

# RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DE DADOS

Medidas de resposta à pandemia do Covid-19

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



## RESUMO

O presente acompanhamento representa uma das 27 ações previstas no Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19, aprovado pelo plenário do Tribunal de Contas da União, em sessão plenária virtual realizada em 25/3/2020, que prevê a forma de trabalho da Corte de Contas no acompanhamento das medidas adotadas pela administração pública federal nesse momento excepcional de enfrentamento à pandemia de Covid-19.

A consolidação dos dados das diversas iniciativas que foram adotadas nas áreas de Assistência Social, de Previdência Social e de Gestão Tributária como resposta à pandemia de Covid-19 apresenta-se como um grande desafio, dada a grande compartimentalização das bases de dados do Setor Público e a complexidade das políticas envolvidas.

Este terceiro relatório de dados retoma a avaliação da concessão, manutenção e pagamentos do Auxílio Emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade devido à pandemia do Covid-19, estabelecido pela Lei 13.982/2020 e regulamentado pelos Decretos 10.316/2020 e 10.412/2020. O propósito das análises empregadas é complementar, no que possível, os trabalhos já realizados por este Tribunal no Auxílio Emergencial.

Conforme informações disponíveis no Painel do Auxílio Emergencial do Ministério da Cidadania (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/index.php?g=2>) em 23 de setembro de 2020, haviam sido pagos R\$ 212,64 bilhões a 67,2 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial, considerando as cinco parcelas previstas no Decreto 10.412/2020, que alterou o Decreto 10.316/2020.

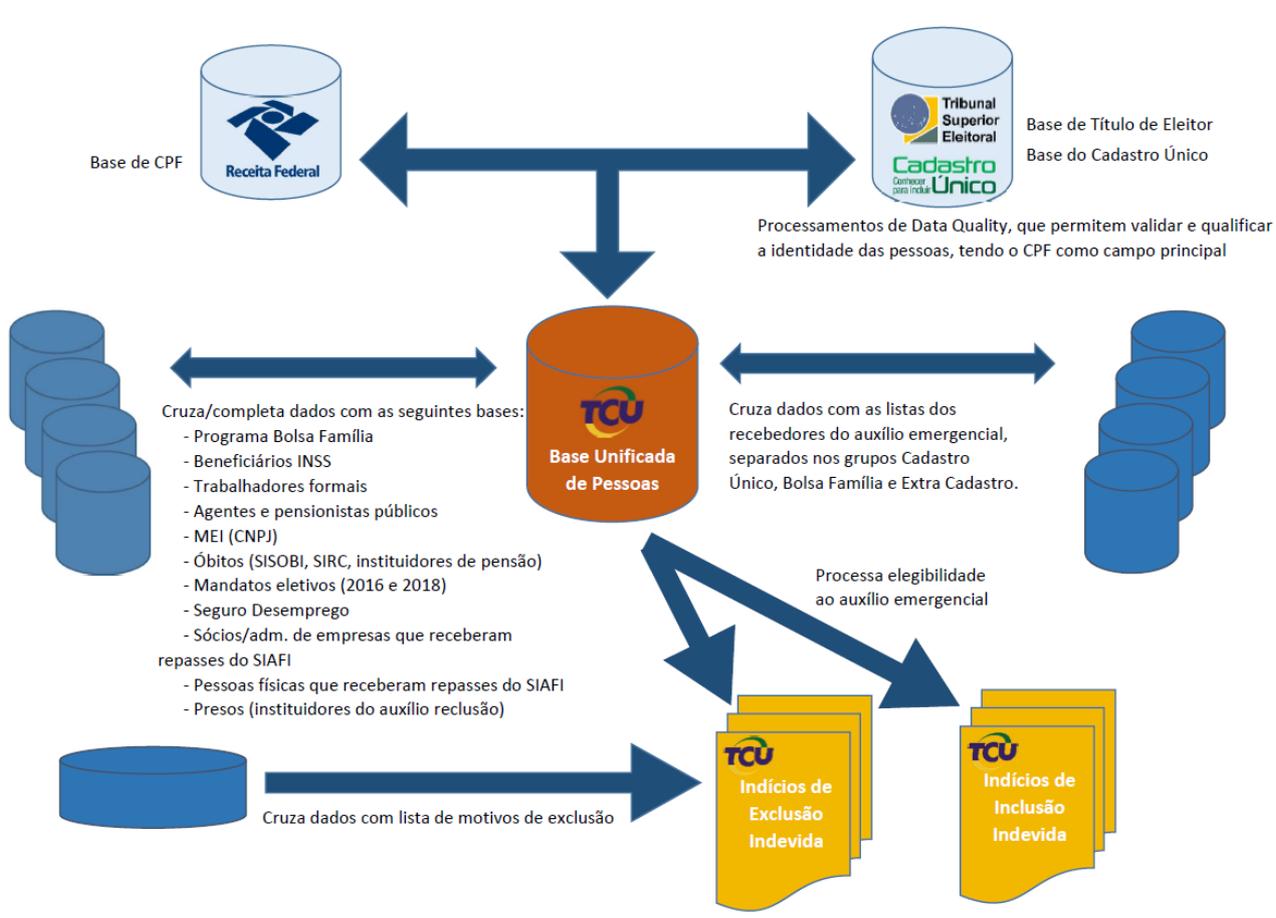
Em razão da relevância social e da alta materialidade dos valores envolvidos, torna-se imperativo o acompanhamento por este Tribunal dos processos de seleção dos beneficiários e dos pagamentos efetuados no âmbito do Auxílio Emergencial, essencialmente baseados em análises e cruzamentos de dados empreendidos pelo Ministério da Cidadania e seus prestadores de serviços, a Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e a Caixa Econômica Federal (Caixa).

