Auxílio, a DPU tem encontrado dificuldades para atender a demanda de população a respeito do benefício, o que pode ser depreendido do seguinte trecho:

O auxílio emergencial já foi pago a cerca de 64 milhões de pessoas. Outros 40 milhões tiveram o benefício negado por motivos diversos. Para efeito de comparação, a DPU realizou em todo o ano de 2019, contabilizados todos os tipos de atuação, 1,8 milhão de atendimentos. Até a assinatura do acordo, tinham sido abertos cerca de 20 mil processos de assistência jurídica sobre o auxílio emergencial. Foi a partir desse universo que a DPU apresentou ao Ministério da Cidadania as dificuldades dos assistidos até então e foi desenvolvida a plataforma para contestação do indeferimento, voltada ao atendimento dos processos que a DPU possui condições de abrir, e não para todos os milhões de indeferimentos.

Compreendemos a insatisfação dos cidadãos que não estão conseguindo atendimento por parte da DPU. Infelizmente, repita-se, não podemos competir com os indeferimentos feitos automaticamente. Nossa capacidade de atuação (pessoal, maquinário etc.), mesmo com a assinatura do ACT, não foi aumentada.

176. Indagado sobre ações extrajudiciais de solicitação de pagamento do Auxílio por meio do acordo de tela, o MCid encaminhou, em 6/7/2020, informações sobre os quantitativos por estado dos 750 processos de assistência jurídica (PAJ) que adentraram do Ministério, que se distribuem conforme consta da Figura 16.

Figura 16 - Número de ações extrajudiciais de Auxílio Emergencial por UF



Fonte: Elaboração própria a partir de dados informados pelo gestor (peça 213, p.118).

177. Pode-se perceber que os PAJs não se distribuem proporcionalmente à magnitude das populações estaduais. A estrutura da DPU, segundo a supracitada nota de esclarecimento, conta no país com 639 defensores públicos distribuídos em 70 unidades presentes nas 27 capitais e 43 unidades do interior, atendendo 1.830 municípios brasileiros. Apesar de bem distribuída no território nacional, o órgão se resente da quantidade insatisfatória de defensores públicos.

178. O Acordo com a DPU teve a virtude de evitar a judicialização maciça de pedidos de Auxílio, bem como os custos decorrentes. No entanto, deverá encontrar dificuldades para dar solução integral aos erros de exclusão que tiverem ocorrido, pois a demanda da população é superior ao volume de serviços que a DPU pode prestar ao cidadão em busca do Auxílio.

179. Diante dessas limitações, é importante levar em conta a existência da rede Proteção Social Básica (PSB), que apresenta alta capilaridade. Os serviços são ofertados nos Cras, em outras unidades públicas ou entidades de assistência social. Com papel proativo e preventivo, a PSB tem por objetivo fortalecer vínculos familiares e comunitários e superar situações de vulnerabilidades, como as que decorrem, por exemplo, da pandemia do Coronavírus.

180. Distribuída em mais de 5,5 mil municípios brasileiros, a rede dos Cras é formada por 8,4 mil unidades e sua cobertura atinge 24,7 milhões de famílias. A Tabela 7, a seguir, detalha a quantidade de atendimentos realizados nos três últimos anos pelos Cras, apresentada no último relatório de gestão do MCid.

Tabela 7 – Principais serviços prestados pelos Cras – 2017 a 2019

CRAS Atendimentos	2017	2018	2019^I
Famílias acompanhadas (médias/mês)	1,37 milhão	1,35 milhão	1,32 milhão
Atendimentos individualizados	20,9 milhões	23,9 milhões	23,6 milhões
CadÚnico (inclusão/ revisão)	6,1 milhões	6,9 milhões	6,4 milhões
Visitas domiciliares	2,7 milhões	2,9 milhões	2,8 milhões

Fonte: Relatório de Gestão do Ministério da Cidadania.

Nota: I – Os dados do ano de 2019 ainda são preliminares.

181. Além da capilaridade da rede dos Cras, de acordo com o mencionado relatório de gestão, existem mais de 4,5 mil entidades de assistência social, distribuídas em mais de 700 municípios, que poderiam atuar como parceiros na análise dos critérios de elegibilidade para os requerentes do Auxílio Emergencial com pedidos indeferidos pela via administrativa.

182. Dessa maneira, entende-se que a rede de assistência social poderia contribuir na execução das atribuições conferidas a DPU pelo acordo cooperação técnica, que envolvem a inserção dos dados necessários para viabilizar os pedidos e de documentos idôneos no sistema de processamento para fundamentá-los; conferindo sua autenticidade e fé pública (peça 211, p. 245-251).

Proposta de encaminhamento:

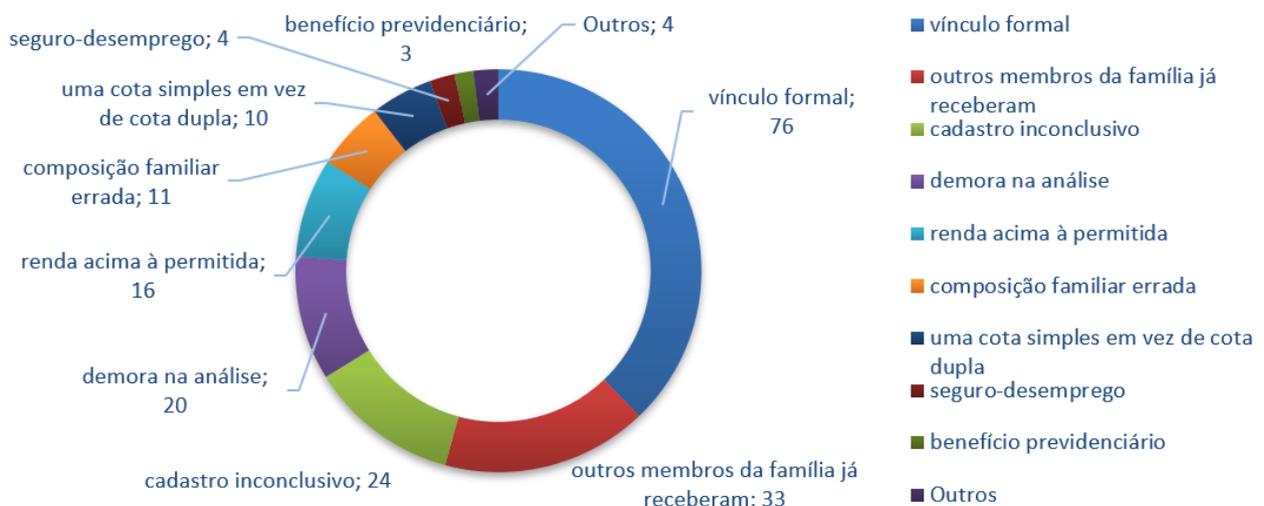
183. Portanto, entende-se pertinente **recomendar** ao Ministério da Cidadania passe a utilizar a Rede SUAS para a recepção de contestações visando à revisão do indeferimento dos requerimentos de Auxílio Emergencial.

184. A adoção dessa medida deverá possibilitar maior celeridade às solicitações dos cidadãos prejudicados, menor sobrecarga da DPU e diminuição no número de ações judiciais.

V.4. Manifestações para a Ouvidoria do TCU evidenciam exclusão indevida de beneficiários

185. Ao se examinar os relatos que cidadãos dirigiram à Ouvidoria do TCU, também se pode localizar diversos dando conta de exclusão indevida de beneficiários. A análise desses dados nos permite, também, identificar possíveis fatores causais determinantes da exclusão indevida do candidato ao Auxílio. A Figura 10, construída a partir da análise dos relatos trazidos à Ouvidoria do TCU até o dia 6/7/2020, discrimina os motivos de 201 indeferimentos que foi possível identificar. A análise foi realizada apenas para identificar situações típicas de erros de exclusão. Não se pretende concluir que representam o universo dos problemas, ou a sua real distribuição proporcional.

Figura 17– Manifestações na Ouvidoria relativas à indeferimento do Auxílio, por motivo



Fonte: Elaboração própria.

Nota: À exceção dos motivos “demora na análise” e “composição familiar errada” e “uma cota simples em vez de cota dupla”, que são construções próprias da equipe, os demais são motivos que teriam sido informados pelo Governo, segundo os relatos dos manifestantes.

186. A maior quantidade de casos apontados pelos reclamantes (76) tem como motivação o fato de já não manterem vínculo formal, seja público ou privado, informado pelo Governo para indeferimento do Auxílio. Se verificarmos por subtipo, a distribuição desses vínculos se dá da seguinte forma: vínculo empregatício (40), vínculo de servidor (19), vínculo militar (11) e vínculo político (6). A principal justificativa dos cidadãos é de que esses vínculos foram findados antes da crise, muitos deles há meses e anos, e o Governo teria detectado essas situações do passado como se representassem a situação atual do requerente. Essa estatística vai ao encontro da grande proporção de indeferimentos por conta de vínculos formais encontrada nas ações judiciais analisadas.

187. A segunda maior causa de indeferimento relatada pelos reclamantes, é o fato de que outros membros da família já estariam recebendo o Auxílio (33 casos), significando que provavelmente a família do reclamante já teria atingido o limite legal de dois representantes. Os manifestantes discordam desse motivo apresentado, afirmando que a família a que pertencem, em muitos relatos, não teria chegado sequer a ser contemplada pelo Auxílio. Outros relatos, dão conta de que as famílias já teriam sido contempladas, porém com apenas um Auxílio, havendo possibilidade de uma concessão adicional.

188. Cadastros inconclusivos (24 casos) e demora na análise (20 casos) são motivos que não encerram uma posição definitiva de indeferimento por parte do Governo, mas que gera aflição aos requerentes por não haver a disponibilização tempestiva dos valores em meio à crise de renda em que as famílias vivem.

189. No tocante às manifestações da Ouvidoria, cabe reiterar que a frequência das motivações apresentadas pode não representar o universo dos problemas de exclusão do Auxílio, porém podem servir de indicativo para a identificação de casos recorrentes. Para conferir maior robustez a esta análise, dados de outras fontes também estão sendo considerados.

V.5. O encerramento de novas concessões do Auxílio Emergencial

190. Ao longo do período de vigência do Auxílio Emergencial, as condições do mercado de trabalho vêm se alterando. Segundo dados da Pnad Contínua de maio, que considera a realidade de março a maio de 2020 (seção II.4 deste relatório), o nível de ocupação no País reduziu-se para 49,5%, o que significa que mais da metade dos adultos e jovens estavam sem trabalhar no período. Portanto, mesmo depois da data definida para encerramento das solicitações do benefício, 2/7/2020, novos cidadãos adquirem as condições de elegibilidade, em função da perda de vínculo formal de trabalho ou de alguma outra fonte de renda, como o Seguro-Desemprego.

191. Ao abordar este assunto, há que se considerar também as pessoas que convivem com limitações de acesso ao benefício. Segundo as estimativas da equipe de auditoria postas no primeiro relatório de acompanhamento (peça 61, p. 32), 2,7 milhões de pessoas moravam em domicílio sem acesso à *internet* e 734 mil pessoas não sabiam ler nem escrever no fim de 2019. Além disso, grupos populacionais tradicionais, como indígenas, quilombolas e seringueiros também têm maiores dificuldades para requerer o Auxílio.

192. A exclusão dessas pessoas que integram o público-alvo possui consequências graves para esses indivíduos, que se veem impossibilitados de satisfazer as necessidades básicas de suas famílias, que envolvem a compra de gêneros alimentícios, medicamentos etc., o que acaba se refletindo na impossibilidade de manutenção do isolamento social.

193. Para minorar o problema, mesmo o MCid contando com o SUAS, uma rede estadual e municipal com uma grande capilaridade no território brasileiro e com vocação para o atendimento desse público potencial com deficiências de acesso ao Auxílio, optou por firmar contrato com os Correios para a missão de facilitar o requerimento dos cidadãos ultravulneráveis. Boa parcela dessas pessoas, com precários recursos de conexão e habilidades deficitárias, não logriam acessar o Auxílio, a não ser pela adoção de mecanismos de atuação estatal eficazes.

194. Entretanto, o prazo de requerimento do Auxílio Emergencial encerrou-se em 2/7/2020, conforme Decreto 10.412/2020. Esse ponto foi abordado no processo TC 025.409/2020-4, apenso a estes autos, que trata de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU cuja análise pode ser vista com maior detalhamento no Apêndice A. Como forma de tornar a questão

mais clara, foi decidida a oitiva dos Ministérios da Cidadania e da Economia para que se manifestassem sobre os fundamentos jurídicos e técnicos para a interrupção de novas concessões após 2/7/2020.

195. O Ministério da Economia informou não ter competência sobre o assunto, por ser afeto ao âmbito da Previdência Social. Por sua vez, o Ministério da Cidadania, por meio da sua Consultoria-Jurídica, respondeu ao TCU que a prorrogação do Auxílio Emergencial não ampliou o período para requisição de novos benefícios, mas apenas estendeu o período de concessão de benefícios já concedidos, aumentando o número de parcelas.

196. Pelo aspecto jurídico, o Decreto 10.412/2020 estabeleceu como data limite para solicitação do Auxílio o dia 2/7/2020. A definição desse marco temporal para recebimento dos requerimentos, de 2/4/2020 a 2/7/2020, considerou o disposto no art. 2º da Lei 13.982/2020:

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

197. Nesse entendimento, o Decreto 10.412/2020 somente aumentou o número de parcelas às três inicialmente concedidas, mas não autorizou a concessão de novos benefícios, requeridos nesse prazo adicional. E seguindo esse entendimento foi feita estimativa orçamentária para amparar a prorrogação do benefício, considerando cessadas novas concessões.

198. Em relação a esta questão, a DPU impetrou ação civil pública (ACP) contra a União (processo 0807901-56.2020.4.05.8100, na Justiça Federal do Ceará), com pedido de tutela provisória de urgência para o restabelecimento de prazo de solicitação de Auxílio Emergencial, considerando que a limitação imposta no Decreto 10.412/2020, além de violação ao princípio legal, demonstra insuficiência da devida proteção social na medida em que desempregos e falta de trabalho continuarão a ocorrer no período complementar de dois meses em que o Auxílio foi prorrogado.

199. Em decisão liminar de 29/7/2020, a Justiça Federal indeferiu a antecipação de tutela por entender que o Decreto 10.412/2020 não afrontou as disposições da Lei 13.982/2020 ao estabelecer o limite temporal concessório na data de 2/7/2020, pois a referida norma promoveu apenas a dilação do período de pagamento para mais duas parcelas mensais.

200. Segundo o entendimento judicial na referida ACP, o Decreto 10.432/2020 prorrogou os pagamentos aos grupos que já recebiam o benefício, e não instituiu um benefício ampliado, com prazo de requerimento renovado, pois isso implicaria em indevida ampliação do Auxílio Emergencial, não contemplada na lei originária.

201. Assim, a Justiça foi contra a abertura para a apresentação de novos requerimentos e ressaltou ainda que as políticas públicas de assistência social devem considerar a capacidade orçamentária e financeira da Administração, juntamente com a necessidade da população.

202. De fato, estender o prazo de requisição do Auxílio Emergencial sem considerar a necessidade da população, diante da retomada econômica ou do isolamento social enfrentado nas regiões brasileiras, pode implicar em desvirtuamento da política socioassistencial, além de provocar impacto orçamentário negativo nas contas públicas. Entende-se, portanto, que a abertura de prazo para novas concessões dependeria de iniciativa do Executivo, amparada em prévio estudo técnico das condições atuais de desemprego decorrentes da crise econômica motivada pela pandemia pelo coronavírus.

203. Em suma, pelo exposto acima, a limitação temporal do Auxílio Emergencial disposta no Decreto 10.412/2020 teve respaldo jurídico, ficando claro que a autorização da Lei 13.982/2020 para prorrogação do Auxílio Emergencial diz respeito ao pagamento de parcelas adicionais a pessoas que requereram ou tiveram direito ao benefício no prazo concessório de três meses (2/4/2020 a 2/7/2020).

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

204. Em função da ausência de um sistema de monitoramento que possa prestar informações tempestivas sobre funcionamento dos equipamentos da Rede SUAS, recursos extraordinários para assistência social foram transferidos sem que o Ministério da Cidadania tivesse condições de comprovar o efetivo funcionamento dos equipamentos assistenciais durante o período de isolamento social.

205. Esses recursos, que se destinam ao incremento temporário das ações assistenciais, bem como para o fortalecimento da Rede SUAS e o cofinanciamento de ações socioassistenciais, foram transferidos aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios para serem utilizados nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) e nos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (Creas).

VI.1. O processo de transferência dos recursos

206. Os recursos foram disponibilizados por meio da Medida Provisória 953, de 15 de abril de 2020, foram repassados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao fundo de assistência social dos estados, Distrito Federal e municípios, conforme pode ser observado na Tabela 8, a seguir.

Tabela 8 – Recursos transferidos aos fundos de assistência social

MP 953/2020		Recursos transferidos (R\$)
Portaria 369/2020	Estados/DF	
	Equipamento de Proteção Individual (EPI)	1.640.625,00
	Alimentos	1.333.770,00
	Cofinanciamento	19.447.200,00
	Municípios	
	Equipamento de Proteção Individual (EPI)	97.743.975,00
	Alimentos	184.259.670,00
	Cofinanciamento	557.844.000,00
Total	862.269.240,00	
Portaria 378/2020	Estados/DF	
	Proteção Social Especial (PSE)	16.098.386,28
	Municípios	
	Proteção Social Básica (PSB)	806.798.162,52
	Proteção Social Especial (PSE)	358.618.328,82
Total	1.181.514.877,62	
Total geral		2.043.784.117,62

Fonte: Elaboração própria com base de dados fornecidos pela SNAS (peça 256).

207. Registra-se, inicialmente, os seguintes requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário apresentados na Exposição de Motivos (EM) 141/ME-2020, que acompanha a MP 953/2020 (grifos inseridos):

6. Nesse sentido, a **urgência** decorre da necessidade de a União adotar medidas imediatas, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de modo a promover a prevenção e o controle da disseminação do vírus no território nacional.

7. A **relevância**, por sua vez, reside na importância de se assegurar a prestação regular de serviços e programas socioassistenciais, fundamentais para a população mais vulnerável e em risco social, agravado pelo aumento da infecção humana pelo novo Coronavírus.

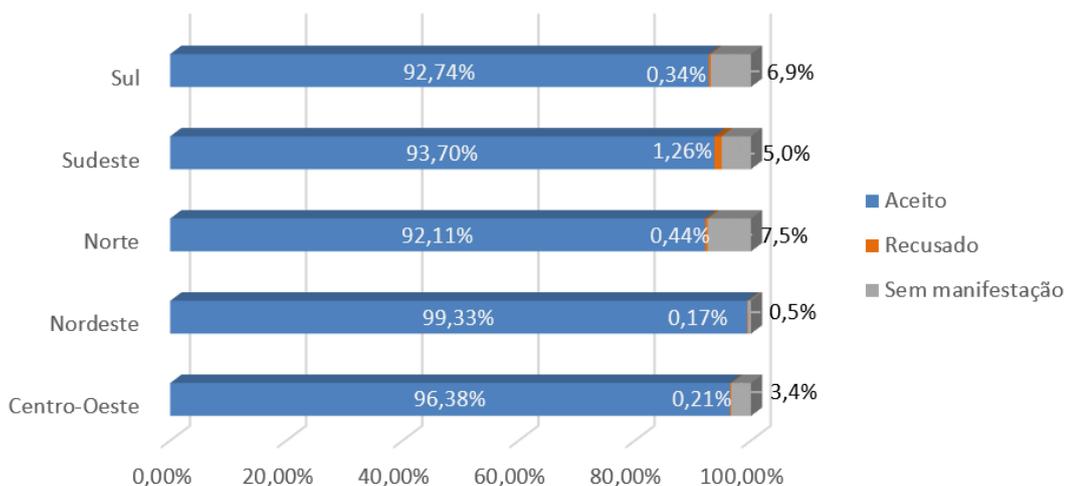
208. A Portaria MCid 369, de 29 de abril de 2020, alterada pela Portaria MCid 398, de 5 de junho de 2020, estabeleceu o repasse emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e para a estruturação da rede do SUAS no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios.

209. As ações promovidas para aumento da capacidade de resposta encontram-se no art. 2º da referida Portaria MCid 369/2020: o cofinanciamento federal de ações socioassistenciais para o enfrentamento da situação de emergência em decorrência da pandemia, bem como a estruturação da Rede SUAS por meio da aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e de alimentos para pessoas acolhidas no Serviço de Acolhimento Institucional e em atendimento no Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias.

210. O art. 14 da Portaria MCid 369/2020 define que os entes elegíveis devem se comprometer com as regras firmadas no Termo de Aceite e Compromisso. Neste termo consta a responsabilidade dos entes em adotar medidas para “para preservar e garantir a oferta regular e essencial dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais, em especial do Centro de Referência da Assistência Social e do Centro de Referência Especializado em Assistência Social – Creas” (peça 256).

211. Após a prorrogação do prazo estabelecido no inciso I do art. 2º da Portaria 94, de 29 de junho de 2020, da Secretaria Nacional de Assistência Social, 95% dos entes elegíveis firmaram o Termo de Aceite, 0,5% o recusaram e 4% não se manifestaram. Destaca-se que 94% das metas físicas oferecidas pelo Ministério da Cidadania foram aceitas por parte dos entes que firmaram o Termo de Aceite e Compromisso. A Figura 15, a seguir, apresenta o panorama do Termo de Aceite por região geográfica.

Figura 18 – Termo de Aceite por região geográfica

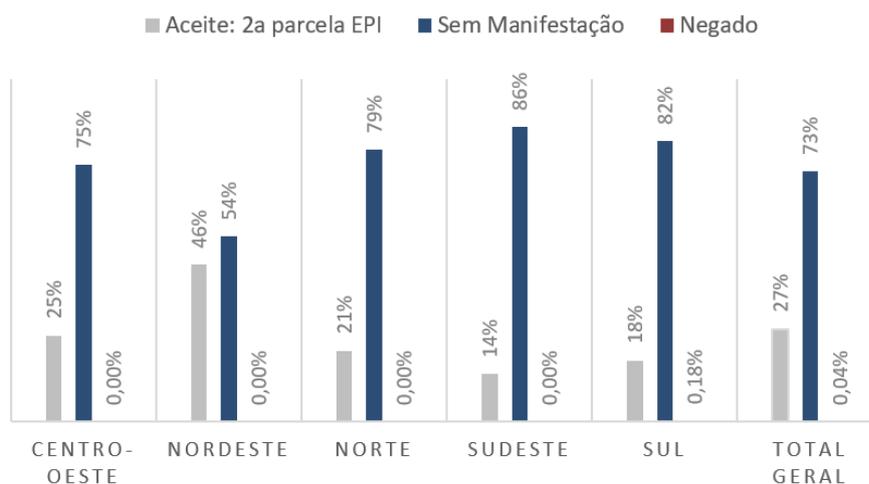


Fonte: Elaboração própria, com base em dados extraídos da página web da Rede SUAS, em 3/7/2020

212. A segunda parcela de EPI, prevista no § 2º do art. 4º da Portaria MCid 369/2020, estava condicionada à requisição do órgão gestor local com a demonstração da real necessidade de uso e aprovada por meio de resolução do respectivo conselho de assistência social, como acrescenta o parágrafo único do art. 5º da Portaria MCid 63, de 30 de abril de 2020.