O presente relatório apresenta a aplicação de técnicas de estatística, análise de dados e tecnologia da informação na fiscalização do grande volume de dados objeto deste Acompanhamento, em busca de indícios de erros ou fraudes na seleção de pessoas ao Auxílio Emergencial, que podem envolver tanto a inclusão de pessoas que não deveriam receber o benefício (risco de inclusão), quanto pessoas que teriam direito e tiveram o benefício negado (risco de exclusão).

Os achados de auditoria e encaminhamentos aqui relatados buscam auxiliar na correção dessas situações para correta focalização do benefício, bem como visam dar transparência às ações governamentais que impactam diretamente a população mais vulnerável. Nesse sentido, foi desenvolvido painel de dados de “Acompanhamento das ações de preservação de emprego e renda”, em parceria com diversas unidades do TCU - como SGI, SecexTrabalho, Setic, STI e Secom - que pode ser acessado em: <http://www.tcu.gov.br/paineis/emprego-renda>.



Figura 1: Esquema da metodologia de verificação do Auxílio Emergencial



Fonte: elaboração própria

## 1.2. Limitações

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

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

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

11. Por outro lado, foram encaminhadas, nesse curto período, mais de cem extrações, com mais de 800 GB de informações. Assim, importa relatar que a quantidade e o volume de dados encaminhados trouxeram dificuldades a esta etapa da fiscalização. Além do volume, a complexidade da política pública e o dinamismo na modificação das regras e das fontes de informação acessórias utilizadas pelos gestores fizeram com esta equipe de auditoria precisasse aplicar um processo mais