213. Dos 5.309 entes que firmaram o Termo de Aceite, 27% requisitaram a segunda parcela de EPI, 73% não manifestaram interesse e praticamente não houve negativas (0,04%). O gráfico a seguir apresenta o quantitativo dos entes que firmaram o Termo de Aceite e Compromisso e detalha a segunda parcela de EPI para os 1.434 entes que a requisitaram.

Figura 19 – Aceite da Segunda Parcela de EPI por Distribuição Geográfica



Fonte: Elaboração própria, com base em dados extraídos da página *web* da Rede SUAS, em 3/07/20 e 15//07 para a 2ª Parcela de EPI.

Nota: Apenas dois municípios da Região Sul negaram o aceite da 2ª parcela de EPI.

VI.2. A falta de garantia sobre o funcionamento dos equipamentos

214. A Portaria MCid 378, de 7 de maio de 2020, instituiu o repasse de recurso extraordinário do cofinanciamento federal do SUAS para incremento das ações socioassistenciais nos estados, Distrito Federal e municípios. Em seu art. 1º, parágrafo único, estabeleceu que fazem jus ao cofinanciamento os entes que demonstrassem o regular funcionamento dos equipamentos da política de assistência social, em especial do Cras e Creas, por meio dos sistemas informatizados de monitoramento do Ministério da Cidadania.

215. No entanto, informações noticiadas por jornais de grande circulação ou por entidades sediadas nos entes federados dão conta de que, em muitas localidades, Cras encontravam-se fechados, ou com atendimento remoto em função das medidas de distanciamento.

216. Por exemplo, em Belém/PA (GLOBO, 2020), os serviços do Cras e Central do Cadastro Único foram suspensos temporariamente. Em Fortaleza/CE (O POVO, 2020), João Pessoa/PB (PORTAL CORREIO, 2020) e São Luís/MA (AGÊNCIA SÃO LUIS, 2020) foi estabelecido teleatendimento, sendo que, na capital cearense, o atendimento presencial estaria sendo realizado somente em situações extremas.

217. Em Belo Horizonte/MG, houve demanda pela reabertura dos Cras, pautada em audiências públicas promovidas pela Comissão de Direitos Humanos e Defesa do Consumidor da Câmara Municipal de capital mineira em maio e junho (CMBH, 2020).

218. Conforme Ofício 3/2020/SEDS/SNAS/DGSUAS/CGPVIS/MC, da SNAS, para aferir o regular funcionamento dos equipamentos da Rede SUAS, os gestores utilizam-se, principalmente, do Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social (CadSuas), que registra os equipamentos habilitados, e do Registro Mensal de Atendimentos (RMA), que lança os atendimentos e acompanhamentos realizados pelos Cras, Creas e Centros Pop (peça 212, p. 17 e 18).

219. O prazo regular definido para a transmissão da informação preenchida pelo órgão gestor é de sessenta dias, como prevê o art. 1º da Resolução CIT 4/2011. Entretanto, no contexto da pandemia, foi emitido um informe aos municípios comunicando que o sistema RMA permaneceria aberto para todos os meses durante o primeiro semestre (peça 212, p. 18).

220. Portanto, quando foi iniciada a liberação de recursos, em maio, o Ministério não dispunha de todos os dados para se certificar do regular funcionamento dos equipamentos da política de assistência social, pois a alimentação desses dados estava atualizada até o final do semestre. Mesmo considerando os prazos normais de alimentação desses dados, os procedimentos realizados em abril, primeiro mês que conteria apenas dados posteriores ao início da pandemia, poderiam ser inseridos até o final do mês de junho. Cabe esclarecer que, em maio, foram liberados R\$ 997.467.453,81, o que equivale aproximadamente 49% dos recursos somados das Portarias MCid 369/2020 e 378/2020. Recorrendo-se a dados de julho, ainda era possível identificar 425 municípios que receberam R\$ 40.875.113,82 em maio e, no RMA de abril, não havia informações sobre atendimento.

221. Os próprios gestores esclarecem que “terminado o primeiro semestre, será possível apurar quais equipamentos não apresentaram evidências sobre seu funcionamento e tomar as medidas cabíveis”. Os gestores acrescentam que apuração parcial indica que elevado percentual de Cras e Creas preencheu o RMA no prazo tempestivo no primeiro trimestre. Na apuração parcial, por exemplo, do mês de março, o quantitativo foi respectivamente de 92,9% e 91,7% (peça 212, p. 18).

222. A possível interrupção dos atendimentos e a oferta exclusiva de atendimento remoto pode prejudicar a integral utilização dos recursos recebidos para a ampliação do atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade e de risco em função da pandemia e das medidas para o combate à sua disseminação.

223. Além disso, pode ter concorrido para a desassistência da população mais vulnerável que tem dificuldades de acesso ao Auxílio Emergencial, seja pelo analfabetismo ou pela exclusão digital. Conforme consta do primeiro relatório deste acompanhamento, estimou-se que, ao final de 2019, entre o público do grupo cadastrado por meio de aplicativo da Caixa, para os quais a concessão não é de ofício, quase 734 mil pessoas que não sabiam ler ou escrever e cerca de 2,7 milhões de pessoas moravam em domicílio sem nenhuma forma de acesso à Internet (peça 61, p. 32).

224. Dada a sua capilaridade e o conhecimento que detém da realidade social das localidades em que atua, a Rede SUAS poderia ter contribuído para minorar as barreiras de acesso dessas pessoas ao Auxílio Emergencial, minimizando os custos decorrentes da contratação de outras instituições para exercer essa mesma tarefa, na forma estabelecida pela Portaria MCid 394/020, que previa a contratação de instituição para assistência ao cadastramento de ultravulneráveis que não conseguiram requerer o Auxílio Emergencial por não terem acesso à Internet ou não possuírem *smartphones*.

225. O risco de atendimento intempestivo à população não é minimizado com o processo de prestação de contas da forma como vem sendo realizado. Os recursos repassados a título de cofinanciamento federal para atender às Portarias MCid 369/2020 e 378/2020 sujeitam-se às normas que regem a execução orçamentária e financeira do FNAS. Diante disso, os gestores preencherão o Demonstrativo Sintético da Execução Físico-Financeira (DEFF) contido no sistema informatizado SUASWeb, que serão submetidos à manifestação do Conselho de Assistência Social competente.

226. No âmbito do processo TC 005.585/2017-8, o TCU realizou auditoria de conformidade sobre o uso dos recursos federais, transferidos via sistemática fundo a fundo, na área de assistência social, a fim de detectar irregularidades e desvios de recursos. Foi constatado que o DEFF não contém informações suficientes para atestar a boa e regular aplicação dos recursos repassados. O processo de prestação de contas (que inclui o DEFF) não detalha as informações sobre licitações, pessoal, empresas contratadas ou entidades conveniadas, apresentando os valores agregados em quatro grandes grupos de despesas: pessoal concursado; pessoal contratado; conservação e adaptação de imóveis; e outras despesas.

227. Cabe considerar, entretanto, que, de acordo com inciso III do art. 16 da Portaria MCid 369/2020, a SNAS ainda deverá expedir normas e orientações complementares quanto aos procedimentos de prestação de contas de forma a contemplar as novas destinações previstas.

228. Assim, 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 e que a Portaria MCid 378/2020 condiciona o recebimento dos recursos ao regular funcionamento e oferta dos serviços, considera-se pertinente que a SNAS, ao adaptar o DEFF para a situação em questão, inclua quesitos que permitam atestar a boa e regular aplicação dos recursos federais nas ações mais relevantes durante o período de crise gerada pela pandemia.

229. Para tal, deve-se contemplar questões específicas quanto as ações socioassistenciais bem como a estruturação da Rede para que o Conselho de Assistência Social possa emitir parecer quanto à garantia o aumento da capacidade de atendimento da Rede, à preservação da oferta regular e essencial dos serviços e programas, bem como ao desenvolvimento de ações voltadas à proteção social, orientação e informação da população no contexto da pandemia.

Proposta de encaminhamento:

230. Portanto, propõe-se **recomendar** ao Ministério da Cidadania 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 durante o período de crise gerada pela pandemia.

231. Entende-se que a adoção dessa medida deverá contribuir para que haja efetiva aplicação dos recursos disponibilizados nas ações assistenciais mais relevantes durante o período de crise gerada pela pandemia e a posterior manifestação embasada do Conselho de Assistência Social competente quanto ao cumprimento das finalidades almejadas, facilitando a atuação do controle social e o processo de prestação de contas.

VII. CONCLUSÃO

232. Este relatório atualiza os dados do auxílio emergencial para o mês de junho e avalia três aspectos da sua implementação: 1) a ausência de avaliação integrada dos impactos sociais e econômicos do auxílio; 2) a inclusão indevida de requerentes sem direito ao auxílio emergencial; e, 3) a exclusão indevida de cidadãos que satisfazem os requisitos legais. Além disso, também foi constatada transferência de recursos emergenciais sem comprovação de funcionamento da Rede SUAS.

233. Em junho, o auxílio emergencial foi prorrogado por mais dois meses, o que resultou em um aumento do orçamento autorizado para R\$ 254,24 bilhões. Até o final do mês, já tinham sido executados R\$ 121,56 bilhões, que equivalem a 47,81% dos créditos extraordinários abertos. Somando os beneficiários de abril a junho, esse montante financiou o benefício a 65,3 milhões de pessoas. Excluindo-se 1,3 milhão de benefícios cancelados, no mês de junho foram pagas 64 milhões de beneficiários elegíveis, sendo 10,5 milhões mães chefes de família com cotas duplas.

234. O primeiro achado se refere à ausência de avaliação integrada dos impactos sociais e econômicos do auxílio emergencial. O Ministério da Economia e o Ministério da Cidadania não apresentaram estudos técnicos para fundamentar a prorrogação do auxílio emergencial, em especial quanto à relação entre variáveis sanitárias, econômicas e sociais.

235. Todavia, a Pnad Covid-19 é um ponto de partida, ao fornecer dados para avaliar a focalização do auxílio emergencial. A partir dela, é possível constatar que mais 50% dos recursos foram alocados para 30% da população de menor renda *per capita*. Na comparação com outros benefícios federais, o auxílio só apresentou alocação nesse grupo da população menor do que o Bolsa Família, que aloca mais de 70%. Também se verificou que 29% dos recursos foram direcionados para domicílios com renda *per capita* superior a R\$ 665,11.

236. Quanto aos impactos fiscais, além da despesa primária, constatou-se nos créditos extraordinários abertos que R\$ 130 bilhões utilizaram como fonte de recursos a emissão de títulos públicos, afetando de forma direta o endividamento, com estimativa de custo adicional implícito de R\$ 6,5 bilhões por ano. Esse custo pode ter impacto de médio prazo. Segundo estimativa da Instituição Fiscal Independente, a Dívida Bruta do Governo Geral deve continuar aumentando até 2030.

237. Considerando o desafio para equilibrar a proteção social necessária no período da crise e manutenção de padrões mínimos de responsabilidade fiscal, foram propostas recomendações ao Governo Federal para a elaboração de estudos integrados com cenários que abranjam evidências sanitárias, econômicas e sociais. Nessa linha, também há recomendações para que o Ministério da Economia inclua estimativas econômicas e sociais no relatório bimestral previsto no Decreto Legislativo 6/2020, enviado à Comissão Mista do Congresso Nacional que acompanha as medidas de resposta à crise do Covid-19.

238. O segundo achado trata dos requerentes sem direito ao Auxílio Emergencial que foram contemplados. Estima-se o pagamento indevido a 6,4 milhões de pessoas, o que representa 9,6% do total de beneficiários. Se considerados os pagamentos das cinco parcelas, esse contingente pode representar um desperdício de recursos da ordem de R\$ 23,7 bilhões. Além disso, constatou-se que a quantidade de mães chefes de família identificadas para receber cotas duplas do auxílio supera as estimativas conservadoras desse público-alvo em mais de 6 milhões de beneficiárias. Essa falha na confirmação da condição de mãe chefe de família pode resultar em pagamentos indevidos de cotas adicionais que somam R\$ 18,4 bilhões para as cinco parcelas. Somando-se as estimativas de

beneficiários indevidos e de cotas duplas indevidas, a estimativa total de pagamentos indevidos é superior a R\$ 42,1 bilhões, que equivale a 16,5% do orçamento total de 254,4 bilhões.

239. Corroborando a estimativa de beneficiários indevidos, dados da Pnad-Covid 19 oferecem indícios relevantes de que outras duas regras têm limitações significativas para confirmação: a renda per capita e o limite de dois membros por família. Constatou-se 8,5 milhões de domicílios com renda per capita acima de $\frac{1}{2}$ salário mínimo receberam o auxílio emergencial. Contudo, esse dado deve ser analisado com cautela, pois há um critério de renda alternativa que adota a renda familiar total de três salários mínimos. Também foi possível calcular estimativa conservadora de que 4,8 milhões de pessoas receberam o auxílio descumprindo a regra de dois membros por família. Considerando as cinco parcelas, o valor total de pagamentos indevidos pode chegar a R\$ 14,4 bilhões.

240. Além das estimativas a partir de dados estatísticos, foram consolidados 1,3 milhão de benefícios cancelados em razão de cruzamentos de dados posteriores a pagamentos da primeira e da segunda parcelas, devoluções e solicitação pelos beneficiários. Esses benefícios resultaram em R\$ 1,46 bilhão em pagamentos indevidos. Não constam nesses dados mais de 200 mil benefícios com indícios de pagamentos indevidos identificados pelo TCU e outros 389 mil identificados pela Receita Federal.

241. Ainda sobre o segundo achado, também foi realizada análise jurídica de oitiva do Governo Federal sobre a necessidade de novas verificações de elegibilidade. O Ministério da Cidadania alegou que a Lei 13.982/2020 não exige nem autoriza novas verificações de elegibilidade. Esse fundamento foi considerado improcedente e foi proposta determinação para que o Ministério 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. Portanto, a proposta modula os efeitos no tempo e concentra nas regras de elegibilidade com menor risco de falso-positivo (emprego formal e benefícios federais), em consonância com os princípios da segurança jurídica e do interesse social.

242. O terceiro achado sobre o auxílio emergencial trata dos cidadãos que satisfazem os requisitos legais e não conseguiram ter acesso ao Auxílio Emergencial. A partir da estimativa de público-alvo máximo do Auxílio por tipo de cadastro, verificou-se que o risco de que 3,3 milhões de pessoas do Cadastro Único fora do Bolsa Família tenham os requisitos de elegibilidade e não estejam entre os beneficiários. Por meio da Pnad Covid 19, observou-se que mais de 8,1 milhões de domicílios com renda inferior a R\$ 665,11 não receberam o auxílio emergencial. Contudo, é importante ressaltar que a pesquisa foi realizada em junho e, entre o final de maio e agosto, foram incluídos 8 milhões de novos beneficiários. Além disso, é possível que domicílios desses grupos de renda contenham apenas adultos com renda formal.

243. Ademais, outros indicadores de exclusão indevida podem ser observados nos seguintes dados: 1.549.308 contestações diretamente na plataforma digital da Caixa; 20 mil processos de assistência jurídica e 750 ações extrajudiciais na Defensoria Pública da União; 2203 ações judiciais contra indeferimentos. Também foram analisadas reclamações apresentadas na Ouvidoria do TCU sobre indeferimentos. A principal causa nessas reclamações corrobora os dados das ações judiciais: dados desatualizados de vínculo formal nos cadastros governamentais.

244. Nesse achado, constatou-se a sobrecarga da DPU para processar os processos de assistência jurídica a requerentes que buscam contestação. Diante disso, foi proposta recomendação

ao Ministério da Cidadania para que passe a utilizar a Rede SUAS na recepção de contestações visando à revisão do indeferimento dos requerimentos de Auxílio Emergencial.

245. Por fim, cabe registrar que os repasses de recursos extraordinários para a estruturação da Rede SUAS, assim como para o incremento de ações socioassistenciais devido à emergência decorrente do novo coronavírus deram-se em um contexto em que alguns Cras se encontravam fechados, ou com atendimento remoto. As transferências foram realizadas sem que o MCid dispusesse de informações tempestivas que comprovassem o funcionamento dos equipamentos assistenciais. Sendo assim, considera-se importante que as prestações de contas sejam suficientemente detalhadas de forma a possibilitar a verificação da efetiva aplicação dos recursos nas finalidades prescritas.

246. Ao longo do acompanhamento, o TCU vem expedindo deliberações visando ao aperfeiçoamento das ações governamentais relacionadas ao Auxílio Emergencial e os gestores também vêm adotando medidas no seu âmbito. Todo esse processo vem sendo acompanhado e os principais desdobramentos mais recentes foram informados neste relatório. Ainda assim, foram identificadas oportunidades de melhoria adicionais que constam da proposta de encaminhamento a seguir.

247. É importante reconhecer todo o esforço e mérito do Ministério da Cidadania, do Ministério da Economia, da Dataprev e da Caixa Econômica Federal para implementar uma medida emergencial de alcance superior ao dobro do público de beneficiários do INSS e de contribuintes da Receita Federal. Esse processo foi implementado em poucas semanas e o aprendizado a partir dos erros tem sido fundamental. Nesse sentido, as propostas deste acompanhamento reforçam o propósito de cooperação entre o TCU e o Governo Federal para aumentar a efetividade, a eficiência, a transparência e a segurança jurídica das medidas de resposta à crise do Covid-19.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

Congresso Nacional

a) **Informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao coronavírus que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação no mês de junho do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020 e concluiu que:

a.1) até o mês de junho, foram pagos R\$ 121,56 bilhões do Auxílio Emergencial aprovado pelo art. 2º da Lei 13.982/2020, o que equivale a 47,81% dos créditos extraordinários abertos para pagamento do benefício, alcançando o total de 202,6 milhões de cotas de R\$ 600,00, pagas a 65,3 milhões de pessoas, que compõem 55,7 milhões de famílias;

a.2) no mês de junho, foram pagos R\$ 44,7 bilhões do Auxílio Emergencial, para 63,9 milhões beneficiários, sendo 10,5 milhões mães chefes de família;

a.3) **constatou-se** a ausência de avaliação integrada dos impactos sociais e econômicos do auxílio emergencial e foram propostas recomendações ao Governo Federal para a elaboração de estudos integrados com cenários que abrangem evidências sanitárias, econômicas e sociais, incluindo esses dados no relatório bimestral de que trata o § 3º do art. 2º Decreto Legislativo 6/2020.

a.4) o Auxílio Emergencial direcionou mais de 50% dos recursos aos 30% domicílios mais pobres, o que representaria uma focalização inferior apenas à do Programa Bolsa Família, que teria 71,4%; porém, 29% dos recursos foram alocados para a 50% dos domicílios com maior renda per capita, superior a R\$ 665,11;

a.5) quanto aos impactos fiscais, além da despesa primária, constatou-se nos créditos extraordinários abertos que R\$ 130 bilhões utilizaram como fonte de recursos a emissão de títulos públicos, afetando de forma direta o endividamento, com estimativa de custo adicional implícito de R\$ 6,5 bilhões por ano.

a.6) **constatou-se** que requerentes sem direito ao Auxílio Emergencial que foram contemplados e foram propostas uma determinação para que o Ministério da Cidadania realize verificações periódicas de elegibilidade do auxílio emergencial e recomendação uma recomendação para que o Ministério responda aos riscos de pagamentos indevidos decorrentes de falhas na identificação da composição familiar nos domicílios, combinando cruzamentos de dados e a estrutura do Sistema Único de Assistência Social;

a.7) estimou-se que a quantidade máxima de beneficiários elegíveis ao Auxílio Emergencial em 60,5 milhões de pessoas que, confrontado com os cadastros elegíveis processados de 66,9 milhões de beneficiários, pode representar pagamentos indevidos a 6,4 milhões de pessoas, cerca de 9,6% do público-alvo, representando recursos da ordem de R\$ 23,7 bilhões;

a.8) estimou-se que a quantidade de mães chefes de família identificadas para receber cotas duplas do auxílio supera as estimativas conservadoras desse público-alvo em mais de 6 milhões de beneficiárias, o que pode resultar em pagamentos indevidos de cotas adicionais que somam R\$ 18,4 bilhões para as cinco parcelas;

a.9) estimou-se que 8,5 milhões de domicílios com renda per capita acima de $\frac{1}{2}$ salário mínimo receberam o auxílio emergencial;

a.10) estimou-se que, pelo menos, 4,8 milhões de pessoas receberam o auxílio descumprindo a regra de dois membros por família;

a.11) até o mês de junho, 1,49 milhões de benefícios foram cancelados por ferirem as regras de elegibilidade, entretanto, a partir do final do mês, foram feitas reavaliações de beneficiários, e o total de cancelamentos reduziu-se para 1,31 milhões de benefícios, representando cerca de 2% do total de elegíveis e indicando pagamentos indevidos de R\$ 1,46 bilhão;

a.12) 111.426 pessoas devolveram de forma voluntária o Auxílio Emergencial indevidamente recebido, totalizando o valor recolhido de R\$ 104,2 milhões;

a.13) **constatou-se** que há cidadãos que satisfazem os requisitos legais e não conseguiram ter acesso ao Auxílio Emergencial e que há sobrecarga na Defensoria Pública da União no processamento de ações extrajudiciais contra indeferimentos e foi proposta recomendação ao Ministério da Cidadania para que passe a utilizar a Rede SUAS para a recepção de ações extrajudiciais visando à revisão do indeferimento dos requerimentos de Auxílio Emergencial, de modo análogo ao que vem sendo executado pela Defensoria Pública da União por meio do acordo de cooperação técnica firmado;

a.14) estimou-se que 3,3 milhões de pessoas do Cadastro Único fora do Bolsa Família tenham os requisitos de elegibilidade e não estejam entre os beneficiários;

a.15) estimou-se que mais de 8,1 milhões de domicílios com renda inferior a R\$ 665,11 não receberam o auxílio emergencial até junho, porém, entre o final de maio e o mês de agosto quase 8 milhões foram incluídos;

a.16) até junho, ocorreram 1.549.308 contestações contra indeferimentos diretamente na plataforma digital da Caixa, foram abertos 20 mil processos de assistência jurídica e 750 ações extrajudiciais na Defensoria Pública da União e foram autuadas 2203 ações judiciais contra indeferimentos.

a.17) a principal causa para questionamento de indeferimento nas ações judiciais e das reclamações na Ouvidoria do Tribunal está na desatualização de dados de vínculo formal nos cadastros governamentais; e

a.18) **constatou-se** que há transferências de recursos extraordinários para a estruturação da Rede SUAS sem comprovação do funcionamento dos equipamentos assistenciais e foi proposta recomendação para o aprimoramento do processo de prestação de contas pelo uso desses recursos.