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

<b>Critério/Público <sup>1</sup></b>	<b>PBF</b>	<b>CadÚnico</b>	<b>Extracad</b>	<b>Total</b>
a) Vínculo formal no Caged	1.122	616	2.605	<b>4.343</b>
b) Vínculo formal com ente público <sup>2</sup>	4.189	2.570	22.332	<b>29.091</b>
c) Titularidade de benefício previdenciário ou assistencial do INSS	37.271	914	5.775	<b>43.960</b>
d) Seguro Desemprego do Trabalhador Formal (SDTF)	1.614	3.922	8.737	<b>14.273</b>
e) Seguro Desemprego do Empregado Doméstico (SDED)	9	9	56	<b>74</b>
f) Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA ou “seguro defeso”)	753	200	177	<b>1.130</b>
g) Benefício Emergencial (BEm)	221	19	48	<b>288</b>
h) Presos (instituidores de auxílio reclusão)	1.159	689	5.482	<b>7.330</b>
i) Empresários de alta renda	2.334	6.566	101.149	<b>110.049</b>
j) Falecimento	20.476	17.463	30.742	<b>68.681</b>
k) CPF irregular (nulo, suspenso ou cancelado)	33.572	12.888	88.796	<b>135.256</b>
l) Problemas na titularidade do CPF	216	118	112	<b>446</b>
m) NIS em multiplicidade (para o mesmo CPF)	28.210	10.034	1.077	<b>39.321</b>
<b>Total (distintos)</b>	<b>126.755</b>	<b>54.142</b>	<b>258.861</b>	<b>439.758</b>
<b>Valor (R\$) em parcelas pagas de abril a julho de 2020</b>	<b>350.358.000,00</b>	<b>110.569.800,00</b>	<b>352.220.400,00</b>	<b>813.148.200,00</b>

Fonte: elaboração própria.

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

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

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

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

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

31. Também foram excluídos 1.578.416 indícios de vínculos de trabalho formal que foram detectados apenas na Rais de 2018 (última extração encaminhada ao TCU pela Dataprev). Apesar de a consulta ao Caged não ter apontado a interrupção desses vínculos, a baixa credibilidade da Rais aliada à alta materialidade desse achado fez a equipe optar por retirá-lo. Ainda assim, ressalta-se a possibilidade de existirem muitos mais vínculos de trabalhadores formais não detectados nesse procedimento de auditoria devido à falta de acesso do TCU a outras bases atualizadas sobre emprego, como a Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (Gfip) ou o Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), e a baixa qualidade das bases oficiais sobre emprego no Brasil. Essa baixa qualidade nos microdados de emprego formal decorre de vários problemas históricos conhecidos, como, por exemplo: ausência de cumprimento de obrigações acessórias pelas empresas, como a entrega de Rais, Caged e eSocial; falência de empresas sem a devida baixa do CNPJ; e ausência de baixa dos vínculos empregatícios nas declarações das empresas.

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

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

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

### **Critério**

35. A Lei 13.982/2020 determina que:

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

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

II - não tenha emprego formal ativo;

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

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



como erros de inclusão, apesar de a Rais ser uma fonte de dados de emprego formal oficial e 2018 ser a última data de referência disponibilizada pela Dataprev a este Tribunal. Como mencionado, tal decisão foi embasada no histórico de problemas conhecidos em bases de emprego, de forma a não prejudicar o andamento do programa. No entanto, considerou-se relevante o relato para esclarecer a possibilidade de existirem muitos mais vínculos de trabalhadores formais não detectados pelos procedimentos de controle.

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

Quanto a alínea “h” do item 3.1, cabe ressaltar que, conforme entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania no Parecer Jurídico nº 375/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU (7487041), a restrição à concessão do Auxílio Emergencial deve ser limitada a pessoas identificadas no sistema prisional em regime fechado. Atualmente são utilizadas duas bases de dados fornecidas pelo Ministério da Justiça mediante acordo com o Ministério da Cidadania e utilizadas pela Dataprev contendo informações de pessoas presas: base de dados nacional do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ) e base de dados do estado de São Paulo. Na última verificação foram identificadas cerca de 12.683 pessoas cumprindo pena em regime fechado.

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

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

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

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

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

Acrescenta-se que os dados cadastrais (documentação, renda, composição familiar) utilizados para a concessão do Auxílio Emergencial para o público PBF são os constantes no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único). As regras do Cadastro Único permitem



pagamento dos benefícios do AE, que não exigiu apresentação de extensa documentação pelos requerentes, mas utilizou, essencialmente, dados já armazenados por diversos órgãos e entidades públicas e cruzamento desses dados para validar o direito requerido.

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

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

### **3.2. Famílias com mais de dois integrantes recebendo Auxílio Emergencial**

#### **Situação encontrada**

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

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

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

Fonte: elaboração própria.