Poder Executivo Federal

b) **determinar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º da Resolução-TCU 315/2020, que, a partir da data da publicação do Acórdão, 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, 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, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU no próximo relatório de acompanhamento (§ 158);

c) **Recomendar** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, 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 (§ 79);

d) **Recomendar** ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elabore e inclua no relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo nº 6/2020 (§ 80):

d.1) 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 pelo Covid-19; e

d.2) 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 de Covid-19 e possíveis valores das prestações mensais;

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

e.1) 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 (§ 106);

e.2) passe a utilizar a Rede SUAS para a recepção de contestações visando à revisão do indeferimento dos requerimentos de Auxílio Emergencial (§ 183); e

e.3) 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 durante o período de crise gerada pela pandemia (§ 230);

Providências Internas

f) **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:

f.1) à Câmara dos Deputados;

f.2) ao Senado Federal;

f.3) ao Ministério da Cidadania;

f.4) ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República;

f.5) à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social;

f.6) à Caixa Econômica Federal;

f.7) à Procuradoria Regional da República em Minas Gerais e no Ceará, em razão das ações civis públicas em andamento; e

f.8) à Secretaria do Tesouro Nacional;

g) 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:

g.1) Monitorar as recomendações contidas nas alíneas “c”, “d” e “e” acima; e

g.2) Restituir os autos à SecexPrevidência para continuidade do acompanhamento.

Brasília, em 21 de agosto de 2020.

Assinado Eletronicamente

Ana Cristina Bittencourt Santos Moraes
AUFC Matrícula 2800-2

Assinado Eletronicamente

Ângelo Henrique Lopes da Silva
AUFC Matrícula 4544-6

Assinado Eletronicamente

Carlos Alberto Araújo Guimarães
AUFC Matrícula 6543-9

Assinado Eletronicamente

Fábio Mafra
AUFC Matrícula 5081-4
Coordenador

Assinado Eletronicamente

Helena Álvares da Silva Vianna de Oliveira
AUFC Matrícula 8935-4

Assinado Eletronicamente

Melchior Sawaya Neto
AUFC Matrícula 3175-5

Apêndice A – Respostas às oitivas sobre a prorrogação do Auxílio Emergencial (TC 025.409/2020-74 - apensado)

1. O Ministério Público junto ao TCU (MP/TCU) apresentou representação ao TCU, com pedido de cautelar, a respeito da legalidade e necessidade da prorrogação do Auxílio Emergencial, promovida pelo Decreto 10.412, de 30/6/2020, considerando a não observância de critérios técnicos e o equilíbrio fiscal brasileiro.

2. A representação foi autuada com processo de nº TC 025.409/2020-4 e, considerando a prevenção, o Ministro Bruno Dantas foi designado para relatar os autos. O Ministro conheceu da representação, indeferiu o pedido de cautelar, determinou a oitiva dos Ministérios da Cidadania e Economia e apensamento do processo a estes autos. Ademais, o relator determinou agregar ao escopo deste Acompanhamento as questões tratadas na representação, além da análise da oitiva.

Da representação

3. De acordo com o MP/TCU, embora a Lei 13.982/2020 tenha previsto a possibilidade de prorrogação, atrela essa viabilidade ao período de enfrentamento da emergência de saúde pública, com as medidas definidas pelo art. 3º da Lei 13.979/2020, que somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.

4. Desta forma, baseado na interpretação sistemática das Leis 13.982/2020 e 13.979/2020, entendeu que a prorrogação do Auxílio Emergencial não deveria dispensar a exigência de prévios estudos técnicos e científicos. Acrescentou que o cenário difere de estado para estado, visto que, enquanto alguns já flexibilizaram a maioria das atividades econômicas, outros estabeleceram lockdown periódico. Da mesma forma, a taxa de transmissão é diferente em cada estado federativo.

5. Diante deste cenário, pontuou que a decisão pela prorrogação do benefício não pode ser feita de forma indiscriminada e genérica entre as regiões brasileiras, necessitando de uma verificação prévia para saber se os beneficiários originais ainda mantêm os critérios de elegibilidade diante da situação fática atual, considerando a queda no isolamento na maioria dos estados, com a volta ao funcionamento de vários setores econômicos não essenciais.

6. Segundo o MP/TCU, a necessidade do direcionamento do Auxílio Emergencial de forma mais seletiva e precedida de estudos técnicos da situação epidemiológica e da demonstração do impacto fiscal justifica-se pela previsão de custo de R\$ 101,6 bilhões decorrente da prorrogação do benefício promovida pelo Decreto 10.412/2020, elevando o custo total previsto do programa para R\$ 254,2 bilhões. Por fim, ressaltou que o programa vem apresentando registros de fraudes, em razão de pagamentos indevidamente realizados.

Da Oitiva

7. Os Ministérios da Economia e da Cidadania foram notificados para que se manifestassem a respeito dos seguintes pontos (peças 184 e 185):

a) apresentem eventuais estudos técnicos e jurídicos que fundamentem a manutenção do público-alvo e dos valores do Auxílio Emergencial e o prazo adicional de dois meses;

b) manifestem-se sobre os fundamentos jurídicos e técnicos para a interrupção de novas concessões do Auxílio Emergencial após 2 de julho de 2020; e

c) manifestem-se acerca da periodicidade e abrangência da verificação dos requisitos de elegibilidade do Auxílio Emergencial por meio de cruzamentos de dados.

Manifestação do Ministério da Economia (peças 195 a 205)

8. O Ministério da Economia encaminhou cópia de documentos elaborados em análise à minuta do decreto que prorrogou o Auxílio Emergencial, acompanhada da própria minuta de Exposição de Motivos Interministerial (peças 195 a 205).

9. Em relação aos fundamentos jurídicos e técnicos para a interrupção de novas concessões do Auxílio Emergencial após o dia 2/7/2020, o Ministério da Economia informou, com base em Nota da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que não é o órgão competente para prestar tais esclarecimentos, por ser responsável pela rede de proteção de riscos sociais específicos da Previdência Social (peças 195, p. 2 e 203).

10. Quanto ao último ponto da oitava, que solicitou manifestação acerca da periodicidade e da abrangência da verificação dos requisitos de elegibilidade do Auxílio Emergencial por meio de cruzamento de dados, o Ministério da Economia noticiou que já haviam sido efetivados os cruzamentos de dados requeridos pelo Ministério da Cidadania e apresentados ao TCU (peça 195, p. 2 e peça 202).

11. Descreve-se a seguir, síntese de trechos relevantes da documentação encaminhada.

Nota Técnica da Cofin/STN (peça 196)

12. A Nota Técnica SEI 25619/2020/ME, de 30/6/2020, da Coordenação de Programação Financeira, da Secretaria do Tesouro Nacional (Cofin/STN), ao analisar a oportunidade e a conveniência da medida, afirmou que a ampliação de despesa deve observância aos normativos atinentes à matéria orçamentária e financeira e que deve ser demonstrado o impacto dessas medidas no próprio exercício e em exercícios futuros, e as medidas compensatórias para esses impactos, *in verbis* (peça 196, fls.1/2):

“Quanto ao apresentado, tendo em vista os impactos sobre a despesa pública, cabe salientar que **eventual ampliação de despesa deve observância aos normativos atinentes à matéria orçamentária e financeira**. Especificamente, o disposto nos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 bem como art. 114, caput e § 14, inciso II, da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020), trazem as regras para a criação de despesas adicionais ou para a adoção de medidas que importem em diminuição de receita pública. **Em linhas gerais, as normas preconizam que deve ser demonstrado o impacto dessas medidas no próprio exercício e em exercícios futuros, e as medidas compensatórias para esses impactos.** (destacou-se)

13. No entanto, a Cofin/STN manifestou-se a favor da prorrogação do benefício, considerando o disposto na concessão da Medida Cautelar, em 29/3/2020, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.357/DF, na qual foi decidido que durante a emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, estariam afastadas as exigências de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da pandemia, mas seriam necessárias estimativas de seu impacto orçamentário e financeiro.

14. A Nota acrescenta que, com relação à Regra de Ouro, foi promulgada a Emenda Constitucional 106, de 7 de maio de 2020, que instituiu regime extraordinário fiscal durante o período de vigência do estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional.

15. A Nota Técnica enfatiza os riscos inerentes ao grande volume de medidas de enfrentamento à Covid-19, assunto que preocupa a STN (peça 196, fl. 3):

“No que concerne às disponibilidades de fontes e financeiras, há que se enfatizar os riscos inerentes ao grande volume de medidas de enfrentamento à Covid-19, que vem sendo adotadas

nesse período. O assunto, de forma geral, é motivo de preocupação a qual vem sendo devidamente demonstrada em notas técnicas específicas elaboradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, tais como Nota Técnica SEI nº 12167/2020/ME (7313703) e Nota Técnica SEI nº 24872/2020/ME (8839768), ambas constantes do processo SEI 17944.101651/2020-11.”

16. Importante mencionar o destaque que a Nota Técnica dá aos recursos não sacados ou não movimentados das poupanças digitais em 270 dias, que somente retornarão aos cofres da União após esse prazo. Afirma que os efeitos financeiros da medida poderão se estender até março de 2021, o que não é razoável sob a perspectiva financeira. Acrescentando que tal medida não deveria prosperar, a não ser que haja novas medidas legislativas para o exercício de 2021.

Nota Informativa da Secretaria Especial da Fazenda (peça 197)

17. A Nota Informativa SEI 16857/2020/ME, de 30/6/2020, da Diretoria de Programa 2 da Secretaria Especial da Fazenda, com base nas análises da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e da STN, sugere que a Secretaria Especial de Fazenda não apresente óbices ao andamento do Decreto e que o processo seja encaminhado com os seguintes alertas:

a) conforme apontado pelas Notas Técnicas do Tesouro Nacional, a ampliação do prazo para saque nas poupanças sociais digitais, de 90 para 270 dias, conforme alteração sugerida ao § 6º do Art. 11 do Decreto 10.316, pode implicar em efeitos financeiros que ultrapassam o período de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6/2020, exigindo uma análise jurídica quanto à necessidade de cumprimento das restrições à criação de despesas previstas nos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) como apontado pelo Parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), faz-se necessário o atendimento ao art. 167, II, da Constituição Federal e arts. 107 e 113 do ADCT;

c) alinha-se aos alertas postos pela STN relacionados com os impactos da decisão de expansão desta política pública, juntamente com as outras medidas já aprovadas de combate ao Covid-19, o que levará o setor público brasileiro a obter um nível bastante elevado de déficit fiscal e de endividamento público. Este fato requererá implementação de um processo de consolidação fiscal ainda mais ambicioso que a situação anterior, seja no maior controle do crescimento das despesas, seja no aumento da arrecadação para não comprometer a sustentabilidade das contas públicas de médio prazo.

Nota Técnica da Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais da STN (peça 198).

18. A Nota Técnica SEI 25693/2020/ME, de 30/6/2020, da Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais da STN, concentrou sua análise nos aspectos fiscais fundamentais da medida associados a expansão da despesa pública.

19. A Nota destaca que os impactos da medida são substanciais, a prorrogação do auxílio tem impacto estimado de R\$ 101,6 bilhões, além dos R\$ 152,4 bilhões inicialmente estabelecidos. Acrescenta que o gasto adicional soma 1,4% do PIB (cerca de três vezes o gasto com o Bolsa Família em todo o ano de 2019). A cifra, embora não represente uma despesa sujeita ao Teto de Gastos em decorrência da abertura de crédito extraordinário para seu pagamento, é uma despesa da União e se refletirá em aumento no endividamento público.

20. Destaca-se da Nota Técnica (peça 198, p. 3):

“(…) Considerando as medidas de combate ao COVID-19 já anunciadas e a implementação deste programa em análise, o déficit primário para o setor público consolidado neste ano encaminha-se para nível recorde histórico próximo a 12% do PIB e deve resultar em endividamento público em torno de 98% do PIB em 2020, considerando as estimativas de mercado constantes do relatório Focus para as variáveis macroeconômicas.”

21. À respeito da ampliação do prazo de validade para saque das parcelas de 90 para 270 dias, a Coordenação-Geral ressalta “que o prazo se estende para além do período da calamidade pública com efeitos financeiros que podem se estender até o primeiro trimestre de 2021”, sugerindo “análise jurídica sob este quesito específico quanto a necessidade de cumprimento do disposto nos artigos 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

22. Por fim, a Coordenação-Geral conclui não apresentar óbices legais à prorrogação por dois meses do Auxílio Emergencial. Contudo alerta que a decisão de expansão desta política pública, juntamente com as outras medidas já aprovadas de combate ao Covid-19, levará o setor público brasileiro a obter um nível bastante elevado de déficit fiscal e de endividamento público.

Nota Técnica da SOF (peça 199)

23. A Nota Técnica SEI 25706/2020/ME, de 30/6/2020, da Coordenação de Acompanhamento de Programas da Cidadania e Controladoria-Geral da União da SOF, do ponto de vista orçamentário, não se opôs ao prosseguimento da minuta do Decreto de prorrogação do Auxílio Emergencial.

24. Quanto ao atendimento ao § 5º do art. 195 da Constituição Federal (art. 195, § 5º: Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total), o documento ressalta que seu atendimento fica condicionado à disponibilidade de fontes de recurso no momento da elaboração do crédito orçamentário adicional relativo às despesas decorrentes da prorrogação.

Ofício do Secretário do Tesouro Nacional (peça 200)

25. No Ofício SEI 157133/2020/ME, de 30/6/2020, o Secretário da STN ao encaminhar as notas técnicas à Secretaria Especial da Fazenda, ressalta:

“(…) item de discordância técnica em relação ao prazo de 270 dias para retorno dos recursos financeiros não sacados para os cofres da União, prazo que perpassa o período abrangido pela calamidade pública, sugerindo que se faça, adicionalmente, a análise jurídica sob este quesito específico.” (destaque no original)

26. No entanto, o Secretário não apresenta óbices legais à prorrogação por dois meses do Auxílio Emergencial ora proposto, mas alerta que a decisão de expansão desta política pública, juntamente com as outras medidas já aprovadas de combate ao Covid-19, levará o setor público brasileiro a obter um nível bastante elevado de déficit fiscal e de endividamento público.

Resposta do Ministério da Cidadania (peças 206 a 210)

Ofício do Ministério da Cidadania (peça 206)

27. No Ofício 744, de 20/7/2020, o Ministério da Cidadania esclareceu que a própria Lei 13.982/2020, instituidora do Auxílio Emergencial, previu a possibilidade de sua prorrogação durante o período de enfrentamento da pandemia do coronavírus e que a medida foi tomada considerando que “os processos de flexibilização não acarretaram em uma imediata e automática recuperação de fonte de renda dos trabalhadores e ainda não foi feita a reabertura plena e completa das atividades econômicas em âmbito nacional”, objetivando a proteção do trabalhador mais vulnerável, ainda afetado pelos efeitos da crise.

28. Quanto à focalização do público-alvo, o Ministério da Cidadania afirma que vem adotando providências para seu aprimoramento, como o acordo de cooperação técnica celebrado com a Secretaria Especial da Receita Federal para viabilizar o cruzamento de dados a partir do compartilhamento de bases entre os órgãos, ressaltando que o Auxílio Emergencial foi operacionalizado em tempo recorde e ao longo do tempo foram incorporadas outras bases de dados para averiguação da elegibilidade, como o caso de militares e pensionistas, servidores públicos e

presos em regime fechado. Além disso, medidas como o bloqueio de pagamentos e recuperação de valores foram adotadas pelo gestor.

29. O Ministério da Cidadania enfatiza ainda os resultados da Pnad Covid-19 referente a maio, com divulgação em junho, demonstrando boa focalização do benefício (71,9% das pessoas do primeiro decil receberam o Auxílio Emergencial, atingindo 80,7% do segundo decil, com queda a partir do terceiro decil) e efeito positivo na renda domiciliar das pessoas beneficiárias (mais de ¾ do dinheiro gasto com o Auxílio Emergencial chegou aos 50% com menores rendimentos).

30. Por fim, o Ministério encaminhou manifestação da Secretaria do Cadastro Único (Secad), da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) e da Consultoria-Jurídica junto ao Ministério, que são transcritas a seguir, no essencial.

Ofício Secad (peça 207)

31. Conforme Ofício 945, de 17/7/2020, da Secad, a respeito da fundamentação jurídica e técnica para a interrupção de novas concessões do Auxílio após 2 de julho de 2020, a Secretaria entendeu que o prazo para a concessão se encerrou nessa data, exceto em caso de prorrogação do prazo.

32. Em consequência, findo o prazo de requerimento, o Ministério da Cidadania solicitou à Caixa o encerramento do prazo para recebimento de solicitações pelas suas plataformas digitais, e aos Correios, a interrupção dos atendimentos para novos requerimentos pelo aplicativo provido pela Dataprev para o cadastramento assistido realizado presencialmente em sua rede.

33. Acerca da periodicidade e abrangência da verificação dos requisitos de elegibilidade do Auxílio Emergencial por meio de cruzamentos de dados, a Secad destacou que a elegibilidade do cidadão ao Auxílio Emergencial é verificada apenas uma única vez, no momento da concessão do benefício (após primeiro requerimento ou resultado da contestação), pela Dataprev, utilizando as bases de dados dispostas nas notas técnicas, ressaltando que a possibilidade de revisão de benefícios inicialmente prevista no projeto de lei foi vetada, conforme as razões do veto transcritas:

“Razões do veto

‘A propositura legislava, 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.’”
(destacou-se)

34. A respeito dos cruzamentos de dados para verificação dos requisitos de elegibilidade, os últimos processamentos do Cadastro Único e do aplicativo da Caixa tiveram a seguinte abrangência:

a) Cadastro Único – Referência: 02/04/2020;

b) folha de Beneficiários do Bolsa Família – Competências Abril/2020, Maio/2020 e Junho/2020;

c) CNIS: i) Base de CPF: Referência 15/06/2020; ii) GFIP: Abril/2020 extraído em 27/05/2020; iii) eSocial: Abril/2020 extraído em 28/05/2020; iv) GPS: Abril/2020 extraído em 25/05/2020; v) Intermitentes: Junho/2020 extraído em 09/06/2020; vi) Benefícios Previdenciários e LOAS: Maciça de Maio/2020; vii) Seguro Desemprego: Maio/2020 extraído em 10/06/2020; viii) SIRC: Junho/2020 recebida em 16/06/2020; ix) SISOBI: Junho/2020 recebida em 08/06/2020;

d) Rais – Ano 2019;

e) Siape – Competência: Maio/2020 recebido em 01/07/2020 (inclui estagiários e residentes médicos ou multiprofissionais para uso apenas para cálculo da renda familiar);

f) arquivo do Microempreendedor Individual – MEI da Receita Federal do Brasil – Competência: Março/2020 recebido em 03/04/2020;

g) arquivo do IRPF 2018 da Receita Federal do Brasil: Referência 2018 recebido em 02/04/2020;

h) mandatos Eletivos do TSE: i) Referência 2014 – Senadores; ii) Referência 2016 – Prefeitos e Vereadores; iii) Referência 2018 – Presidente e Vice-Presidente, Deputados Federais, Estaduais e Distritais e Governadores; iv) Excluídos para a versão atual os suplentes eleitos, considerados na versão anterior;

i) DEPEND/MJ – Base de Presidiários – Recebidas em 12/05/2020;

j) DEPEND/MJ – Base de Presidiários – Retorno de regime – Recebido em 05/06/2020 e atualizada com arquivo recebido em 17/06/2020;

k) base de Presidiários de SP (Regime Fechado) – Recebidas em 12/05/2020;

l) base de Defesa - Militares – Competência: Maio/2020 recebidas em 25/06/2020;

m) base de Defesa – Militares – Renda de requerentes com membros militares - Recebidas em 08/06/2020;

n) base de Brasileiros no Exterior – Ministério da Justiça – Recebida em 12/05/2020;

o) base dos Politicamente Expostos – Recebida em 04/06/2020; e

p) base do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEM) – Extraída em 01/07/2020.

35. Quanto à periodicidade e abrangência de todas as verificações, a Secad informou que a Dataprev está elaborando documento que contém as informações consolidadas, mas ainda não foi entregue ao Ministério da Cidadania.

Ofício Senarc (peça 208)

36. No Ofício 63, de 16/7/2020, a Senarc informa, quanto aos estudos técnicos e jurídicos que fundamentem a manutenção do público-alvo e dos valores do Auxílio Emergencial e o prazo adicional de dois meses e a interrupção de novas concessões após 2 de julho de 2020, que não é competente para prestar os esclarecimentos.

37. A Senarc ressalta que sua função na implementação do Auxílio se restringe à gestão dos beneficiários do Programa Bolsa Família, incluindo aqueles para quem o Auxílio é mais vantajoso, segundo avaliação dos critérios de elegibilidade.

38. Quanto à periodicidade e abrangência da verificação dos requisitos de elegibilidade, a Senarc detalha as bases de dados que são cruzadas nos meses de abril, maio e junho de 2020 (peça 208, pp. 2/3).

39. Por fim, a Secretaria relata que a variação nos conjuntos de bases utilizadas para verificação da elegibilidade em cada mês reflete os esforços para iniciar os procedimentos de proteção social, com bases e cruzamento de dados que garantissem o atendimento ao estabelecido pela legislação.

Parecer 640/2020 da Consultoria-Jurídica do Ministério (peça 209)

40. O Parecer 640, de 17/7/2020, da Consultoria-Jurídica do Ministério da Cidadania (Conjur/MCid), apresenta os fundamentos jurídicos para a prorrogação do Auxílio Emergencial.

41. De acordo com a Conjur/MCid, a prorrogação encontra pleno respaldo legal, conforme autorização expressa do art. 6º da Lei 13.982/2020. Acrescenta que a prorrogação não está condicionada às medidas contidas no art. 3º da Lei nº 13.979/2020 e sim expressa e textualmente ao período de enfrentamento da emergência de saúde pública internacional.

42. Aduz que a Lei 13.979/2020 prevê que a duração da situação de emergência será definida em ato do Ministro da Saúde. Por sua vez, a Portaria 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde que declarou emergência em saúde pública permanece inalterada. Dessa forma, estaria justificada a prorrogação do auxílio enquanto perdurar a situação de emergência. Portanto seria facultado ao Poder Executivo a prorrogação do Auxílio.

43. Sobre a indiscriminada prorrogação do Auxílio sem estudo da situação da pandemia em cada região ou estado, a Conjur/MCid destaca que a Lei 13.982/2020 não estabeleceu requisito territorial para a concessão do benefício e, portanto, restringi-lo conforme a localidade implicaria violação ao texto legal com o estabelecimento de critério não previsto pelo legislador. A unidade jurídica ressalta que desde a criação do benefício já existiam níveis diferentes de situação diante da pandemia, mas o Congresso não estipulou qualquer tipo de diferenciação regional na ocasião.