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

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

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

#### **Critério**

58. De acordo com a Lei 13.982/2020:



e Sisobi), dados com os quais essa equipe de auditoria tem bastante familiaridade e que já foram objeto de qualificações mais robustas no curso das fiscalizações contínuas anteriores.

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

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

67. Além disso, foram desconsiderados os casos de beneficiários do PBF que receberam em meses subsequentes ao período de avaliação descrito na Seção 2 (abril a julho de 2020) ou cujas famílias já recebiam dois auxílios e, destarte, não poderiam incluir novo membro beneficiado pelo Auxílio Emergencial.

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

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

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

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

## Critério

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

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

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

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

### **Evidências**

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

### **Causas**

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

### **Análise dos comentários dos gestores**

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

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

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

### **3.4. Deficiências de controle decorrentes de dificuldades de aplicação de critérios legais**

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

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

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

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







Nesse sentido, informo que, mensalmente, o processo de geração da folha de pagamentos do Auxílio Emergencial para o público do PBF tem passado por aprimoramentos que visam à melhoria dos cruzamentos das informações, com a inclusão de novas bases de dados, bem como por meio do refinamento das regras de negócio. Parte deste processo advém das contribuições dos órgãos de controle – Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU) -, que, a partir de acordo de cooperação e/ou diálogo contínuo, têm apresentado apontamentos sobre possíveis irregularidades no processo de pagamento do AE. Outra parte refere-se ao próprio esforço do Ministério da Cidadania (MC), que tem buscado a inclusão de novas bases de dados, bem como tem realizado discussões junto à Dataprev para melhorias nas regras de cruzamento das informações.

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

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

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

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







## **Apêndice I - Detalhamento da metodologia de análise de dados empregada na avaliação do Auxílio Emergencial**

1. Os trabalhos da Diretoria de Análise de Dados e Tecnologia da Informação (Dcad/SecexPrevidência), em geral, seguem fluxo de trabalho análogo ao da metodologia de mineração de dados conhecida por Crisp-DM, sigla do inglês *Cross-Industry Standard Process for Data Mining*.
2. O Crisp-DM sugere um processo de trabalho que ataca problemas de mineração de dados progressivamente, constituindo-se das etapas: Entendimento do negócio, Entendimento dos dados, Preparação dos dados, Modelagem, Avaliação e Implantação. Cada etapa do Crisp-DM é subdividida em tarefas, mas sua estrutura de trabalho não é rígida. O fluxo de execução é realizado de forma iterativa, ou seja, em ciclos que se repetem até que os objetivos da mineração sejam atingidos.
3. Tal como preceituado pelo Crisp-DM, as etapas neste trabalho foram realizadas de forma cíclica, partindo-se do entendimento do negócio e dos dados, passando por etapas de recebimento e preparação das bases, até a proposição, avaliação e implantação de modelos de análise que permitam atingir os objetivos da fiscalização. Evidentemente, por estar incluída em processo de controle externo e sujeita a legislação e ritos próprios, a metodologia deste trabalho contou também com atividades típicas das fiscalizações do TCU, como requisições e encaminhamentos aos órgãos gestores de programas e bases avaliados.
4. O objeto de controle abordado por este ciclo do Acompanhamento foi a avaliação do processo de seleção de beneficiários do Auxílio Emergencial feito pelo Ministério da Cidadania, visando apurar possíveis erros de inclusão ou exclusão de pessoas. Tal processo de seleção foi realizado primordialmente a partir de cruzamentos de informações disponíveis à Dataprev.
5. Embora o próprio Ministério, em conjunto com Dataprev e Caixa Econômica Federal, tenha realizado um abrangente processo de verificação dos critérios de elegibilidade ao Auxílio Emergencial, o uso de outras técnicas de análise de dados e outras fontes de informação pela equipe do TCU têm o condão de identificar eventuais falhas não detectadas pelos gestores, bem como recomendar controles que podem ser incorporados ao processo para prevenir irregularidades.
6. A seguir serão detalhados os procedimentos realizados para qualificação das bases e em cada achado de auditoria que trouxe indícios de irregularidades.

### **I.1. Construção da Base Unificada de pessoas**

7. Para avaliação do Auxílio Emergencial, a equipe de auditoria construiu uma Base Unificada de pessoas (BU), que apresenta dados de identificação dos cidadãos do Brasil, higienizados e enriquecidos por procedimentos de *Data Quality*.
8. O propósito da elaboração da Base Unificada é identificar em quais outras bases do Serviço Público cada pessoa podia ser encontrada, com um grau de segurança mais elevado que um cruzamento direto de dados. Utilizou-se, para isto, bases de dados disponíveis na solução do Tribunal denominada Laboratório de Informações de Controle (LabContas) e outras bases que a equipe pôde identificar, obter e consumir, dentro do período estabelecido para execução dos trabalhos.
9. Com base no disposto no Decreto 9.723/2019, e na prática de identificação nos registros administrativos brasileiros, optou-se por considerar o CPF como principal meio de identificação dos cidadãos para esta Base Unificada. Foram confrontadas diversas bases cadastrais de Pessoas Físicas disponíveis, a fim de se obter dados mais confiáveis de identificação de pessoas.

10. Inicialmente, foi produzida base qualificada do Cadastro Único, com dados atualizados até 2 de abril de 2020. Os dados de identificação das pessoas ativas foram qualificados junto à base de CPF da RFB e de título de eleitor do TSE, conforme técnica já empregada nos últimos ciclos da Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB) da Assistência Social. A Tabela 1 apresenta os resultados da qualificação do CPF da base do Cadastro Único nos trabalhos mais recentes desta equipe do TCU, incluindo esta etapa de Acompanhamento.

Tabela 1: Resultado comparativo da qualificação de CPF no Cadastro Único pelo TCU

Resultado da qualificação	FCB-2018	%	FCB-2019	%	Racom-Covid-2020	%
<b>CPF não recuperado ou rejeitado</b>	21.696.704	29,1	12.873.840	17,4	<b>7.616.842</b>	<b>10,0</b>
<b>CPF recuperado ou validado</b>	52.792.222	70,9	61.186.144	82,6	<b>67.758.317</b>	<b>90,0</b>
Validado ou adicionado na comparação com CPF (RFB) e título de eleitor (TSE)	50.012.745	67,1	58.622.681	79,2	65.833.599	87,5
Adicionado na busca por <i>Fuzzy String Matching</i> na base de CPF (RFB)	2.779.477	3,7	2.378.309	3,2	1.741.768	2,3
Adicionado na comparação com certidões do Sirc (INSS)	-	-	185.154	0,3	182.950	0,2
<b>Total</b>	<b>74.488.926</b>	<b>100,0</b>	<b>74.059.984</b>	<b>100,0</b>	<b>75.275.159</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria, com dados do Cadastro Único com referência em:

- i. FCB-2018: Cadastro Único com referência 9/2018
- ii. FCB-2019: Cadastro Único com referência 9/2019
- iii. RacomCovid-2020: Cadastro Único com referência em 02/04/2020 (acompanhamento atual)

11. Observa-se que a aplicação do procedimento de qualificação para esta rodada de avaliação foi capaz de validar ou obter 67,8 milhões de pessoas com CPFs válidos, alcançando 90% do público do Cadastro Único. Para outras 7,6 milhões de pessoas, não foi possível identificar a inscrição do CPF. A maioria dessas pessoas está cadastrada com outros documentos permitidos pela legislação do Cadastro Único, como certidão de nascimento ou casamento, carteira nacional de habilitação (CNH) ou carteira de identidade (RG), para os quais não há bases integradas disponíveis ou com um volume de dados suficientes para verificação.

12. A base do Cadastro Único qualificada foi cruzada, então, com a base de CPF da RFB, para permitir que as pessoas que requisitaram o Auxílio Emergencial por meio do Aplicativo da Caixa também constassem do universo de avaliação.

13. Dando continuidade à construção da Base Unificada, foram geradas bases qualificadas para as folhas de pagamentos do INSS (Maciça), e para os dados de óbitos constantes no Sisobi e Sirc. A qualificação utilizou processo similar ao da qualificação do Cadastro Único.