44. Quanto ao cruzamento periódico de dados, a Conjur/MCid ressaltou que não há respaldo legal para a cessação de pagamento por iniciativa da Administração pela mera modificação das condições pessoais dos beneficiários, sem prejuízo das suspensões quando constatado que o requerente originalmente não preenchia os requisitos legais, identificado pela utilização de novas bases ou pela fiscalização dos órgãos de controle. Quanto a esse ponto, reproduz-se o entendimento da Conjur/MCid (peça 209, p. 9):

“Não se trata, portanto, de lacuna legal, tendo o legislador se manifestado expressamente sobre o tema. Evidentemente, embora as condições pessoais dos beneficiários sejam dinâmicas, sobretudo em tempos excepcionais como o de pandemia, a opção legislativa explícita foi a de verificação única dos critérios legais por ocasião do requerimento, tendo sido excluída a possibilidade de interrupção do pagamento por causas supervenientes que alterem o atendimento dos critérios legais.

Assim, o legislador considerou que o impacto social de um evento tão excepcional justificaria o pagamento integral das parcelas àqueles que fossem afetados.

Tal conclusão não prejudica, por outro lado, as suspensões promovidas quando constatado que o requerente originalmente não preenchia os requisitos legais, seja pelo recebimento pelo Ministério da Cidadania de novas bases de dados ainda não disponíveis no início do programa, seja por episódios identificados pelos órgãos de controle.

Portanto, não há respaldo legal para a cessação de pagamento por iniciativa da Administração pela mera modificação das condições pessoais dos beneficiários.”

Parecer 587/2020 da Consultoria-Jurídica do Ministério (peça 210)

45. O Parecer 587, de 29/6/2020, da Conjur/MCid, ao analisar a proposta do decreto presidencial para prorrogar o benefício, opinou pela inexistência de óbices jurídico-formais na minuta de decreto, estando apta a ser aprovada.

46. A Conjur/MCid ressalta que a prorrogação do benefício não estende o período para novas concessões, mas apenas prorroga por mais dois meses as já concedidas. Ademais, quanto aos aspectos estritamente formais contidos na minuta, o órgão pondera que:

“(…) a ela se aplicam, no que couberem, as regras encartadas pela Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das

leis, bem como o Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

Análise

47. A representação abordou três pontos observados na prorrogação do Auxílio Emergencial pelo Decreto 10.412/2020 e a análise de cada um deles está incorporada no decorrer do texto principal do relatório.

48. Em relação aos estudos técnicos e jurídicos que fundamentem a manutenção do público-alvo e dos valores do Auxílio Emergencial a análise está efetivada na seção “III.3 Prorrogação sem estudos integrados de cenários sanitários, social e econômico”.

49. Quanto aos fundamentos jurídicos e técnicos para a interrupção de novas concessões do Auxílio Emergencial após 2 de julho de 2020, a seção “V.4. O encerramento de novas concessões do Auxílio Emergencial” do relatório realiza a respectiva análise.

50. No que tange à periodicidade e abrangência da verificação dos requisitos de elegibilidade do Auxílio Emergencial por meio de cruzamentos de dados, a análise está inserida na seção “IV.7. Necessidade de novo processamento para verificação da elegibilidade”.

Apêndice B – Soluções de apoio à população adotadas em outros países pela queda na renda em razão da pandemia

1. A crise causada pela Covid-19 tem provocado profundas alterações nas políticas econômicas e sociais nos diversos países ao redor do mundo.
2. Nos últimos meses, muitos países introduziram regras de confinamento rigorosas para conter o avanço da doença, do número de contágios e de mortes, e para tentarem, de alguma forma, evitar a superlotação nos leitos hospitalares e o caos nos sistemas de saúde locais.
3. Em um grande esforço para conter o avanço da pandemia, paralelamente, os países tentam, com medidas de proteção social, minimizar o impacto negativo social e econômico sobre seus cidadãos.
4. Na medida em que os trabalhadores ficam doentes, perdem seus empregos ou tenham sua jornada de trabalho reduzida, diferentes soluções são apresentadas pelos governos para tentar resolver ou minimizar a queda repentina de renda da população.
5. Ademais, um dado importante apresentado por estudo feito pelo Banco Mundial - *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work* (PACKARD, 2019), apontou que dois terços da população economicamente ativa dos países em desenvolvimento têm suas rendas geradas a partir da economia informal.
6. No Brasil, dados do último trimestre de 2019 da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua (Pnad Contínua de 2019) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) evidenciam que cerca de 41% da população economicamente ativa está vivendo na informalidade. São pessoas autônomas, que trabalham por conta própria (20,58%); que não possuem carteira assinada (12,54%); trabalhadores domésticos sem carteira (4,85%); empregador sem CNPJ (0,85%); e, ainda, o trabalhador familiar auxiliar (2,15%), que são aquelas pessoas que trabalham em ajuda a um morador do domicílio ou a parente, sem receber nenhum tipo de pagamento.
7. O estudo destacou que, mesmo nos países com sistemas de proteção social mais avançados, muitas pessoas, ao saírem do emprego formal, ficam descobertas dos diversos benefícios previstos em lei para as pessoas mantidas em uma relação padrão de trabalho. A situação é ainda pior em países onde um contingente significativo dos trabalhadores tiram seu sustento da economia informal e que, com a pandemia, enfrentam um número crescente de desempregados e sem acesso a qualquer tipo de renda.
8. A publicação mostra ainda que, nos últimos anos, tem-se observado que, nos países com renda *per capita* mais elevada, muitas pessoas têm se dedicado a trabalhos temporários, empregos com arranjos mais flexíveis e se ocupando de diversos trabalhos simultaneamente, desafiando as concepções tradicionais contidas nas atuais relações trabalhistas.
9. Diante desse cenário e da crise provocada pelo coronavírus, os países têm buscado, nos últimos meses, alternativas para minimizar a perda de empregos dos seus cidadãos e para prover meios de subsistência para os que não têm acesso a qualquer tipo de benefício em decorrência do desemprego e da informalidade. Busca-se, ainda, que sejam recursos de acesso fácil e rápido e, acima de tudo, com o maior alcance possível.
10. Quase todas as nações do mundo têm, de alguma forma, implementado medidas em resposta à atual crise pandêmica. São medidas, em grande parte, para atender os desafios no curto prazo. Porém, o cenário mostra que os países precisarão encontrar soluções com base em políticas sustentáveis nas áreas econômica e social para os próximos meses e, possivelmente, para os próximos anos.
11. Segundo dados contidos na 11ª versão do *Living Paper, Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures* (GENTILINI, et. al , 2020),

trabalho produzido por técnicos do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) sobre as medidas adotadas pelos governos locais acerca da proteção social e do trabalho em resposta à Covid-19, 195 países ao redor do mundo têm, de alguma forma, planejado, introduzido ou adaptado um total de 1024 ações de proteção social em resposta à crise do novo coronavírus.

12. Segundo o levantamento, dentre as medidas implementadas, 61% estão voltadas a programas de assistência social (transferências de renda, programas de apoio à infância, à alimentação escolar e a pensões sociais, programas de renúncia e adiamento de obrigações financeiras, etc.), 26% relacionadas a programas de seguro social (seguro-desemprego, antecipação do pagamento de pensões, acesso antecipado às aposentadorias, subsídio ou isenção das contribuições de trabalhadores e empregadores para o seguro social, etc.) e 14% ligadas a intervenções governamentais nos mercados de trabalho (ajustes nas regras trabalhistas, subsídios salariais e redução na carga horária de trabalho).

13. Em números, das 1.024 medidas implementadas, 621 estão relacionadas a programas de assistência social, 263 a programas de seguro social e 140 a ações dos governos junto ao mercado de trabalho.

14. Dentre as 621 medidas com foco na assistência social, 271 delas são programas de transferência de renda, nos moldes do Auxílio Emergencial, implementado pelo governo brasileiro. Isso representa 26,5% de todas as ações postas em prática para combate à pandemia, alcançando cerca de 1,1 bilhão de pessoas (1.142.065.485) em todo o mundo.

15. Dos 70 programas de transferência de renda a que o estudo teve acesso, a duração tem variado entre 1 e 12 meses, com uma média de 3,1 meses, período muito próximo ao que foi, inicialmente, estabelecido pelo Ministério da Cidadania para a manutenção do pagamento do Auxílio Emergencial.

16. O volume de recursos empregado é grandioso. O estudo identificou gastos no montante de USD 589 bilhões, o que representaria cerca de 0,4% do PIB mundial, que é da ordem de USD 142 trilhões. Mas os gastos tendem a ser bem maiores, já que nem todos os países enviaram dados oficiais para a elaboração do relatório.

17. Durante a crise, o gasto *per capita* tem variado entre USD 1,00, que é a média observada nos países de baixa renda e USD 123,00, nos países de renda mais elevada. Para efeito de comparação, o Brasil até julho de 2020 gastou USD 449,08 *per capita* com o chamado “Orçamento de Guerra”, sendo USD 225,64 *per capita* somente com o Auxílio Emergencial.

18. Ao longo deste apêndice são descritas medidas adotadas por um conjunto selecionado de países de forma a possibilitar uma análise comparativa com as iniciativas que vêm sendo adotadas em nosso País. A Tabela 1 apresenta alguns dados macroeconômicos e indicadores relativos à saúde para esse conjunto de países pré-selecionados, mostrando conjunturas e realidades bem distintas.

19. É importante ressaltar que os países da América do Sul (Brasil, Argentina e Chile) sofreram uma acentuada retração no PIB nominal entre 2018 e 2019, enquanto os demais países, ou cresceram, que é o caso de Índia, México, Estados Unidos e Canadá, ou permaneceram praticamente estáveis, como Reino Unido, Alemanha e Coréia do Sul.

20. Contudo, analisando-se o comportamento do crescimento do PIB em termos percentuais nesse mesmo período, praticamente todos os países apresentaram um crescimento menor em 2019, se comparado ao ano anterior, com exceção de Reino Unido e Argentina que permaneceram estáveis.

Tabela 1 – Dados populacionais e macroeconômicos dos países selecionados

País	População (2020) ^a	PIB em milhões (dólar atual) ^b	PIB <i>per capita</i> (dólar atual 2019 ou 2020) ^b	Crescimento anual do PIB (%) ^b	Despesa com saúde <i>per capita</i> (dólar atual) ^c	Despesa com saúde (% PIB) ^c
Mundo	7.795.538.998	87.751.540,85	11.435,60	2,5	1.061,15	9,90
Brasil	212.562.283	1.839.758,04	8.717,20	1,14	928,80	9,47
Estados Unidos	331.006.325	21.427.700,00	65.280,70	2,33	10.246,14	17,06
Índia	1.380.030.194	2.875.142,31	2.104,10	5,02	69,29	3,53
Alemanha	83.784.447	3.845.630,03	46.258,90	0,56	5.033,45	11,25
Reino Unido	67.886.011	2.827.113,18	42.300,30	1,41	3.858,67	9,63
México	128.935.334	1.258.286,72	9.863,10	-0,15	494,68	5,52
Coréia Sul	51.269.185	1.642.383,22	31.762,00	2,03	2.283,07	7,60
Canadá	37.742.154	1.736.425,63	46.194,70	1,66	4.754,95	10,57
Argentina	45.195.774	449.663,45	10.006,10	-2,16	1.324,60	9,12
Chile	19.116.201	282.318,16	14.896,50	1,05	1.381,99	8,98

Fonte: Elaboração própria com base em *site Worldometers/The World Bank The World Bank*

Notas: ^a Os dados populacionais são relativos a 30 de junho de 2020.

^b Os dados disponíveis são de 2019.

^c Os dados disponíveis são de 2017.

21. No caso do Brasil, o PIB *per capita* acumulado no período entre 2017 e 2019 não cresceu mais do que 0,3% ao ano, um crescimento tímido após a queda de 6% acumulada em 2015-2016. Segundo o Presidente do Conselho Federal de Economia Antônio Corrêa de Lacerda (LACERDA, 2020), o impacto da atual crise na atividade econômica no Brasil deverá implicar uma contração do PIB, em 2020, da ordem de pelo menos 5%.

22. Diante desse cenário econômico e da complexidade geográfica e social do Brasil, é necessária uma gestão de políticas públicas eficiente e tempestiva para amenizar os efeitos multifacetados da Covid-19 no País.

23. Em um panorama mais amplo, ainda que os países implementem boas políticas e estratégias de combate à crise de saúde e econômica, as medidas adotadas para enfrentamento da pandemia dependem diretamente da capacidade e da realidade socioeconômica de cada país.

24. Portanto, em países que já enfrentam dificuldades econômicas, com elevadas taxas de trabalhadores informais e desempregados e indicadores sociais insatisfatórios, como Brasil, Argentina, México e Índia, os desafios de mitigação da crise pandêmica tornam-se ainda maiores.

25. No Quadro 1, apresenta-se uma visão geral de medidas fiscais e de assistência social e à saúde adotadas pelos países selecionados para este estudo com probabilidade de causar impactos significativos de ordem orçamentária nas respectivas economias locais. As medidas descritas não

descrevem as iniciativas adotadas de forma exaustiva, mas apresentam as informações levantadas consideradas mais relevantes.

26. A situação brasileira não será abordada por já estar sendo tratada em outros tópicos dos relatórios de acompanhamento.

Quadro 1 – Países selecionados e as principais medidas adotadas em combate à Covid-19

MEDIDAS
ESTADOS UNIDOS
<p>Transferência de renda (MATTEWS, 2020): adultos receberão USD 1.200 e crianças USD 500 em parcela única (<i>one-off payment</i>). Os limites de renda são USD 99.000 para solteiros e USD 198.000 para casais sem filhos (existem outros limites). O benefício sofre cortes a partir de USD 75.000 de renda bruta para solteiros, USD 112.500 para chefes de família e USD 150.000 para casais que declaram renda juntos, decrescendo em USD 5 para cada USD 100 de renda acima do teto estabelecido. Exemplo: se uma pessoa solteira, sem filhos, tem uma renda anual de USD 85.000, ele receberá USD 700, pois sofrerá um corte de USD 500 por conta dos USD 10.000 de renda acima do limite de USD 75.000.</p>
<p>Aprovação da lei “<i>The Families First Coronavirus Response Act</i>” que exige de certos empregadores fornecerem licença médica remunerada aos funcionários e prevê licenças remuneradas a membros de famílias por motivos específicos relacionados à Covid-19, a partir da publicação da lei, até 31/12/2020. A Lei prevê licença remunerada de 2 semanas (até 80 horas) com pagamento de 100% do salário para os empregados em quarentena e/ou apresentando sintomas da doença; licença médica remunerada de 2 semanas com pagamento de 67% do salário para os empregados que precisem cuidar de um indivíduo em quarentena ou para cuidar de uma criança ou jovem menor de 18 anos, cuja creche ou escola esteja fechada durante a pandemia, ou ainda, outros casos especificados pela <i>Secretary of Health and Human Services</i>; licença médica e familiar remunerada de até 10 semanas adicionais, além das 2 semanas previstas anteriormente, com pagamento de 67% do salário para os empregados que não puderem trabalhar devido à necessidade de cuidar de uma criança ou jovem menor de 18 anos, cuja creche ou escola esteja fechada durante a pandemia.</p>
<p>Alocação de cerca de USD 2 trilhões, 9% do PIB, pelo “<i>The CARES Act</i>” que fornecerá apoio financeiro a trabalhadores, famílias e pequenas empresas americanas e que se propõe a garantir empregos nas indústrias locais. Serão USD 221 bilhões em reduções e adiamentos de impostos devidos por empresas afetadas pela crise e que não se beneficiaram de empréstimos para não paralisarem as atividades e, ainda, propuseram-se a manter os empregos. As companhias aéreas, as empresas aéreas de transporte de carga e empresas de apoio logístico aéreo receberão subvenções no valor de USD 25 bilhões, USD 4 bilhões e USD 3 bilhões, respectivamente, para que mantenham os empregos até 30/9/2020.</p>
<p>Aprovação pelo governo americano de lei para gastos emergenciais, no valor de USD 8,3 bilhões, e de lei para aumentar os fundos do “<i>Paycheck Protection Program</i>” e do “<i>Health Care Enhancement Act</i>”, em apoio a hospitais e a testes da Covid-19, no valor de USD 484 bilhões, 2% do PIB.</p>
<p>Aprovação de pacote de emergência: USD 3 bilhões para pesquisa de vacina contra o coronavírus, 2 bilhões para resposta e prevenção da doença e USD 1 bilhão para compra de suprimentos médicos.</p>
<p>O <i>Internal Revenue Service</i> (INTERNAL REVENUE SERVICE, 2020), agência governamental responsável pelo serviço de receitas do governo federal americano, estabeleceu, dentre outras medidas, que os contribuintes que não conseguirem cumprir com os termos de um contrato de débito parcelado terão seus compromissos suspensos entre 1º de abril e 15 de julho de 2020.</p>
<p>O Tesouro americano adiou pagamentos de impostos, sem juros ou multas, com o objetivo de aumentar a liquidez.</p>
<p>A <i>Small Business Administration</i> (SBA), rede de assistência a pequenos negócios apoiado pelo governo americano, oferecerá empréstimos federais a juros baixos para capital de giro a pequenas empresas que sofreram danos econômicos substanciais como resultado do coronavírus.</p>

A cidade de Seattle fornecerá USD 5 milhões em vale-compras para ajudar as famílias afetadas pela pandemia. O programa beneficiará 6.250 famílias com vouchers de USD 800 para compras na rede de supermercados Safeway.

A *Pension Benefit Guaranty Corporation* (PBGC), corporação federal americana que provê programas de benefícios a pensionistas, anunciou extensão dos pagamentos de prêmios com vencimento entre 1º de abril e 15 de julho de 2020.

ÍNDIA

Transferência de renda: INR 1.000 (USD 13) por mês para 35 milhões de idosos, viúvas e deficientes beneficiários do *National Social Assistance Program* (NSAP); INR 500 (USD 6,50) por mês para cerca de 200 milhões de mulheres participantes do programa de inclusão financeira *Pradhan Mantri Jan Dhan Yojana* (PMJDY); INR 2.000 (USD 26,50) por mês para 87 milhões de agricultores beneficiários do programa *Pradhan Mantri Kisan Samman Nidhi* (PM-Kisan). Os programas têm duração de 3 meses (abril a junho).

Transferência de renda (outlookindia.com): o estado de Uttar Pradesh fez transferências monetárias de INR 611 (USD 7,94) a 2.750.000 de trabalhadores rurais do *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS).

Transferência de renda: o estado de Bihar fez transferências bancárias de INR 1.000 (USD 13) por família para 1.011.000 trabalhadores e pessoas carentes residentes do estado e que estão presos em outros estados devido ao confinamento.

Medidas fiscais: março - o governo central introduziu um pacote fiscal de INR 1,7 trilhão (USD 22,1 bilhões), 0,8% do PIB, destinado a famílias pobres e de baixa e média renda, acompanhado de um pacote emergencial de saúde de INR 0,15 trilhão (USD 1,98 bilhão), 0,1% do PIB; 12 de maio – o governo introduziu medidas fiscais e monetárias de INR 20 trilhões, (USD 264 bilhões), 10% do PIB; 13 de maio – pacote de medidas de INR 6 trilhões (USD 79,3 bilhões), 3% do PIB, destinados a micro, pequenas e médias empresas, instituições financeiras paralelas, setor energético e imobiliário; 14 de maio – novas medidas de apoio de cerca de INR 3,5 trilhão (USD 11 bilhões), 1,6% PIB, com foco nos trabalhadores migrantes locais, agricultores, famílias de renda média e empresas informais; 15 de maio – conjunto de medidas de cerca de INR 2,3 trilhões (USD 30,3 bilhões), 1,1% PIB, direcionadas ao setor agrícola; 17 de maio – aumento dos recursos destinados ao *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee* (MGNREGS) em INR 400 bilhões (USD 5,28 bilhões), 0,2% do PIB, com foco no programa de emprego público rural.

Lançamento pelo governo de um fundo de saúde de emergência de INR 150 bilhões (USD 2 bilhões) para o tratamento de pacientes com a Covid-19 e fortalecimento da infraestrutura médica.

Pensão de INR 4.000 a 5.000 (USD 53 a USD 66) pagos, em parcela única, a 850.000 beneficiários pensionistas.

O *Employer's Provident Fund Organization* (EPFO) fará contribuições, pelo período de 3 meses, a 1,8 milhão de empregados e 400.000 empresas que tenham até 100 trabalhadores e 90% deles ganhem até INR 15.000/mês (USD 199/mês).

Em abril, o governo central anunciou que todos os reembolsos de imposto de renda pendentes de até INR 500.000 (cerca de USD 6.500) e impostos sobre bens e serviços seriam liberados imediatamente.

O governo do estado de Kerala entregará ingredientes alimentares para refeições para mais de 300.000 crianças estudando em 33.115 creches rurais (*anganwadis*) fechadas devido à pandemia.

Os salários dos membros de famílias rurais apoiadas pelo *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee* - MGNREGS serão aumentados de INR 180 (USD 2,38) para INR (USD 2,67);

O *Employer's Provident Fund Organization* (EPFO), organização de seguro social do governo indiano, permitirá a 48 milhões de trabalhadores retiradas antecipadas dos saldos do fundo de previdência, assim como o *National Pension System* (NPS), sistema de pensão patrocinado pelo governo indiano, permitirá retiradas parciais para o tratamento de doenças relacionadas à Covid-19 de contribuintes, seus cônjuges e filhos.

O estado de Gujarat expandiu a entrega gratuita de grãos para famílias que estão acima da linha de pobreza e que não são oficialmente cobertas pela Lei Nacional de Segurança Alimentar.

O programa *Pradhan Mantri Ujjwala Yojana* – PMUY (INDIA, 2020b) distribuirá gás liquefeito a mulheres de 83 milhões de famílias abaixo da linha de pobreza durante um período de 3 meses.

O *Antyodaya Anna Yojana* – AAY (INDIA, 2020c), esquema patrocinado pelo governo da Índia para fornecer alimentos subsidiados a famílias pobres, aumentará a quantidade fornecida à população por um período de 3 meses.

A cidade de Déli servirá almoço e jantar gratuitamente a todas as pessoas que acessarem os abrigos noturnos da cidade.

ALEMANHA

Transferência de renda: autônomos e pequenas empresas com menos de 10 funcionários receberão até EUR 15.000 (USD 16.950), ao longo de 3 meses, num custo total de EUR 50 bilhões (USD 56,5 bilhões).

Transferência de renda: bônus para crianças de EUR 300 (USD 340) paga às famílias que recebem *kindergeld* (bolsa para crianças), parcela única, num custo total de EUR 130 bilhões (USD 147 bilhões).

Transferência de renda: pagamento de até EUR 185/mês (USD 209) por criança, até setembro, aos pais que perderem renda devido à Covid-19.