14. Além disso, foram elaborados *scripts* e bases auxiliares que possibilitaram obter de outras fontes os insumos para marcação dos critérios de elegibilidade previstos na Lei 13.982/2020, em uma avaliação mês a mês, de abril a julho.

15. Assim, foram adicionadas marcações de cruzamentos com: as bases de pessoal da Administração Pública (Siape, ExtraSiape e bases de pessoal de estados e municípios); de Seguro Desemprego (de Trabalhador Formal, de Empregado Doméstico e de Pescador Artesanal); de trabalho formal (Rais, Caged); de óbitos (Sirc, Sisobi, CPF, instituidores de pensão na Maciça e nas bases de pensionistas públicas); de situação do CPF junto à RFB; de sócios de empresas com mais de 2 (dois) funcionários; de instituidores de auxílio reclusão (presos); de beneficiários do BEm; e de irregularidades cadastrais de beneficiários (multiplicidade de NIS e problemas na titularidade do CPF).

## **I.2. Inclusão indevida de beneficiários (3.1)**

16. O propósito dessa avaliação foi o de verificar se os critérios de elegibilidade previstos na Lei 13.982/2020 foram corretamente empregados pelos processos do Ministério da Cidadania. Para isso, foram utilizadas as marcações da Base Unificada (*flags*) indicativas de descumprimento de algum critério para uma determinada pessoa em um determinado mês.

17. Seguindo o entendimento do Ministério da Cidadania e as considerações já apresentadas no §§18 a 21 deste relatório, os beneficiários do Auxílio Emergencial foram avaliados em cada um dos meses que compunham a janela de elegibilidade ao auxílio, de abril a julho de 2020. Caso em pelo menos um desses quatro meses não houvesse indício que descumprissem alguma das regras de elegibilidade, eles seriam considerados elegíveis ao recebimento das cinco parcelas. Caso houvesse indício que descumprissem alguma regra em todos os meses (não necessariamente a mesma regra) seriam considerados inelegíveis.

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

19. Os beneficiários que receberam o Auxílio Emergencial, mas apresentaram indícios de ser inelegíveis de acordo com as marcações na Base Unificada e com a metodologia de verificação descrita, formaram o achado descrito na seção 3.1.

## **I.3. Famílias recebendo mais de dois auxílios (3.2)**

20. Primeiramente, a base de requerimentos ao Auxílio Emergencial feitos por meio do aplicativo da Caixa foi comparada com a folha de pagamentos ao público Extra CadÚnico e CadÚnico Não PBF. Filtrou-se apenas os requerimentos para os quais foi possível identificar a existência de pagamentos aprovados, descartando-se os demais.

21. A partir deste grupo de requerimentos, comparou-se os membros declarados pelos requerentes. Caso dois requerimentos possuíssem ao menos um membro em comum, todos os membros de ambos os requerimentos foram marcados como pertencendo a mesma família. Dessa maneira, o grupo familiar foi expandido de maneira a englobar todos os requerimentos que estivessem conectados por um ou mais membros.

22. Verificou-se que a quase totalidade de famílias eram compostas por dois requerimentos com exatamente os mesmos membros. Identificou-se também alguns casos em que a família continha exatamente dois requerimentos, mas em um deles houve omissão de algum membro, o que por si só não apresenta um problema para a concessão do benefício. Por fim, as famílias com três ou mais requerimentos foram relatadas no achado correspondente.

## **I.4. Exclusão indevida de beneficiários (3.3)**

23. O propósito desta avaliação foi o de verificar beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) que foram considerados inelegíveis pelo gestor, mas que se tem um grau de certeza razoável de que atendem aos critérios da Lei 13.982/2020.

24. Foram selecionados para análise apenas os casos nos quais o único critério para não concessão do AE foi a titularidade de benefício do INSS (Maciça) ou o falecimento (Sirc e Sisobi). Esta primeira seleção se baseou na tabela de razões de inelegibilidade de pessoas e famílias, público PBF, de abril a julho de 2020, conforme apresentado na Seção 2. Trata-se de critérios nos quais a