Aprovação de orçamento suplementar pelo governo de EUR 156 bilhões (USD 176,3 bilhões), 4,5% do PIB, para combate à pandemia e à redução de receitas, estimada em EUR 33,5 bilhões (USD 37,9 bilhões), 1% do PIB.

Aprovação de pacote de recuperação adicional de EUR 130 bilhões (USD 147 bilhões) para os anos de 2020 e 2021.

Alocação de EUR 1,15 bilhões (USD 1,3 bilhão) para equipamentos de proteção, equipamentos de terapia intensiva e pesquisas sobre vacinas.

O KfW, banco de desenvolvimento estatal alemão, concederá empréstimos com garantia governamental de 100%, limitados a EUR 500.000 (USD 565.000) para empresas de 10 a 50 funcionários e EUR 800.000 (USD 904.000) para empresas com mais de 50 funcionários. Grandes empresas (acima de 250 funcionários) receberão autorização de crédito para fins de refinanciamento junto ao banco num total de EUR 100 bilhões (USD 113 bilhões). Adicionalmente, o banco fará investimentos de EUR 2 bilhões (USD 2,26 bilhões) em *start-ups*.

Nos casos em que se aplica a Lei de Proteção à Infecção, nas primeiras 6 semanas, o valor concedido como licença médica corresponde ao salário líquido do trabalhador, após o qual o valor passará a ser igual ao benefício da licença médica.

As contribuições para o seguro social que os empregadores normalmente devem pagar serão totalmente reembolsadas pela Agência Federal de Emprego.

Alterações nos regulamentos *Kurzarbeit* (trabalho de curta duração) foram feitas, a fim de que as empresas mantenham os funcionários em vez de demiti-los, beneficiando um total de 2,15 milhões de trabalhadores em 2020. Os funcionários trabalharão um número reduzido de horas e receberão 60% do salário do empregador por até 12 meses (o governo pagará suas contribuições públicas ao seguro social). Trabalhadores com filhos receberão 67% do salário.

Os restaurantes terão o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) reduzidos por um período de 12 meses.

O direito dos proprietários de imóveis de rescindir os contratos de locação com inquilinos que enfrentam perda de renda, e que estão em atraso com os aluguéis, está restrito entre 1º de abril e 30 de junho de 2020.

REINO UNIDO

Transferência de renda (UNITED KINGDOM,2020): as bases de cálculo para o pagamento do benefício do *Universal Credit* (UC), programa governamental que provê pagamento mensal a pessoas de baixa renda, desempregados e inabilitados a trabalhar, aumentaram em GBP 1.000 (USD 1.266) para o período de um ano (), beneficiando mais de 4 milhões de famílias vulneráveis. Além disso, os requisitos para acessar os benefícios do programa foram flexibilizados durante a pandemia.

Medidas fiscais: março - o governo do Reino Unido anunciou um pacote econômico de GBP 490 bilhões (USD 620,2 bilhões), 22,2% do PIB, para combater os impactos do coronavírus: GBP 330 bilhões (USD 417,7 bilhões), 14,9% do PIB, em empréstimos e garantias estatais para empresas em dificuldades; GBP 30 bilhões (USD 38 bilhões), 1,4% do PIB, relativos a pagamentos dos Impostos sobre o Valor Agregado (IVA) do 2º trimestre de 2020 que foram adiados para 2021; GBP 130 bilhões (USD 164,5 bilhões), 5,9% do PIB, destinados a gastos discricionários.

Alocação de GBP 17,3 bilhões (USD 21,9 bilhões) para o *National Health Service* (NHS) e outros serviços públicos para combate ao vírus.

Subsídios de GBP 30 bilhões (USD 38 bilhões), 1,4% do PIB, em apoio às empresas: GBP 15 bilhões (USD 19 bilhões), sendo GBP 12 bilhões para Inglaterra e 3 bilhões para as administrações descentralizadas na Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, para pequenas empresas do ramo de hotelaria, vendas a varejo e lazer que receberão entre GBP 10.000 (USD 12.658) e GBP 25.000 (USD 31.645), em parcela única.

Subsídios pagos às empresas para cobertura de 80% dos salários dos trabalhadores no valor de até GBP 2.500/mês (USD 3.160) por empregado, até outubro de 2020, com custos estimados em GBP 60 bilhões (USD 76 bilhões).

Subsídios pagos a autônomos no montante de até 80% dos seus ganhos realizados nos últimos 3 anos, com valor limitado a GBP 2.500/mês (USD 3.160), com duração de pelo menos 3 meses, pagos a partir de junho. A estimativa de custo é de GBP 15 bilhões (USD 19 bilhões) em benefício de 2 milhões de trabalhadores nesse período.

Reembolso pelo governo dos custos de 2 milhões de pequenas e médias empresas num gasto total previsto de GBP 2 bilhões (USD 2,53 bilhões).

Suspensão das taxas de negócios para as empresas afetadas pela pandemia com custo estimado em GBP 13 bilhões (USD 16,45 bilhões).

Reembolso do custo do *Statutory Sick Pay* (SSP), subsídio legal pago pelo empregador a todos os funcionários que estão fora do trabalho por causa de doença por mais de 4 dias consecutivos, por até 2 semanas, para pequenas empresas que tenham até 250 funcionários, com custo estimado em GBP 1 bilhão (USD 1,26 bilhão).

Empréstimos e doações da ordem de GBP 750 milhões (949 milhões) para pesquisa e desenvolvimento de negócios por meio do *Innovate UK*, órgão público que trabalha na organização de pesquisa e inovação do Reino Unido.

Apoio financeiro a *start-ups*, que tenham base no Reino Unido, com pagamento de contrapartida igual aos investimentos aportados pelas empresas em valores que variam entre GBP 125.000 (USD 158.000) e GBP 5 milhões (USD 6,33 milhões), com um custo total estimado em GBP 500 milhões (USD 633 milhões).

Adiamento dos pagamentos de impostos sobre renda e IVA para o segundo trimestre de 2020 até 2021, envolvendo um montante de GBP 30 bilhões (USD 38 bilhões), 1,4% PIB.

O *Statutory Sick Pay* (SSP), remuneração paga por doença, estará disponível para as pessoas diagnosticadas com a Covid-19 a partir do primeiro dia de isolamento.

Isenção de impostos alfandegários e de IVA sobre importações médicas de fora da União Europeia.

Suspensão temporária de pagamentos de hipotecas, taxas de combustível (por um ano) e suspensão de despejos de acomodações privadas e comerciais alugadas.

Lançamento de um esquema nacional de cupons para garantir que 1,3 milhão de crianças em idade escolar continuem a ter acesso a refeições durante o período em que as escolas estiverem fechadas devido à Covid-19.

MÉXICO

Adiantamento de MXN 5.100 (USD 227) para idosos da “*Pensión para Adultos Mayores*”, correspondentes a 4 meses de aposentadoria dos beneficiários (o valor mensal da pensão é de MXN 1.275 – USD 57).

Alocação de até MXN 4 bilhões (USD 160 milhões) no Ministério da Defesa Nacional e de até MXN 500 milhões (USD 20,5 milhões) no Ministério da Defesa para reforçar o plano DN-III (Plano de Auxílio à População Civil em Casos de Desastre e Plano Marina em resposta à Covid-19).

Autorização pelo *Instituto de Salud para el Bienestar* (INSABIT) de MXN 4,5 bilhões (USD 180 milhões) para compra de equipamentos médicos e medicamentos. Os Estados receberão transferências de até MXN 15,3 bilhões (USD 629 milhões) e terão financiamento antecipado de MXN 10 bilhões (USD 411 milhões).

Concessão de créditos fiscais de até MXN 2,6 bilhões (USD 106,9 milhões) a cessionários de hidrocarbonetos que terão redução nos custos de produção.

Apoio financeiro do governo federal, por meio do banco de desenvolvimento *Nacional Financiera* (NAFIN), de até MXN 34,1 bilhões (USD 1,4 bilhões) a pequenas e médias empresas: 500.000 créditos de MXN 25.000 (USD 1.000,00) concedidos à economia informal e 500.000 créditos de mesmo valor à economia formal, carência de 3 meses, pagamento em 3 anos e taxa média de juros de 6,5% ao ano.

Alocação de MXN 177 bilhões (USD 7,27 bilhões) em empréstimos para o setor habitacional em benefício de 442.500 trabalhadores durante um período de nove meses. A título de exemplo, o *Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (FOVISSSTE) concederá créditos hipotecários a trabalhadores do Estado com o programa “*Tu Casa es Hoy*”. Outra instituição pública que concederá crédito imobiliário a trabalhadores é o *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (INFOVIT).

Alocação de MXN 35 bilhões (USD 1,44 bilhões) pelo *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE) em empréstimos pessoais em benefício de 670.000 trabalhadores do setor público, variando entre MXN 20.000 (USD 890,50) a 56.000 (USD 2.493,30) por trabalhador.

Extensão do *Programa Sembrando Vida* para 200.000 fazendeiros e trabalhadores rurais que receberão um subsídio de MXN 5.000/mensais (USD 222,60).

Renúncia pelo governo da utilização de índices usados para classificação das famílias na categoria Doméstico de Alto Consumo – DAC diante do possível aumento do consumo de energia elétrica durante o período da quarentena.

Apoio às sociedades dos pais para a manutenção de 31.000 escolas, incluindo o fornecimento de empregos temporários em um formato a ser definido.

Nenhum trabalhador estatal será demitido.

CORÉIA DO SUL

Transferência de renda: KRW 500.000 (USD 415), por até 3 meses, a famílias de baixa renda, num custo total de KRW 200 bilhões (USD 167,6 milhões).

Transferência de renda: benefício universal pago a aproximadamente 21,71 milhões de famílias (extensão da transferência anterior) no valor de KRW 1.000.000 (USD 830) para famílias com 4 ou mais membros, KRW 800.000 (USD 670) para famílias com 3 pessoas, KRW 600.000 (USD 500) para famílias com 2 pessoas e KRW 400.000 (USD 335) para famílias com uma única pessoa, num custo total de KRW 14,3 trilhões (USD 12 bilhões).

Medidas fiscais: o governo coreano anunciou um total de mais de KRW 270 trilhões (USD 226,3 bilhões), 14,3% do PIB, em medidas para mitigar o impacto da Covid-19. Fevereiro – o governo anunciou apoio emergencial de KRW 20 trilhões (USD 16,8 bilhões), 1,2% do PIB, a famílias e empresas afetadas; 17 de março – aprovação do 1º orçamento suplementar de KRW 11,7 trilhões (USD 10 bilhões), 0,6% do PIB, para controle da doença, apoio a pequenas e médias empresas, manutenção de empregos e apoio ao bem-estar público por meio de cupons de consumo; 24 de março – aprovação de pacote adicional de KRW 200 trilhões (USD 167,6 bilhões), 12% do PIB,

para apoiar empresas e famílias coreanas; 22 de abril – novo plano de apoio a empresas e famílias de KRW 75 trilhões (USD 63 bilhões), 4% do PIB; 30 de abril - aprovação do 2º orçamento suplementar de KRW 12,2 trilhões (USD 10 bilhões), 0,6% do PIB, para subsídios de emergência; 4 de junho - aprovação do 3º orçamento suplementar de KRW 35,3 trilhões (USD 29,6 bilhões), 1,9% do PIB, para geração de empregos em programas públicos, fortalecer as redes de seguro social, fornecer empréstimos de emergência a empresas e apoiar serviços de telecomunicações.

Assistência à infância no valor de KRW 2,4 trilhões (USD 2 bilhões) para famílias de baixa renda em que a criança não esteja frequentando a creche infantil. Os pais que trabalham receberão KRW 50.000/dia (USD 41).

Fornecimento de vale-compras por 4 meses a famílias que recebem assistência social e infantil num custo total de KRW 2,8 trilhões (USD 2,35 bilhões).

Subsídios no valor de KRW 400.000 (USD 335) por trabalhador pagos às empresas para cobertura de custos indiretos nos casos em que o funcionário precise reduzir a carga horária de trabalho para tratamento de familiares com o coronavírus.

Aumento dos subsídios destinados às empresas para manutenção dos empregos com pagamento feito pelo governo de 66% para 90% dos salários, durante 3 meses, de abril a junho de 2020, sendo que para as grandes empresas o limite permaneceu em 66%.

Planejamento do governo central de pagamento de cheques de socorro à maioria das famílias coreanas, exceto as 30% mais ricas, no valor de KRW 1 milhão (USD 816) por lar (ALJAZEERA, 2020).

Apoio financeiro de KRW 36 trilhões (USD 29,4 bilhões) para os exportadores.

Alocação de fundo de KRW 40 trilhões (USD 33,5 bilhões) destinados a empresas de aviação, transporte marítimo, construção naval e veículos automotores.

Redução tributária para pequenas e médias empresas que atuam em áreas relacionadas à Covid-19 até o final de 2020.

Redução do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) para pequenas empresas com vendas anuais até KRW 80 milhões (USD 67.000) e limite de isenção aumentado de KRW 30 milhões (USD 25.150) para KRW 48 milhões (USD 40.200), até o final de 2020.

Aumento da dedução de impostos para pessoas físicas pelo uso de cartões de débito e crédito no período de março a junho de 2020.

Redução da taxa de contribuição previdenciária em 30% para famílias de baixa renda e pequenas empresas e adiamento do prazo de pagamento das contribuições em 3 meses.

As pequenas empresas receberão extensão de prazo de até 9 meses para apresentarem a declaração de impostos e 1 ano para pagamentos correlatos.

Corte temporário nos impostos para compras de automóveis.

Adiamento do pagamento de contas de energia elétrica concedidos a 3.200.000 pequenas empresas e 1.570.000 famílias de baixa renda por três meses, de abril a junho de 2020, num valor correspondente a KRW 1,3 trilhões (USD 1,1 bilhão).

CANADÁ

Transferência de renda (TAIT, 2020): pagamento de CAD 2.000/mês (USD 1.480), por 4 meses, a trabalhadores que perderam renda em função da pandemia (somente para os que não se qualificam para o seguro-desemprego).

Transferência de renda (CANADA, 2020a): o estado British Columbia fará pagamento de CAD 1.000 (USD 740), em parcela única, às pessoas que perderam sua renda devido à Covid-19.

Transferência de renda (CANADA/2020b): o *Canada Emergency Response Benefit* (CERB) pagará CAD 500/semana (USD 370) por pessoa, por até 24 semanas ou até 3 de outubro de 2020, o que ocorrer primeiro, com custo fiscal estimado de CAD 35 bilhões (USD 25,9 bilhões), 1,5% do PIB.

Transferência de renda (CANADA/2020c): pagamento de parcela única (isento de impostos) de CAD 300 (USD 222) para idosos qualificados para o programa *Old Age Security pension* e CAD 200 (USD 148) adicionais para os idosos qualificados para o programa *Guaranteed Income Supplement*.

Subsídios pagos às empresas, que tiveram queda de pelo menos 30% de suas receitas, para cobertura de 75% dos salários dos trabalhadores, até CAD 847/semana (USD 627) ou CAD 58.700 (USD 43.440) por funcionário, por até 24 semanas, com custo estimado em CAD 73 bilhões (USD 54 bilhões), 3% do PIB.

Créditos do *Goods and Services Tax* (GST) e do *Harmonized Sales Tax* (HST), isento de impostos, feito a indivíduos e famílias de baixa renda, em retorno aos gastos com produtos e serviços que possuem essas taxas embutidas, serão aumentados: de CAD 443 para CAD 886 para solteiros; de CAD 580 para CAD 1.160 para casados ou afins, de CAD 153 a CAD 306 para cada criança com menos de 19 anos (excluindo o primeiro filho elegível de pai ou mãe solteira) e de CAD 290 a CAD 580 para o primeiro filho elegível de pai ou mãe solteiro.

Apoio financeiro do governo federal, por meio do *The Business Credit Availability Program* (BCAP), concedendo empréstimos e garantias a pequenas e médias empresas de até CAD 6,25 milhões (USD 4,65 milhões) e outra linha de crédito emergencial para empresas sem fins lucrativos e pequenas empresas de até CAD 40.000 (USD 29.600), com custo estimado em CAD 81 bilhões (USD 60 bilhões).

Os seis maiores bancos de varejo do Canadá anunciaram facilidades quanto ao adiamento de pagamentos de hipotecas.

Duplicação do Programa *Reaching Home* que fornece financiamento para os sem-teto.

Estabelecimento de um novo fundo para ajudar as comunidades indígenas.

Moratória de seis meses no pagamento de empréstimos para estudantes.

O *Canada Student Service Grant* pagará aos estudantes subsídios de USD 1.000 a USD 5.000 para custear a educação pós-secundária no outono, com o valor de cada subsídio dependente do tempo que o destinatário dedicar a trabalhos voluntários.

ARGENTINA

Transferência de renda (STANG, 2020): pagamento adicional de parcela única de ARS 3.100 (USD 47) a 4,3 milhões de pessoas (ARS 14 bilhões/USD 215 milhões) pertencentes aos programas *Asignación Universal por Hijo* (AUH) e *Asignación Universal por Embarazo* (AUE).

Transferência de renda (ARGENTINA, 2020a): o governo introduziu o *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE) no valor de ARS 10.000 (USD 155) pago, no mês de abril, a 3,6 milhões de famílias, incluindo trabalhadores informais, trabalhadores domésticos e “monotributistas” (trabalhadores que vendem produtos móveis ou prestam serviços, trabalhador autônomo com mais de 18 anos, trabalhador que integra uma cooperativa de trabalho, membro de sociedade com até 3 sócios e sucessor de empresa em que o anterior proprietário era monotributista) das categorias A e B. O IFE foi pago novamente em junho a 9 milhões de beneficiários.

Transferência de renda (ARGENTINA, 2020b): bônus de ARS 3.000 (USD 45) a 556.000 titulares de planos sociais.

Transferência de renda: trabalhadores do setor de saúde receberão um bônus mensal de ARS 5.000 (USD 75) entre abril e julho de 2020. Trabalhadores do setor de segurança e defesa pública receberão, em abril, um bônus único de ARS 5.000 (USD 75).

Transferência de renda (ANSES, 2020): 1.597.000 beneficiários do sistema não-contributivo, incluindo os do <i>Pension Universal para el Adulto Mayor</i> (PUAM) receberão ARS 3.000 (USD 45) adicionais, no mês de abril, num montante de ARS 4,7 bilhões (USD 70,5 milhões).
Transferência de renda: 2.774.465 beneficiários do sistema contributivo que recebem até ARS 15.892 (USD 238) receberão ARS 3.000 (USD 45) adicionais, no mês de abril, num montante de ARS 8,3 bilhões (USD 124 milhões). 277.252 beneficiários que recebem entre ARS 15.892 (USD 237) e ARS 18.892 (USD 283) receberão um benefício adicional igual à diferença para atingir os ARS 18.892, totalizando uma despesa de ARS 416 milhões (USD 6,22 milhões).
Impulso no investimento público em cerca de ARS 100 bilhões (USD 1,5 bilhão), 0,5% do PIB, direcionado à construção de moradias e escolas, infraestrutura rodoviária e turismo e ARS 29 bilhões (USD 434 milhões), 0,15% do PIB, destinados à infraestrutura de gás, eletricidade e saneamento em bairros desfavorecidos.
Pagamento de valor extra aos titulares da <i>Tarjeta Alimentar</i> no valor de ARS 4.000 (USD 60) para as famílias com um filho e ARS 6.000 (USD 90) para aquelas com 2 filhos ou mais.
Concessão de empréstimos pelo setor público de até aproximadamente ARS 154.000 (USD 2.300), com taxas de juros zero, pagos em 3 parcelas, a trabalhadores autônomos cujas receitas diminuíram fortemente devido à crise, num custo fiscal de ARS 11 bilhões (USD 164,5 milhões).
Licença remunerada para adultos acima de 60 anos, gestantes, pessoas com condições de saúde que apresentem risco, trabalhadores públicos e privados com filhos e filhas dependentes e que requerem necessidade de atendimento devido à pandemia (exceções: setores da saúde, produção, distribuição e venda de produtos alimentícios, farmácia e higiene, entre outros).
Adiamento ou redução de 95% do pagamento de contribuições pagas pelos empregadores ao Sistema Integrado de Seguridade Social da Argentina.
Subsídio pago pelo Estado a todos os trabalhadores do setor privado que trabalham em empresas com até 100 empregados seguindo as seguintes regras: empresas com até 25 trabalhadores 100% do salário bruto, com um valor máximo de 1 salário mínimo atual; empresas com 26 a 60 trabalhadores 100% do salário bruto, com um valor máximo de até 75% do salário mínimo atual; empresas com 61 a 100 trabalhadores 100% do salário bruto, com um máximo até 50% do salário mínimo atual.
As empresas que prestam serviços de transporte inter-regional receberão um bônus no total de ARS 500 milhões (USD 7,5 milhões).
As contribuições previdenciárias e alguns impostos para as empresas que prestam serviços relacionados à saúde serão reduzidos durante a emergência sanitária.
O governo proibiu o despejo de inquilinos por inadimplência até 30 de setembro de 2020, estendeu o prazo de todos os contratos de aluguéis até a mesma data e congelou os preços dos aluguéis com base no mês de março do ano corrente.
O governo decidiu que serviços públicos essenciais, como energia, gás e água, bem como serviços de telecomunicações, internet e televisão não poderão sofrer suspensões durante a crise, mesmo que três pagamentos consecutivos ou alternativos não sejam feitos. A medida prevalecerá por 180 dias e inclui usuários titulares dos programas AUH e AUE, aposentados, pensionistas e pessoas que recebem seguro-desemprego.
O governo acordou com as empresas prestadoras de telefonia móvel o fornecimento de planos inclusivos de telefonia móvel pós-paga, pré-paga e internet fixa para todas as pessoas que solicitaram o benefício, com preço pré-fixado válido até 31 de outubro de 2020. O acordo prevê que as empresas não demitirão durante a vigência do acordo.
Até 31 de dezembro de 2020, os bancos não poderão fechar contas devido a cheques devolvidos e as taxas para uso de caixas eletrônicos estão proibidas.
A partir de 1º de abril, a cobrança de pedágio está suspensa até o final da situação de emergência. A partir de 29 de maio, apenas os trabalhadores dos setores de saúde e segurança pública estarão isentos de pedágios, enquanto os outros foram retomados.
Os preços de alimentos, cuidados pessoais, medicamentos e produtos médicos foram fixados até 30 de junho nos níveis observados em 6 de março.

CHILE

Transferência de renda (CHILE, 2020a): o governo lançou o programa Bono Covid, parte do Plano Econômico de Emergência do Governo para apoiar as famílias mais vulneráveis, durante a pandemia, que pagará: CLP 50.000 (USD 94) a cada pessoa com Subsídio Único Familiar – SUF (programa destinado a pessoas de baixa renda, não afiliadas a um sistema de pensão e que recebem mensalmente CLP 13.155. Pessoas com deficiência recebem o dobro), CLP 50.000 a cada família que pertença ao Subsistema de Seguridades y Oportunidades e CLP 50.000 a cada família que pertença ao grupo dos 60% mais vulneráveis, segundo o Registro Social de Hogares (RSH).

Transferência de renda (CHILE, 2020b): o Ministério do Desenvolvimento Social lançou o *Ingreso Familiar de Emergencia* (IFE) que concederá às famílias pertencentes ao programa *Chile Seguridades y Oportunidades* (www.plataformacelac.org), pelo período máximo de 3 meses, valores que variarão de 100% no primeiro mês, 85% no segundo e 70% no terceiro, segundo a classificação socioeconômica do RSH. O valor da transferência depende do tipo e do tamanho da família e terá custo estimado de CLP 442,4 bilhões (USD 830 milhões).

Aprovação de plano econômico envolvendo recursos de mais de USD 17 bilhões, 6,9% do PIB, para ajudar pequenas e médias empresas, bem como grandes empresas que enfrentam dificuldades durante a crise pandêmica.

Licença remunerada, garantida pelo Fundo de Solidariedade ao Desemprego, para todos os trabalhadores, públicos e privados, que devido ao novo coronavírus devem permanecer em casa sem a possibilidade de trabalho remoto, com custo de aproximadamente USD 2 bilhões.

O governo anunciou o programa Mente Saudável para lidar com os efeitos da pandemia e do confinamento na saúde mental da população. O programa fortalecerá a oferta pública e privada dos serviços sobre o tema saúde mental que inclui uma plataforma digital para consultas, suporte e recomendações sobre esse assunto.

O governo anunciou a entrega de 2,5 milhões de cestas básicas com alimentos e elementos essenciais para famílias de classe média e as mais vulneráveis durante o período da pandemia.

Adiamento do pagamento de contas de energia elétrica, suspensão da cobrança especial do horário de pico nas contas de energia elétrica e adiamento da autorização anual obrigatória de inspeção e circulação de veículos.

Lei de proteção ao emprego garantirá, por seis meses ou enquanto durar o estado de emergência, a relação contratual e todos os direitos trabalhistas dos empregados, exceto o salário, que passará a receber o seguro-desemprego. Durante a pandemia, o empregador manterá a obrigação de pagar as contribuições de segurança social e de saúde do empregado.

Antecipação da restituição do imposto de renda de trabalhadores autônomos e de pequenas e médias empresas (700.000 empresas).

Adiamento do pagamento do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) por 3 meses e parcelamento do imposto em 6 a 12 meses (0% de juros), aplicável a empresas com vendas inferiores a USD 12 milhões e que deverá beneficiar 240.000 empresas.

Adiamento do pagamento do imposto predial por 3 meses (0% de juros), aplicável a empresas com vendas inferiores a USD 12 milhões e a proprietários individuais de imóveis com valor fiscal abaixo de CLP 133.000 (USD 250.000).

Redução temporária de 0,8% a 0% da taxa do imposto do selo em todas as operações de crédito que beneficiará empresas e indivíduos.

Concessão de empréstimos subsidiados pelo governo a empresas com renda anual de até USD 34 milhões.

O governo lançou um programa de entrega de alimentos que beneficiará 1.600.000 crianças e adolescentes.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes dos estudos de GENTILINI, *et. al* (2020) e OCDE (2020) – outras referências são apresentadas ao longo do texto.

27. As medidas apresentadas nesse estudo mostram o esforço monumental realizado pelos países, em todo o mundo, para, se não conter, atenuar os efeitos causados pela doença provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2.

28. A velocidade e a gravidade do impacto causado pela doença foram atendidas em níveis sem precedentes, tanto em profundidade quanto em alcance.

29. Contudo, a pandemia da Covid-19 evidenciou antigos problemas estruturais nos diversos sistemas de proteção social dos países, mecanismo indispensável para fornecer apoio à população em momentos de crise como a que o mundo enfrenta atualmente.

30. Segundo a Diretora do Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho – OIT (2020a), Shahra Razavi, “a pandemia expôs sérias lacunas nos sistemas de proteção social em todo o mundo, particularmente para algumas categorias de trabalhadores, como pessoas com trabalho em meio período, temporário e autônomo, muitas delas na economia informal”.

31. Segundo dados da própria OIT (2020b), “55% da população mundial - até quatro bilhões de pessoas - não são cobertos por seguro social ou assistência social [...]” e quase 40% não têm seguro de saúde ou acesso a serviços nacionais de saúde. “[...] Globalmente, apenas 20% das pessoas desempregadas são cobertas por benefícios de auxílio desemprego e, em algumas regiões, a cobertura é ainda menor.”

32. Os desafios para os formuladores de políticas públicas diante desse novo cenário são enormes.

33. Países com sistemas de saúde e de proteção social mais efetivos e com coberturas mais amplas estão mais bem preparados para proteger sua população de crises como essa imposta pela Covid-19. Já aqueles com sistemas mais frágeis precisarão elaborar e colocar em prática políticas socioeconômicas mais eficazes para que os sistemas de proteção social cheguem a todas as pessoas, contribuindo assim para um crescimento mais inclusivo.

34. Nos países analisados nesse estudo, pode-se observar a implementação de uma combinação de políticas para maximizar a velocidade, a cobertura e a eficiência dos benefícios e com o objetivo de prover a melhor proteção possível à parcela da população mais vulnerável.

35. Conforme apontou o estudo *Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*, em torno de um quarto de todas as medidas postas em prática para combate à pandemia pelos 195 países analisados estão relacionadas a programas de transferência de renda a públicos específicos, como é o caso de 9 dos 10 países, com exceção do México, analisados no Quadro 1.

36. No que tange às medidas fiscais, boa parte dos países anunciaram pacotes econômicos de combate à pandemia com valores que ultrapassam 10% do PIB desses países, e, muitas vezes, superiores aos recursos internos gastos com saúde durante todo o ano (dados Tabela 1).

37. Os Estados Unidos, por exemplo, alocaram, somente no *The Cares Act*, programa que fornecerá apoio financeiro a trabalhadores, famílias e pequenas empresas americanas, cerca de USD 2 trilhões, o que corresponde a 9% do PIB americano. Na Índia, o governo local introduziu um conjunto de pacotes fiscais de aproximadamente INR 41,55 trilhões (USD 548,5 bilhões), o que representa um gasto de 16,8% do PIB do país. No Reino Unido, o pacote econômico atingiu o valor de GBP 490 bilhões (USD 620,2 bilhões), 22,2% do PIB. O governo sul-coreano anunciou um total de mais de KRW 270 trilhões (USD 226,3 bilhões), 14,3% do PIB, em medidas para mitigar o impacto da Covid-19. Já o governo chileno aprovou um plano econômico envolvendo recursos de mais de USD 17 bilhões, 6,9% do PIB, para ajudar pequenas e médias empresas, bem como grandes empresas que enfrentam dificuldades durante a crise pandêmica, dentre outras medidas.

38. Observou-se que todos os países implementaram ações de suporte a despesas relacionadas à saúde, programas de distribuição de alimentos, programas de incentivo à manutenção de empregos no mercado de trabalho e medidas mitigadoras com relação aos compromissos da população com o pagamento de contas e impostos.

39. Ainda foram implementadas uma série de medidas com o objetivo de garantir o acesso a serviços básicos, tais como moradia, energia elétrica, água, gás, internet e telefonia, como é o caso

de Índia, Alemanha, México, Coréia do Sul, Argentina e Chile, serviços essenciais para o desenvolvimento de atividades da vida cotidiana, principalmente durante a fase de confinamento.

40. Mas, diante do atual cenário, essas medidas são apenas um primeiro passo. É certo que muitos cidadãos precisarão do apoio dos seus respectivos governos nos próximos meses e, talvez até nos próximos anos.

41. Passada a fase mais crítica da crise e com o retorno gradual das atividades, os governos precisarão reavaliar o andamento e o equilíbrio desses programas para que tenham eficácia e sustentabilidade a médio e longo prazo.

42. Por fim, precisarão, ainda, criar alternativas no sentido de avançar em direção a sistemas de proteção social com financiamento coletivo e que sejam abrangentes e universais, a fim de que nenhum grupo seja deixado para trás.

Apêndice C – Efeitos do Auxílio Emergencial sobre a Renda e a Empregabilidade dos Vulneráveis, sobre a Preservação da Atividade Econômica e sobre as Finanças Públicas

Introdução

1. O Auxílio Emergencial representa o principal gasto do Governo Federal para combate da pandemia de Covid-19. Ele visa diretamente preservar a renda e a empregabilidade de pessoas com maior vulnerabilidade no mercado de trabalho.
2. Os gastos realizados pelo Auxílio Emergencial assumem posição central na estratégia pública de mitigação dos efeitos econômicos e sanitários provocados pela pandemia. Por um lado, geram efeitos diretos sobre a preservação da renda e da empregabilidade de parcela mais vulnerável da população, que, por sua vez, gera efeitos na atividade econômica e na própria capacidade de arrecadação do governo.
3. Por outro lado, com potencial de afetar, no médio e no longo prazo, o equilíbrio fiscal e o montante da dívida pública, o Auxílio Emergencial deve ser acompanhado no sentido de avaliar seus impactos nas finanças públicas.
4. Até o mês de junho de 2020, conforme dados presentes na Tabela 1 abaixo, a previsão de gastos com o Auxílio Emergencial foi de (R\$ 152,64 bilhões), representando 37,7% dos gastos estimados com políticas relacionadas à Covid-19, enquanto que, em termos das despesas pagas, o montante foi de (R\$ 121,54 bilhões), o que significou 57,6% do total executado, sendo os gastos mais volumosos da União com a pandemia.

Tabela 1 – Monitoramento dos Gastos da União com a Covid-19 até o mês de junho

Gastos com COVID-19 (R\$ bilhões)	Previsão de Gastos	Despesas Pagas
Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade	152,64	121,54
Auxílio Financeiro aos Estados, Municípios e DF	76,19	21,64
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	51,64	13,94
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e Demais Ministérios	50,19	14,70
Cotas dos Fundos Garantidores de Operações e de Crédito	35,90	20,90
Concessão de Financiamento para Pagamento de Folha Salarial	34,00	17,00
Ampliação do Programa Bolsa Família	3,04	0,37
Transferência para a Conta de Desenvolvimento Energético	0,90	0,90
Total	404,50	211,00

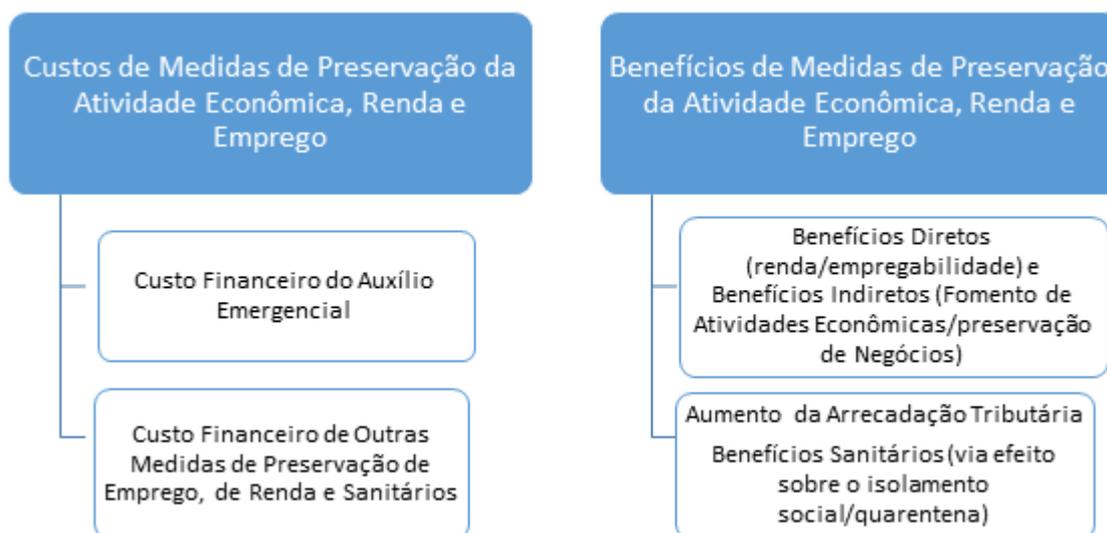
Fonte: Tesouro Nacional Transparente – Gastos Sociais e Setoriais da União

5. Desta forma, conforme o Decreto nº 10.412 de 30 de junho de 2020, que alterou o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, foi prorrogado o período de pagamento do Auxílio Emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.
6. O beneficiário para fazer jus ao Auxílio e à sua prorrogação deve estar inscrito no programa até 2 de julho de 2020, devendo ser considerado elegível nos termos do disposto na referida Lei até a referida data.
7. Por meio da Medida Provisória nº 988, de 30 de junho de 2020, o Governo Federal abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 101,6 bilhões, com a finalidade de atender ao pagamento por mais dois meses do Auxílio Emergencial.
8. O Auxílio Emergencial representa, assim, não somente importante política para mitigação dos efeitos econômicos imediatos da pandemia sobre a camada da força de trabalho mais vulnerável da população, mas também gera efeitos mais duradouros que serão fundamentais para o êxito das políticas econômicas.

As Despesas Incorridas e os Efeitos do Auxílio Emergencial na Economia e na Sociedade

9. Para avaliar uma política de transferência de renda que alcança parcela substancial da população, faz-se necessário conhecer, ao menos de forma qualitativa, os diferentes efeitos que essa transferência provoca nas finanças públicas e nos respectivos beneficiários. Conforme estudo realizado sobre os impactos econômicos da pandemia Freire *et al.* (2020, p. 15), uma política nesses moldes deve, além de computar o seu custo fiscal, levar em consideração tanto os efeitos diretos como os efeitos indiretos dos mencionados gastos.

Figura 1 – Benefícios e Custos do Auxílio Emergencial e outras medidas adotadas para preservação de negócios, renda e emprego



Fonte: Fonte: Elaboração própria, com base em Freire *et al* (2020).

10. Assim, quando se avalia uma política como o Auxílio Emergencial deve ser observado que a mesma, apesar de extremamente material e relevante, ver Tabela 1, atua de forma complementar a outras medidas de preservação de emprego e renda, tal como o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, instituído pela Medida Provisória nº 936/2020.

11. Logo, aos custos do Auxílio Emergencial, devem ser acrescidos o de outras políticas complementares que também visam à preservação da renda e da empregabilidade. O total de todas as despesas acrescidas de outras, principalmente com gastos com o setor de saúde, devem ser considerados quando se objetiva averiguar o impacto fiscal dos gastos com a pandemia sobre as finanças públicas.

12. Os custos fiscais das medidas de preservação de renda e emprego devem ser contrastados com os benefícios dessas mesmas medidas, que podem ser divididos entre efeitos diretos e indiretos, conforme figura 1. Os efeitos diretos são aqueles relacionados com o aumento da renda e da empregabilidade dos beneficiários. Já os efeitos indiretos relacionam-se com o acréscimo de consumo gerado pelas transferências. Esses últimos efeitos se propagam tanto para os setores objeto de consumo como para os setores secundários que fornecem insumos e bens de capital para os setores finalísticos.

13. Outro importante efeito, de natureza econômica, relacionado ao Auxílio Emergencial é o aumento na arrecadação tributária provocado pelo aumento de renda e consumo mencionados anteriormente.

14. Finalmente, o Auxílio Emergencial também provoca importante efeito sobre o setor de saúde, principalmente por apresentar um papel na adesão das pessoas às políticas de isolamento

social. A ideia é que as pessoas teriam, por meio do auxílio, o suprimento de algumas necessidades de consumo que fariam com que elas não precisassem sair de casa para trabalhar.

15. Todos os efeitos, mencionados nessa seção, serão objeto de aprofundamento nas seções subsequentes. Deve se destacar, novamente, que o Auxílio Emergencial representa uma relevante política dentro de um orçamento mais amplo de políticas de combate aos efeitos da pandemia. Desta forma, muitas vezes os efeitos provocados por essa medida se misturam com o de outras políticas com objetivos similares. Sendo mais importante para a presente análise, conhecê-los de forma qualitativa do que mensurar e separar o valor desses impactos do de outras ações públicas.

Custos das Medidas de Combate à Pandemia

16. O Brasil, antes da pandemia, vinha realizando importantes ações no sentido de alcançar equilíbrio das contas públicas. A principal medida nesse sentido foi a realização da reforma da previdência que se estima que deverá trazer uma economia de aproximadamente R\$ 850 bilhões em dez anos.

17. Segundo IPEA (2020a), o déficit primário do Serviço Público Consolidado (SPC), que abrange a união de três instituições, o Governo Federal representado pelo Tesouro Nacional, o Banco Central e a Previdência Social, aumentou para 2,3% do PIB em abril, em comparação com os três anos antecedentes em que o déficit primário - o resultado primário é a diferença entre receitas e despesas primárias e não financeira em determinado período - teve tendência declinante: tendo passado de 2,5% do PIB em 2016 para 0,9% do PIB em 2019.

18. Com gastos que podem alcançar R\$ 1 trilhão, superiores à economia estimada com a reforma da previdência, o impacto fiscal dos gastos relacionados com o combate à pandemia será substancial, conforme pode ser observado pelo efeito sobre a dívida bruta do SPC que pode chegar, segundo algumas estimativas (peça 183) a 98% do PIB.

19. A necessidade de gerir adequadamente a relação dívida pública/PIB decorre de seus efeitos sobre as taxas de juros públicas existentes. Atualmente, o Brasil possui taxas de juros básicos em seus mínimos históricos, sendo fundamental para que essas taxas continuem baixas que os credores continuem acreditando na capacidade de pagamento do país. Um aumento muito acentuado do endividamento possui o risco de abalar a confiança dos agentes econômicos na capacidade de pagamento do país e em decorrência podem provocar o aumento das taxas de juros no futuro.

20. A manutenção das taxas de juros em níveis baixos é fundamental para a retomada econômica no período pós pandemia. Ela torna o custo de capital das empresas mais barato e viabiliza economicamente a realização de vários projetos que não são viáveis a taxa de juros mais elevadas. Deve-se lembrar que um dos benefícios do Auxílio Emergencial é a preservação de negócios e de empregos, sendo necessário que essa preservação não ocorra apenas no período da pandemia, mas que também continue no período pós pandemia.

21. Conforme estudo da OCDE (2018), as políticas de proteção social representam um conjunto de medidas que abarcam os setores de assistência social, trabalho e previdência social, sendo muito importante a complementaridade setorial das ações. Um exemplo relevante dessa complementaridade é o fato de que, se as pessoas estiverem empregadas e com remuneração adequada para o suprimento de suas necessidades básicas, elas necessitarão menos de políticas de transferência de renda, tornando os sistemas de proteção social menos custosos e mais sustentáveis para as administrações públicas.

Efeitos do Auxílio Emergencial Sobre a Manutenção de Negócios, Renda, Empregabilidade e sobre as Finanças Públicas

22. A pandemia do Covid 19 afetou os setores econômicos de forma desigual. Segundo estudo realizado por Kawaoka-Komatsu e Menezes-Filho (2020), existem setores que são mais

vulneráveis, no sentido de estarem diretamente afetados por longos períodos de quarentena, tais como aqueles que requerem interação direta com o cliente.

23. Exemplos de atividades mais vulneráveis mencionadas por Kawaoka-Komatsu e Menezes-Filho (2020) são: i) comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; ii) transporte de passageiros terrestre e transporte aéreo; iii) serviços de alimentação e alojamento; iv) serviços administrativos e serviços complementares (como aluguéis não imobiliários, agenciamento de mão de obra, agências de viagens, serviços para empresas como segurança, paisagismo e serviços de escritório); v) artes, cultura, esporte e recreação; vi) reparação e manutenção de informática, de objetos domésticos ou pessoais; vii) serviços pessoais (como lavanderias, cabeleireiro e atividades funerárias) e; viii) serviços domésticos.

24. Esses mesmos autores, estimaram, com dados da Pnad de 2018, que cerca de 37 milhões de pessoas trabalhavam nesses setores. Esses trabalhadores se distribuíram com maior frequência nas atividades de comércio e reparação de veículos (45%), emprego doméstico (15%), serviços de alojamento e alimentação (13,2%) e serviços de informação, comunicação, financeiros, imobiliários, profissionais e administrativos (10,2%).

25. Destaca-se que os trabalhadores dos setores mais vulneráveis apresentam, segundo a Pnad de 2018, níveis de escolaridade, de rendimentos do trabalho e de empregabilidade inferiores aos de demais setores. A informalidade também é relativamente superior nesses setores do que no restante da economia. Uma grande proporção dos trabalhadores está ocupada em empresas pequenas e que passam por dificuldades financeiras para manter suas atividades durante e após a quarentena.

26. Assim, trabalhadores de baixa renda, beneficiários do Programa Bolsa Família e outros pertencentes ao CadÚnico, estiveram entre os primeiros grupos contemplados pelo auxílio. Por sua vez, outros grupos elegidos foram os dos trabalhadores informais e os dos trabalhadores por conta própria, que, além de terem se tornado mais vulneráveis pela pandemia, em termos de renda e empregabilidade, não são cobertos por outros programas de proteção social, tais como: o seguro desemprego, o FGTS e o Abono Salarial.

27. Segundo análise realizada pelo Ipea (2020b), com dados da Pnad Covid-19, 3,5 milhões de domicílios contaram apenas com o Auxílio Emergencial para os seus gastos. Segundo o mesmo estudo, o programa foi bem focalizado nos domicílios de renda baixa, em que após a contabilização da transferência de renda, os rendimentos das famílias ultrapassaram, em média, o rendimento pré pandemia, alcançando 103% dos rendimentos originais.

28. Outros dados interessantes, presentes na Pnad Covid-19, foram os que permitiram estimar o efeito compensatório – quanto da renda perdida foi recomposta pelo Auxílio - do Auxílio Emergencial sobre a massa salarial dos trabalhadores ocupados, da ordem de 67%, e da compensação ocorrida sobre a perda da massa salarial total que se situou em 45%.

29. Para combater os efeitos da pandemia sobre a atividade econômica e sobre os gastos com o setor de saúde, foram abertos diversos créditos extraordinários com a finalidade de realizar transferências a trabalhadores mais vulneráveis aos efeitos da pandemia; às empresas, visando à manutenção do emprego; bem como para enfrentar a emergência em saúde pública por meio de gastos neste setor.

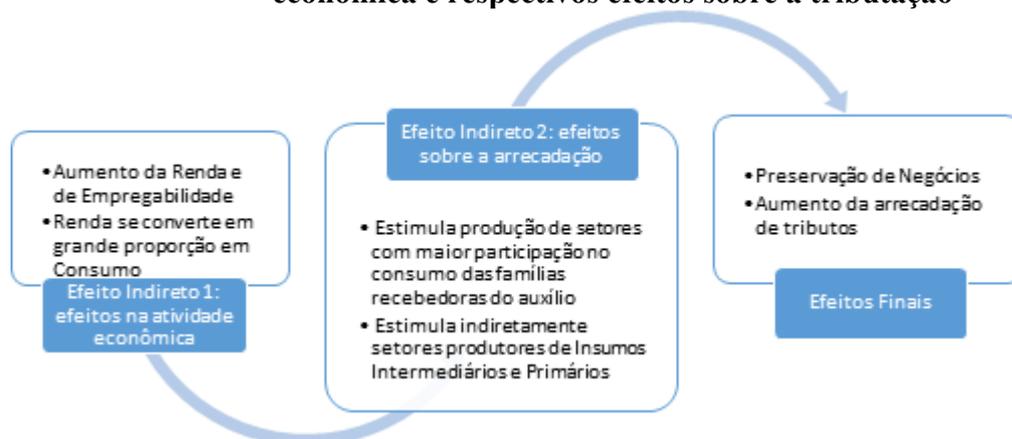
30. Os mencionados gastos geram efeitos sobre a manutenção de negócios, a renda, a empregabilidade e sobre a arrecadação tributária. Esses efeitos podem ser divididos pelas categorias direta e indireta.

31. Em termos diretos, conforme Figura 2, abaixo, o primeiro efeito provocado por gastos como o Auxílio Emergencial e outros gastos que objetivam a manutenção da renda e da empregabilidade é o de preservar parte dos empregos e parcela dos rendimentos dos beneficiários.

Destaca-se que a tarefa de mensurar o impacto individual do Auxílio não é trivial, dado que existe, além de outros gastos complementares com objetivos similares, a própria velocidade do ciclo da pandemia que afeta o nível da atividade econômica.

32. Observa-se que importante característica de programas de transferência de renda para parcela vulnerável da população, é que proporção significativa dos recursos transferidos são convertidos em consumo. Essa característica leva a que os efeitos desse tipo de programa sobre a atividade sejam substanciais.

Figura 2 - Os efeitos das transferências do Auxílio sobre a atividade econômica e respectivos efeitos sobre a tributação



33. Assim, os efeitos indiretos de políticas, tais como o Auxílio Emergencial, traduzem-se em estímulos à produção de setores com maior participação no consumo das famílias receptoras do auxílio. Esses efeitos estendem-se aos setores que fornecem matérias primas e equipamentos para os setores finalísticos, que geram os produtos consumidos pelos beneficiários do Auxílio Emergencial. Todos esses efeitos positivos gerados na economia aumentam a probabilidade da manutenção dos negócios.

34. Deve ser destacado, conforme texto de Freire *et al.* (2020), que a maioria dos estudos que procuram medir os impactos de políticas de transferência de renda sobre a atividade econômica utilizam modelos de equilíbrio parcial, que desconsideram efeitos indiretos na economia, que culminam em impactos na base tributária.

35. Esses estudos ao avaliarem economicamente os programas de transferência de renda, comparam o custo orçamentário da política apenas com seus benefícios diretos: seja na renda das famílias ou na empregabilidade dos trabalhadores. Muitas vezes não são considerados os impactos indiretos, mencionados acima, sobre a atividade econômica e sequencialmente sobre a arrecadação de impostos.

36. Logo, o efeito fiscal ampliado seria a diferença entre o custo orçamentário da política e o incremento potencial gerado pela arrecadação de receita tributária pelo Governo, dada a ativação da economia provocado por programas de transferência de renda focalizados nas camadas mais vulneráveis da população.

37. Desta forma, para avaliar um programa como o Auxílio Emergencial é necessário, além de monitorar os efeitos dos gastos, tanto em termos microeconômicos – nos indivíduos e setores diretamente impactados pela distribuição de recursos –, como em termos macroeconômicos – efeitos intertemporais sobre as finanças públicas principalmente sobre o endividamento público ao longo do tempo. Também se faz necessário avaliar os efeitos diretos e indiretos provocados pela preservação de renda, o incremento do consumo e o aumento da arrecadação gerados pelo Auxílio Emergencial.

38. Um programa como o a Auxílio Emergencial possui o potencial de gerar efeitos em vários setores e nas várias camadas de renda da sociedade. Conforme pesquisado por FREIRE *et al.* (2020), os impactos mais intensos da distribuição de recursos ocorrem nas camadas mais vulneráveis da sociedade – que são os beneficiários do programa, mas também são detectados efeitos sobre todas as camadas de renda da sociedade devido ao efeito provocado pelo consumo que promove a propagação dos benefícios do programa por outros setores da economia.

39. Outro importante efeito detectado por Freire *et al.* (2020), é que o aumento de renda e de consumo auxiliam na manutenção da atividade econômica e na preservação dos negócios. A preservação da atividade econômica, por sua vez, impacta na geração de tributos da sociedade, contribuindo para amenizar os impactos fiscais de programas custosos, como é o caso do Auxílio Emergencial.

40. O Auxílio Emergencial representa ação pública de alta materialidade orçamentária e relevância social que contribui para a preservação da atividade econômica e da renda dos agentes econômicos. O momento é de extrema vulnerabilidade social causada pela pandemia e pelas medidas de isolamento social, necessárias para o controle do contágio da enfermidade, o que justifica o aumento de gastos realizado. Contudo, o país, em suas várias esferas federativas, não possui uma situação fiscal estabilizada que lhe permita estender indefinidamente os gastos extraordinários realizados com a pandemia.

Efeitos do Auxílio Emergencial sobre o Setor de Saúde

41. Além dos impactos na economia, o Auxílio Emergencial também produz efeitos sobre outras políticas públicas, tais como as relacionadas ao setor de saúde. Dada a inexistência de vacina e de tratamento considerado eficaz para combate da Covid 19, foi adotado o isolamento social como procedimento de prevenção para diminuição do nível de contágio da enfermidade.

42. Contudo, existem importantes riscos para a sustentabilidade do isolamento social. Um primeiro tipo de risco, ao qual se depara esse tipo de orientação, refere-se à capacidade financeira das pessoas ficarem em casa e não se deslocarem para seu lugar de trabalho. Como nem todas as ocupações podem ser realizadas por trabalho remoto, proporção substancial de trabalhadores deve deslocar-se para o seu local de trabalho.

43. Nesse contexto, as transferências de renda do Auxílio Emergencial podem contribuir para que parcela da força de trabalho escolha ficar em isolamento, dado que os valores distribuídos possibilitam que os beneficiários possam arcar ao menos com suas necessidades básicas durante o período da pandemia.

44. Apesar da relevância do risco econômico para o cumprimento do isolamento social, ele não é o único. Conforme Rosário Costa *et al.* (2020), a percepção da população sobre a gravidade da situação, o conhecimento sobre a pandemia, a adequação das medidas de contenção e a coerência das decisões do governo representam outros fatores que contribuem para o êxito da política de isolamento social e da quarentena.

45. Importa destacar que o papel do Auxílio Emergencial no êxito de ações de isolamento social também está relacionado com as decisões sobre a velocidade de retomada das atividades econômicas. No momento em que o Auxílio Emergencial for finalizado, os beneficiários, que ficarem sem essa transferência de renda, estarão obrigados a conquistar o seu sustento por meio de trabalho, diminuindo consideravelmente o incentivo em permanecer no isolamento social.

46. Conforme mencionado por Stock (2020), ao analisar o caso dos EUA, o fechamento de estabelecimentos comerciais ou prestadores de serviços, assim como a adoção de intervenções de natureza não farmacêutica, tais como o distanciamento social, possuem a propriedade de tornar as curvas de contágio e de falecimentos mais planas, contudo, gerando custos econômicos de larga

magnitude, que são em parte compensados por gastos públicos como o Auxílio Emergencial, gerando outros problemas relacionados com a sustentabilidade das finanças públicas.

47. As estratégias de intervenção pública provocadas pela pandemia não são de fácil solução: na medida em que as cidades começam um processo de reabertura, existe o risco de uma segunda onda de contágio, caso as medidas de retomada da atividade econômica e flexibilização do isolamento social sejam tomadas sem os cuidados necessários. Caso a saída seja prematura, poderão existir danos de longo prazo no setor de saúde, com aumentos de internações e de mortes, e danos à economia, caso haja retrocesso nos processos de reabertura, o que poderá ser severo para os trabalhadores e para os empregadores, principalmente em um contexto em que as finanças públicas estarão ainda mais debilitadas.

48. Assim, os governos deveriam avaliar cuidadosamente os efeitos da reabertura das atividades econômicas e da flexibilização de políticas tais como o Auxílio Emergencial. Idealmente deveriam ser avaliados os efeitos de políticas não farmacêuticas como o Auxílio Emergencial, de forma conjunta com outras medidas de preservação de emprego e renda, o uso de máscaras, o isolamento social e os níveis de contágio, de internações e de falecimentos.

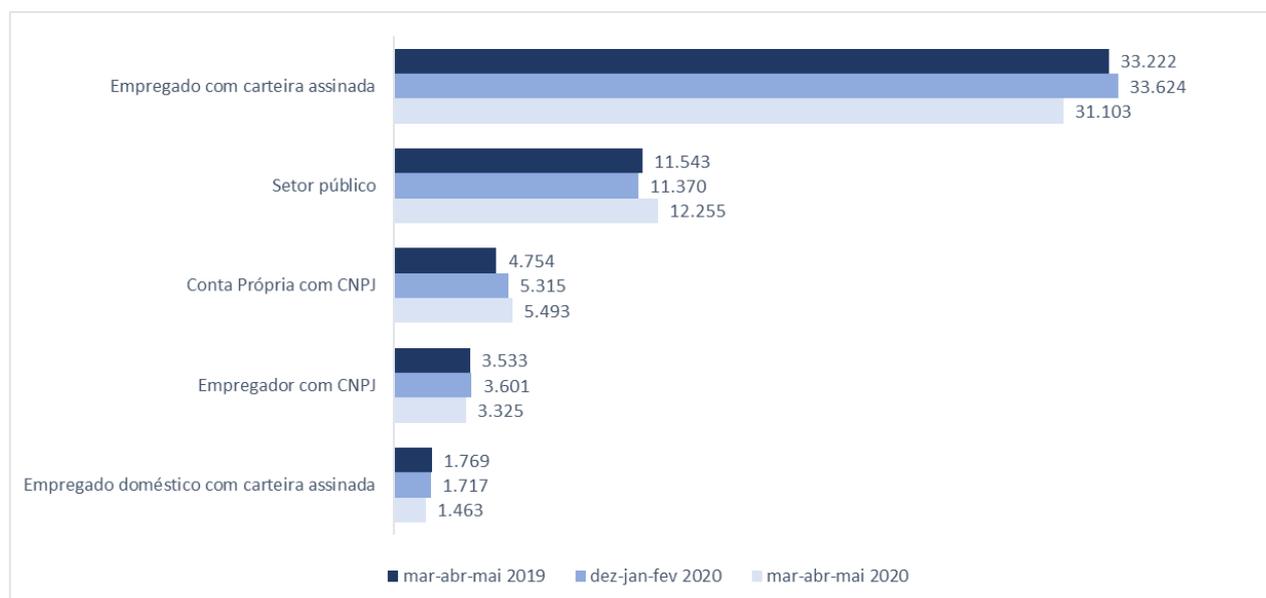
49. Também deveriam ser contrastados os efeitos econômicos de diferentes cenários de combate à pandemia: i) cenário atual – em que medidas de combate a pandemia poderiam ser prolongadas até que as curvas de contágio e de falecimentos decrescessem a níveis considerados irrisórios; ii) cenário alternativo – em que medidas de combate à pandemia fossem flexibilizadas mais precocemente, com o risco de geração de uma segunda onda de contágio que trariam novos custos de saúde e para a economia. Na avaliação desses cenários importante papel é desempenhado por ações tais como o Auxílio Emergencial.

Conclusão

50. O presente Apêndice, por um lado, tratou dos efeitos do Auxílio Emergencial sobre as finanças públicas – tanto impactos sobre os gastos como sobre a arrecadação. Por outro lado, também foram discutidos os efeitos do Auxílio Emergencial sobre a preservação da renda, da empregabilidade e da atividade econômica de forma ampliada. Também foram tratadas as influências do Auxílio Emergencial no setor de saúde e sobre as escolhas que deverão ser feitas sobre isolamento social e retomada das atividades econômicas.

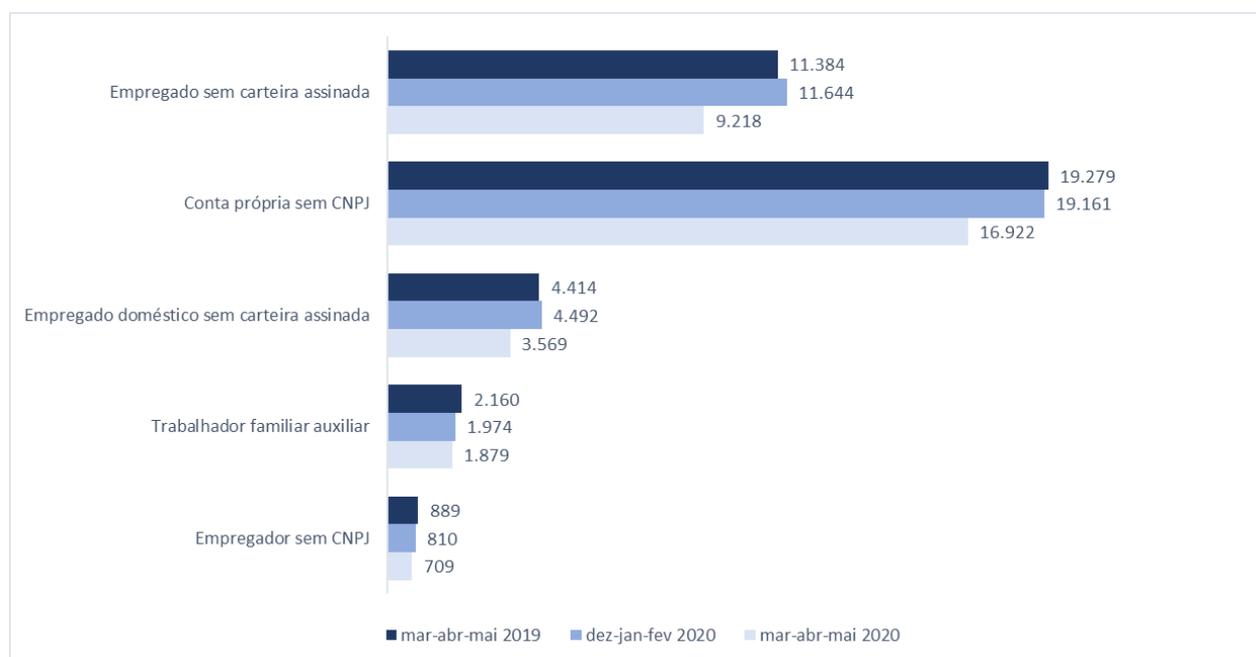
Apêndice D – Gráficos complementares sobre o mercado de trabalho

Figura 1 – Detalhamento de pessoas ocupação formal (em milhares de pessoas)



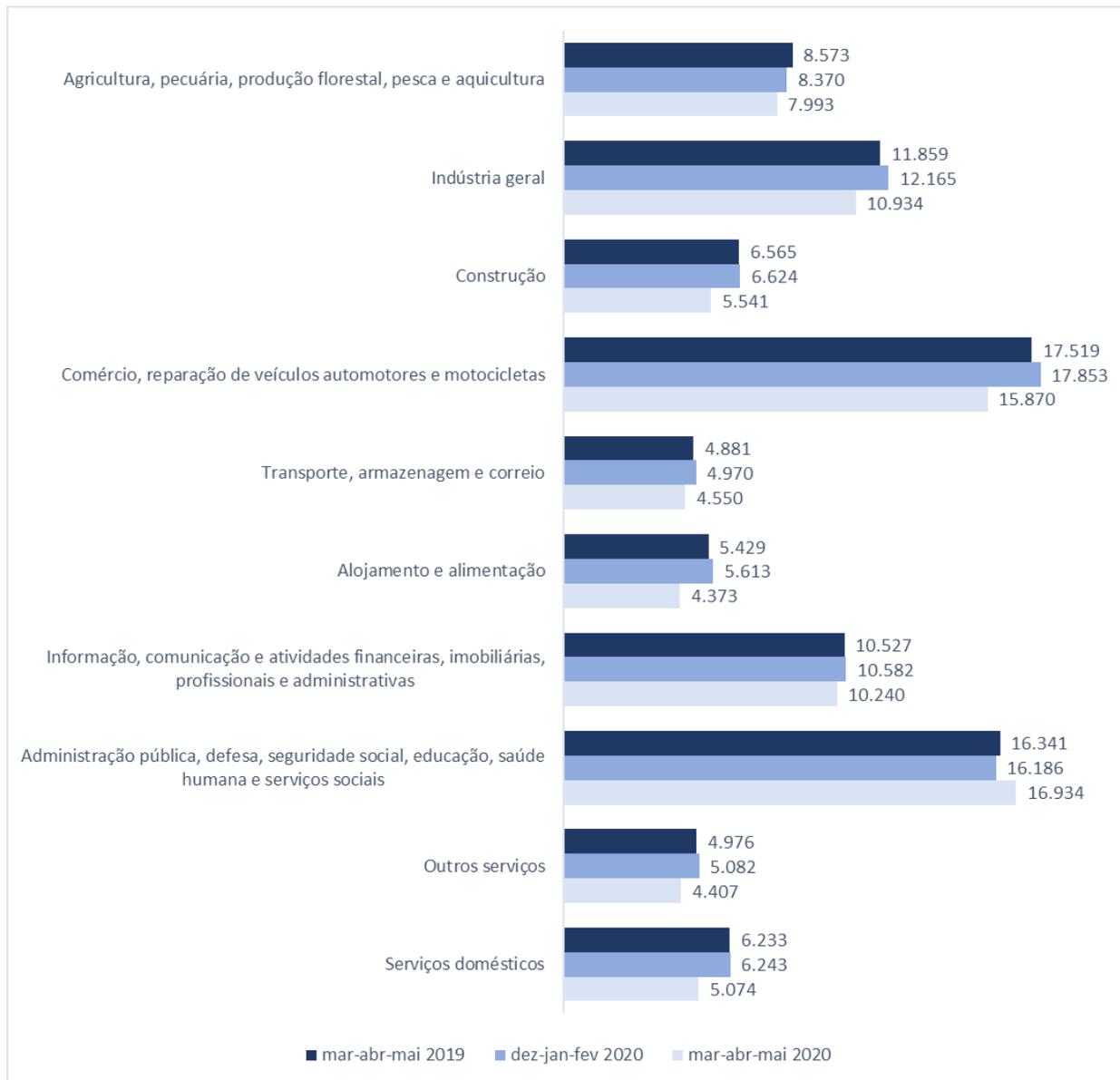
Fonte: Pnad Contínua de Maio de 2019, de Fevereiro e de Maio de 2020.

Figura 2 – Detalhamento de pessoas em ocupação informal (em milhares de pessoas)



Fonte: Pnad Contínua de Maio de 2019, de Fevereiro e de Maio de 2020.

Figura 3 – Pessoas ocupadas por atividade principal (em milhares de pessoas)



Fonte: Pnad Contínua de Maio de 2019, de Fevereiro e de Maio de 2020.

Apêndice E – Arranjo de governança instituídos para o pagamento do Auxílio Emergencial

1. O Auxílio Emergencial é de responsabilidade do Ministério da Cidadania, que editou a Portaria 394, de 29 de maio de 2020, estabelecendo o arranjo de governança e as competências dos diversos setores internos envolvidos com o processo de pagamento do auxílio, bem como o papel desempenhado pela Caixa e pela Dataprev nesse processo.
2. Conforme estabelecido naquele normativo, a Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad) é responsável pela entrega das informações de sua base de dados à Dataprev e pelo ateste da lista de beneficiários das parcelas geradas para o público do CadÚnico. Além disso, a Secad deve identificar eventuais inconsistências nas bases de dados da Dataprev a partir das regras de elegibilidade aplicáveis; preparar lista de CPFs que não devem receber o benefício; homologar os resultados das contestações aos auxílios negados; apurar irregularidades no processo de pagamento; gerenciar, junto à Ouvidoria, denúncias de fraudes; e analisar e subsidiar demandas judiciais e contestações. O titular da Secad é o ordenador titular de despesas do Auxílio Emergencial.
3. Cabe à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social (Seds) enviar a base de beneficiários do PBF à Dataprev para a geração de lista de beneficiários elegíveis ao Auxílio Emergencial e proceder à suspensão do pagamento concomitante do benefício do Bolsa Família.
4. À Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) compete atestar, em conjunto com a Secad, a lista de beneficiários e as análises estatísticas para validação dos resultados do público do PBF.
5. A Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT), por sua vez, é responsável pelo acompanhamento da execução financeira do Auxílio Emergencial.
6. Cabe à Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI) realizar os cruzamentos de dados necessários para a prestação de contas e o pagamento das demais parcelas, bem como enviar o arquivo resultante à Caixa para pagamento.
7. Por seu turno, compete à Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) manifestar-se quanto à conformidade do processo de pagamentos; receber e elaborar resposta a demandas da Controladoria-Geral da União (CGU), do TCU e do Ministério Público; gerenciar o tratamento de indícios de fraude, em conjunto com a SAGI; e apresentar relatórios centralizados referentes às demandas judiciais e extrajudiciais.
8. Já a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) é responsável pelo acompanhamento das disponibilidades orçamentária e financeira necessárias aos aportes;
9. À Consultoria Jurídica, por sua vez, compete receber e preparar resposta às demandas judiciais da Defensoria Pública da União (DPU), com o apoio das áreas técnicas.
10. Compete à Ouvidoria gerenciar, juntamente com a Sagi as denúncias de fraudes junto aos órgãos responsáveis pela apuração e transmitir à Secad as contestações recebidas por meio dos canais de atendimento.
11. Por fim, cabe mencionar o papel desempenhado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) nesse processo. A Sagi é responsável pelo gerenciamento do tratamento dos indícios de fraude, em conjunto com a AECI e a Ouvidoria; e pela elaboração e implementação de instrumentos para avaliação e monitoramento do Auxílio Emergencial.
12. Ademais, a referida Portaria destacou o papel da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e da Caixa Econômica Federal (Caixa), como contratadas pelo Ministério da Cidadania, respectivamente para o tratamento de informações destinadas à geração da folha de pagamento do Auxílio Emergencial (agente operador) e para a execução do pagamento do Auxílio Emergencial aos beneficiários (agente pagador).

13. É importante mencionar, ainda, o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial, instituído pela Portaria 408, de 8 de junho de 2020, do Ministério da Cidadania, com o objetivo de apoiar a gestão das ações do Auxílio Emergencial. O Comitê Gestor é coordenado pela Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania e é composto, ainda, por representantes da Sagi, Secad, SGFT, Senarc, AECl, Conjur, SPOG e STI. Compete ao Comitê o planejamento e a articulação das ações para a execução do Auxílio Emergencial; a aprovação dos fluxos de trabalho para operacionalização do benefício; a aprovação das regras de negócio referentes aos critérios de elegibilidade ao auxílio; a deliberação sobre respostas a requerimentos de informação, manifestações de ouvidoria e demandas judiciais; o monitoramento dos riscos relacionados à execução do benefício e deliberação sobre medidas de tratamento; e a deliberação sobre medidas de aperfeiçoamento do arranjo de governança e dos fluxos de trabalho relativos à operacionalização do benefício.

14. Em consequência do volume de pagamento do Auxílio Emergencial por determinações judiciais, a Portaria 394/2020 estabeleceu o fluxo para o tratamento dessas demandas. A decisão recebida pela Conjur é encaminhada à Secad, que elabora o pedido de pagamento com as informações sobre o beneficiário e encaminha à SPOG para verificação de disponibilidade de recursos. A SGTF, após autorização do pagamento pelo Ordenador de Despesas, remete a Ordem Bancária à STI para envio à Caixa e acompanha o retorno da confirmação do pagamento.

Apêndice F – Normas legais e infralegais 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. 2º	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
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
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

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

Normativo	Assunto
Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
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 63 MC/SEDS/SNAS, de 30 de abril de 2020	Dispõe acerca da operacionalização da adesão ao repasse financeiro emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e estruturação da rede no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios devido à situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional decorrente do 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 para 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 – Nota metodológica - Estimativa do público alvo do auxílio emergencial de cotas duplas com inclusão de mães adolescentes

1. Esta nota metodológica descreve a estimativa do público alvo considerando a inclusão de mães adolescentes, bem como a obtenção da quantidade de cotas duplas de R\$ 1.200,00, destinada ao Acompanhamento TC 016.827/2020-1.
2. A lei 13.998, de 14/5/2020, alterou a Lei do Auxílio Emergencial (AE), possibilitando o pagamento do benefício para menores de 18 anos, no caso específico de mãe adolescente. A inovação legislativa foi regulamentada pelo Decreto 10.398, de 16/6/2020, que definiu mãe adolescente como a “mulher com idade de 12 a 17 anos que tenha, no mínimo, um filho.”
3. Concomitantemente à inclusão deste novo público alvo, busca-se calcular o número de cotas duplas do AE (R\$ 1.200,00) pagas a mulheres provedoras de famílias monoparentais, de acordo com o art. 2º, § 3º, da Lei 13.982/2020.
4. Ambos os cálculos utilizam a estimativa produzida para o segundo relatório (p. XXX), em que se considerou a situação dos elegíveis para o mês de junho em um cenário consolidado de desaquecimento do mercado de trabalho e consequente inchaço do público alvo. À época, o quantitativo de elegíveis foi de 60,3 milhões de pessoas, sem diferenciar entre cotas simples (R\$ 600,00) e duplas (R\$ 1.200,00) (tabela 1).

Tabela 1 – Estimativa do TCU de elegíveis para o mês de junho

Grupos de cadastro	Bolsa Família	CadÚnico	Caixa	Total
Quantitativos de beneficiários	19.078.168	13.195.463	28.099.879	60.373.510

Fonte: Pnad contínua 2019, elaboração própria.

5. Para este trabalho, há considerações importantes a serem explicitadas diante das limitações existentes na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (Pnad), quanto à identificação de composições familiares exigidas pelas normas. A referida pesquisa contém a variável Condição no domicílio (V2005), que descreve os vínculos familiares no domicílio (tabela 2).

Tabela 2 – Variável Condição no domicílio

na Pnad Condição no domicílio (V2005)
Pessoa responsável pelo domicílio
Cônjuge ou companheiro(a) de sexo diferente
Cônjuge ou companheiro(a) do mesmo sexo
Filho(a) do responsável e do cônjuge
Filho(a) somente do responsável
Enteado(a)
Genro ou nora
Pai, mãe, padrasto ou madrasta
Sogro(a)
Neto(a)
Bisneto(a)
Irmão ou irmã
Avô ou avó
Outro parente

Agregado(a) - Não parente que não compartilha despesas
Convivente - Não parente que compartilha despesas
Pensionista
Empregado(a) doméstico(a)
Parente do(a) empregado(a) doméstico(a)

Fonte: Dicionário microdados Pnad 2019.

6. Para a identificação de uma mulher provedora de família monoparental, seguindo os ditames do art. 2º, inciso IV, do Decreto 10.316/2020, foi tomada a “Pessoa responsável pelo domicílio” de sexo feminino sem “Cônjuge ou companheiro(a) de sexo diferente” ou “Cônjuge ou companheiro(a) do mesmo sexo” no domicílio, mas com a presença de ao menos uma pessoa de qualquer outra categoria da tabela anterior com menos de dezoito anos de idade.

7. Ocorre que não se sabe bem ao certo quais os critérios adotados na Pnad para identificar quem é o chefe de família, podendo ser encontrada essa condição em outros parentescos da tabela acima. Assim, dada essa incerteza e optando por um conservadorismo para a estimativa, além dos quantitativos de mulheres provedoras considerados segundo o parágrafo anterior, foram computados como chefes de família também os casos de “Filho(a) do responsável e do cônjuge”, “Filho(a) somente do responsável” ou “Enteado(a)” de sexo feminino sem “Genro ou nora” do sexo masculino, porém com “Neto(a)” menor de 18 anos de idade.

8. Infelizmente, os vínculos familiares na Pnad são descritos apenas em relação à “Pessoa responsável pelo domicílio”, de modo que não há certeza de que o “Neto(a)” computado no domicílio seja o filho(a) da “Filha” identificados no cômputo, principalmente quando há um multiplicidade de pessoas com esse parentesco no domicílio. Segundo, há outras situações em que o chefe de família poderia ser outra categoria, como por exemplo uma “Neta” que pudesse ter “bisneto”, mas que são de cômputo mais impreciso do que o caso de filha, em razão das limitações de vínculos familiares da tabela, neste último caso, devido a impossibilidade se a “Neta” é solteira.

9. Portanto, a estimativa de mulheres chefes de família para efeito de cota dupla do AE considerou apenas dois casos: (i) pessoa responsável pelo domicílio feminina, sem marido e com alguma outra pessoa menor de dezoito anos de idade e (ii) filha mãe solteira, ou seja, sem genro porém com neto(a) menor de dezoito anos no domicílio.

10. Dado o limite de dois benefícios por domicílio, o algoritmo construído para estimativa aloca o primeiro benefício à pessoa responsável pelo domicílio, desde que seja elegível, e o segundo benefício à filha mãe solteira, desde que seja também elegível. Como há a possibilidade de atribuição cumulativa de benefícios no mesmo domicílio a uma chefe de família e uma filha mãe solteira, ou a duas filhas mães solteiras, posteriormente são expurgados esses casos cumulativos, garantindo-se na estimativa que haja apenas uma cota dupla por domicílio.

11. Para a inclusão de mães adolescentes, foram considerados o cônjuge de sexo feminino, com idade entre 12 e 17 anos, contando com filhos(as) no domicílio, bem como as filhas mães solteiras na mesma faixa de idade.

12. Reunindo as condições acima, os resultados são os seguintes. A nova estimativa de elegíveis com a inclusão de mães adolescentes é de 60.495.540 pessoas, distribuídos nos grupos de cadastro abaixo (tabela 3).

Tabela 3 – Estimativa do TCU de elegíveis para o mês de junho com a inclusão de mães adolescentes

Grupos de cadastro	Bolsa Família	Cadúnico	Caixa	Total
Quantitativos de beneficiários	19.130.853	13.237.304	28.127.383	60.495.540

Fonte: Pnad contínua 2019, elaboração própria.

13. Quanto às mães solteiras, sejam responsáveis pelo domicílio ou mães solteiras filhas, segundo a Pnad, as estimativas apontam para 4.366.365 mulheres que deveriam receber a cota dupla de R\$ 1.200,00 (tabela 4).

Tabela 4 – Estimativa do TCU de mães solteiras para efeito de recebimento de cota dupla

Grupos de cadastro	Bolsa Família	Cadúnico	caixa	Total
Responsáveis femininas do domicílio	1.924.819	628.052	601.294	3.154.165
Mães solteiras não responsáveis pelo domicílio	577.213	350.076	284.911	1.212.200
Total	2.502.032	978.128	886.205	4.366.365

Fonte: Pnad contínua 2019, elaboração própria.

14. É o estudo.

SecexPrevidência, 17 de agosto de 2020.

Angelo Henrique Lopes da Silva
AUFC Mat. 4544-6
Autor

Apêndice H – Lista de Siglas

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AECI - Assessoria Especial de Controle Interno
AGU – Advocacia-Geral da União
BEM – Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico - Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal
Caged - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
Caixa – Caixa Econômica Federal
CF – Constituição Federal
CCOP – Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19
CNIS - Cadastro Nacional de Informações Sociais
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Cofin/ STN - Coordenação de Programação Financeira, da Secretaria do Tesouro Nacional
Conjur - Consultoria-Jurídica junto ao Ministério da Cidadania
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
eSocial - Sistema de Escrituração Fiscal Digital das Obrigações Fiscais Previdenciárias e Trabalhistas
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
GFIP - Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social

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
PAJ – Processo de Assistência Jurídica
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
Seds - Secretaria Especial de Desenvolvimento 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
SPC – Serviço Público Consolidado

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 - *Supplemental 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 I - Lista de ilustrações

Lista de Figuras

Figura 1 - Dados consolidados dos cadastros elegíveis pagos até junho de 2020.....	7
Figura 2 – Quantidade de cadastros considerados elegíveis em junho de 2020.....	7
Figura 3 – Força de trabalho ocupada formal e informal (em milhares de pessoas).....	12
Figura 4 - Domicílios que receberam Auxílio Emergencial por nível de renda <i>per capita</i> (em milhares).....	14
Figura 5 – Rendimento médio por decil e tipo de renda.....	15
Figura 6 - Percentual de pessoas residentes em domicílios com Auxílio Emergencial.....	16
Figura 7 - Focalização de recursos, em termos percentuais acumulados, dos tipos de rendimentos por decil de renda per capita efetivo sem Auxílio Emergencial.....	17
Figura 8 – Auxílio Emergencial - Orçamento consignado e valores pagos e a pagar acumulados.....	18
Figura 9 - Resultado do Tesouro Nacional - 12 meses, atualizados pelo IPCA, até maio/2020 (em R\$ bilhões).....	19
Figura 10 – Comparação entre casos de Covid-19 e fluxo de admissões e demissões.....	22
Figura 11 – Domicílios que receberam Auxílio Emergencial em junho nos decis de renda domiciliar <i>per capita</i> mais elevada (em milhares).....	25
Figura 12 – Erros de inclusão relatados para a Ouvidoria do TCU, por motivo.....	31
Figura 13 – Domicílios que não receberam Auxílio Emergencial em junho nos cinco menores decis de renda domiciliar <i>per capita</i> (em milhares).....	39
Figura 15 – Ações judiciais relativas à indeferimento do Auxílio, por motivo.....	40
Figura 15 – Termo de Aceite por região geográfica.....	48
Figura 16 – Aceite da Segunda Parcela de EPI por Distribuição Geográfica.....	49

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Auxílio Emergencial pago nos meses de abril, maio e junho de 2020.....	9
Tabela 2 – Cotas do Auxílio Emergencial pagas em abril, maio e junho de 2020.....	10
Tabela 3 – Auxílio Emergencial pago até o final de junho de 2020 por decisão judicial.....	11
Tabela 4 – Despesas operacionais contratadas do Auxílio Emergencial.....	12
Tabela 5 - Comparativo entre estimativa e elegíveis de mães chefes de família - junho/2020.....	26
Tabela 6 – Cancelamentos efetuados até o final de junho.....	30
Tabela 7 – Principais serviços prestados pelos Cras – 2017 a 2019.....	43
Tabela 8 – Recursos transferidos aos fundos de assistência social.....	47

Referências

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES). *Pensión Universal para el Adulto Mayor*. Buenos Aires, 2020. Disponível em: <<https://www.anses.gov.ar/pension-universal-para-el-adulto-mayor>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

AGÊNCIA SÃO LUIS. **Inscrições e atualizações no Cadastro Único podem ser feitas pelo call center da Prefeitura de São Luís** [S.I.], 25 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.agenciasaoluis.com.br/noticia/28503/>> Acesso em: 29 jun. 2020.

ALJAZEERA. *S Korea to pay cash to families, plans extra budget relief*. [S.L.], 30 de mar. 2020. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/ajimpact/korea-pay-cash-families-plans-extra-budget-relief-200330044104832.html>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

ARGENTINA. *Coronavirus: Refuerzos en la política alimentaria, planes sociales y AUH*. Buenos Aires, 1 jun. 2020b. Disponível em: <<https://www.argentina.gov.ar/noticias/coronavirus-refuerzos-en-la-politica-alimentaria-planes-sociales-y-auh>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

ARGENTINA. *El Gobierno oficializó la segunda etapa del pago del IFE*. Buenos Aires, 1 jun. 2020a. Disponível em: <<https://www.argentina.gov.ar/noticias/el-gobierno-oficializo-la-segunda-etapa-del-pago-del-ife>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Esclarecimento sobre a atuação da DPU no auxílio emergencial**. Brasília, 26 de junho de 2020a. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/57617-nota-de-esclarecimento-sobre-a-atuacao-da-dpu-no-auxilio-emergencial>> Acesso em: 01 jul., 2020.

BRASIL. Ministério da Economia – Portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Painel de Informações do Seguro-Desemprego**. Brasília, 2020b. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZjUxMWE0NjgtN2VhMS00MWJmLWJwZGQtOWYyZjU4NDkxNDYyIiwidCI6ImNmODdjOTA4LTRhNjUtNGRlZS05MmM3LTExZWE2MTVjNjMyZSIsImMiOiR9>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRITISH COLUMBIA. *Financial Supports in Response to COVID-19*. [S.L.], 13 de maio, 2020. Disponível em: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/employment-business/covid-19-financial-supports?bcgovtm=20200319_GCPE_AM_COVID_4_NOTIFICATION_BCGOV_BCGOV_EN_BC_NOTIFICATION#BCEBW>. Acesso em: 7 jul. 2020.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Unidades do Cras de Fortaleza implantam atendimento por telefone e e-mail**. [S.I.], 16 de abr. de 2020. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/unidades-do-cras-de-fortaleza-implantam-atendimento-por-telefone-e-e-mail-1.2235222>> Acesso em: 21 jul, 2020.

FREIRE, D.; DOMINGUES, E.; MAGALHÃES, A.; SIMONATO, T.; MIYAJIMA, D - **Renda Básica Emergencial: uma resposta suficiente para os impactos econômicos da pandemia da COVID-19 no Brasil?** - Nota Técnica / NEMEA- Núcleo de Estudos em Modelagem Econômica e Ambiental Aplicada do Cedeplar – UFMG, Belo Horizonte, 2020.

GENTILINI, Ugo *et.al. Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Livin paper*. 11^a versão. Washington: Banco Mundial, 2020. Disponível em: <<https://socialprotection.org/discover/publications/social-protection-and-jobs-responses-covid-19-real-time-review-country>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

GLOBO. **Prefeitura suspende temporariamente atendimento do Cras e Central do Cadastro Único**. Belém, 28 de abril de 2020. Disponível em: <

<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/04/28/prefeitura-suspende-temporariamente-atendimento-do-cras-e-central-do-cadastro-unico.ghtml>> Acesso em: 29 jun. 2020.

CANADA. *COVID-19 Increase to the GST/HST credit amount*. [S.L.], 13 de maio, 2020c. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/child-family-benefits/covid-19-gsthstc-increase.html>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

CANADA. *Employment Insurance – COVID-19*. [S.L.], 13 de maio, 2020a. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/notice-covid-19.html>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

CANADA. *Public Pensions – COVID-19*. [S.L.], 13 de maio, 2020b. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/notice-covid-19.html>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

CHILE. *¿Deseas saber si te corresponde el Bono de Emergencia COVID-19?*. [S.L.], 2020a. Disponível em: <<https://www.bonocovid.cl/>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

CHILE. *Apoyo a los ingresos de las familias*. [S.L.], 2020b. Disponível em: <<https://www.gob.cl/planeconomicoemergencia/apoyo/>>. Acesso em: 8 jul.2020.

CMBH. *Comunidades pedem a reativação de serviços oferecidos nos CRAS*. [S.I.], 25 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2020/05/comunidades-pedem-reativa%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-oferecidos-nos-cras>> Acesso em: 29 jun. 2020.

CMBH. *Vereadores, entidades e trabalhadores defendem reabertura planejada de unidades de referência*. [S.I.], 10 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.cmbh.mg.gov.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/2020/06/vereadores-entidades-e-trabalhadores-defendem-reabertura-planejada-de>> Acesso em: 29 jun. 2020.

UNITED KINGDOM. *Self-employment and Universal Credit*. [S.L.], 2020. Disponível em: <<https://www.gov.uk/self-employment-and-universal-credit>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

INDIA. *Department of Food & Public Distribution. Antyodaya Anna Yojana*. [S.L.], 2020c. Disponível em: <<https://dfpd.gov.in/pds-aay.htm>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

INDIA. *Ministry of Petroleum & Natural Gas. Pradhan Mantri Ujjwala Yojana*. [S.L.], 2020b. Disponível em: <<https://pmuy.gov.in/>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

INDIA. *Ministry of Rural Development. Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 2005*. [S.L.], 2020a. Disponível em: <<https://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Agência IBGE Notícias. *Distribuição de auxílio emergencial alcança 29,4 milhões de domicílios em junho*. Rio de Janeiro, 2020a. Disponível em: < https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28354-distribuicao-de-auxilio-emergencial-alcanca-29-4-milhoes-de-domicilios-em-junho?utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19>. Acesso em: 11 ago. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Pnad Contínua*. [S.L.], 2020b. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=26895&t=resultados>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA) – *Política Fiscal* – Carta da Conjuntura nº 47, 2º Trimestre de 2020a, Seção VII.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA) – **Mercado de Trabalho: Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da Pnad covid-19** – Carta da Conjuntura nº 48, 3º Trimestre de 2020b.

INTERNAL REVENUE SERVICE. IRS unveils new People First Initiative; COVID-19 effort temporarily adjusts, suspends key compliance program. [S.L.], 31 de mar. 2020. Disponível em: <<https://www.irs.gov/newsroom/irs-unveils-new-people-first-initiative-covid-19-effort-temporarily-adjusts-suspends-key-compliance-program>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

KAWAOKA KOMATSU, B; MENEZES-FILHO, N - **Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade** - Policy Paper nº 43 Abril, INSPER Centro de Políticas Públicas, 2020.

LACERDA, Antônio C. L., **Covid e a Economia Brasileira.** Terra.com.br. [S.L.], 2020. Disponível em: <<https://www.terra.com.br/noticias/coronavirus/covid-19-e-a-economia-brasileira,82c4d2fd5d335aa8a1d955452b66d4108vybo8ci.html>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

MATTHEWS, Dylan. **The \$1,200 coronavirus checks, explained.** Vox.com. [S.L.], 2020. Disponível em: <<https://www.vox.com/future-perfect/2020/3/23/21190955/stimulus-checks-from-government-approved>>. Acesso em: 1º jul. 2020.

O POVO. **Cras de Fortaleza vão fazer teleatendimento via número 156 e telefones das unidades.** [S.I], 16 de abr.2020. Disponível em: <<https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/04/16/cras-vao-fazer-teleatendimento-via-numero-156-e-telefones-das-unidades.html>> Acesso em: 29 jun. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Crise da COVID-19 faz soar o alarme para fortalecer os sistemas de proteção social.** Brasília, 2020a. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_743424/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 14 de jul. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Lacunas de proteção social nos países em desenvolvimento devem ser fechadas para evitar crises futuras, diz OIT.** Brasília, 15 de maio 2020b. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_743424/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 14 de jul. 2020

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Organization for Economic Co-operation and Development. Tackling coronavirus (COVID-19): Contributing to a global effort.** Paris, 2020. Disponível em: <<https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>>. Acesso em: 6 jul. 2020.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) - **Social Protection System Review: A Toolkit, OECD Development Policy Tools** - OECD Publishing, Paris, 2018. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264310070-en>

OUTLOOK WEB BUREAU. **Amid Coronavirus Lockdown, UP Govt Transfers Rs 611 Crore To 27 Lakh MNREGA Workers.** Outlookindia.com [S.L.], 2020. Disponível em: <<https://www.outlookindia.com/website/story/india-news-amid-coronavirus-lockdown-up-govt-transfers-rs-611-crore-to-27-lakh-mnrega-workers/349701>>. Acesso em: 2 jul. 2020.

PACKARD, Truman G. *et al.* **Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work.** Washington: Banco Mundial, 2019. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2019/09/17/protecting-all-risk-sharing-for-a-diverse-and-diversifying-world-of-work>>. Acesso em: 26 maio 2020.

PLATAFORMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL. *Chile Seguridades y Oportunidades*. [S.L.], 2020. Disponível em: <<https://plataformacelac.org/politica/265>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

PORTAL CORREIO. **Sedes mantém atendimento do Bolsa Família pelo telefone**. [S.I.], 26 de mar. 2020. Disponível em: <<https://portalcorreio.com.br/sedes-bolsa-familia-jp-telefone/>> Acesso em: 29 jun. 2020.

ROSÁRIO COSTA, N; JATOBÁ, A; BELLAS, H; RODRIGUES DE CARVALHO, PV - **As Medidas de Enfrentamento à Pandemia da Covid-19 no Brasil na Percepção da População Atuante nas Mídias Sociais** - Pesquisa, Política e Ação em Saúde Pública, Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2020.

SENADO FEDERAL. Agência Senado. **Paulo Guedes diz que governo federal gastou R\$ 1 trilhão com pandemia**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/06/paulo-guedes-diz-que-governo-federal-gastou-r-1-tri-com-epidemia>>. Acesso em: 4 ago. 2020.

STANG, Silvia. *Coronavirus en la Argentina: quiénes y cuándo cobrarán el bono extraordinario de Anses*. Buenos Aires: *La Nación*, 18 de mar. 2020. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/quienes-cuando-cobraran-bono-extraordinario-anunciado-anses-nid2344443>>. Acesso em: 8 jul. 2020.

STOCK, JH - **Reopening the Coronavirus-Closed Economy** - Hutchins Center Working Paper nº 60, Department of Economics & Harvard Kennedy School, Harvard University, 2020.

TAIT, Melissa. *Ottawa expects 4 million Canadians to apply for emergency job loss fund due to COVID-19*. Toronto: *The Canada Project*, 26 de mar. 2020. Disponível em: <<https://www.theglobeandmail.com/politics/article-trudeau-says-new-merged-benefits-will-help-workers-affected-by-covid>>. Acesso em: 7 jul. 2020.

THE WORLD BANK. *The World Bank Data*. Washington: Banco Mundial, [S.D.]. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

THE WORLD BANK. *The World Bank Data*. Washington: Banco Mundial, [S.D.]. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/879461587402282989/pdf/Protecting-People-and-Economies-Integrated-Policy-Responses-to-COVID-19.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

WORLDMETERS. **Worldometers.info**. [S.L.], 2020. Disponível em: <<https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country>>. Acesso em: 30 jun. 2020.