



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

# 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

## RELATÓRIO

TC 016.834/2020-8

Fiscalização: Registro Fiscalis 70/2020

Relator: Ministro Bruno Dantas

### DA FISCALIZAÇÃO

**Modalidade:** Acompanhamento

**Ato originário:** Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19, aprovada na Sessão Plenária do dia 25/3/2020 (TC 016.602/2020-0).

**Objetivo da fiscalização:** Empregar análise de dados no acompanhamento das medidas de resposta à crise do Covid-19 nas áreas de Previdência Social, Assistência Social e Administração Tributária, visando subsidiar os acompanhamentos específicos e desenvolver painel de dados que forneça transparência sobre o nível de execução dessas medidas.

**Atos de designação:** Portaria de Fiscalização - SecexPrevidência 166, de 15 de abril de 2020 (peça 2) e Portaria de Fiscalização - SecexPrevidência 167, de 15 de abril de 2020 (peça 3).

**Supervisor:** Rodrigo Otávio Coelho Hildebrand (AUFC, matrícula 9.466-8)

**Composição da equipe:**

Nome	Matrícula	Cargo
Giuseppe de Abreu Antonaci	10.695-0	AUFC
Luisa Helena Santos Franco	3.168-2	AUFC
Luiz Henrique Batistuta Gomide	9.981-3	AUFC
Luíza da Silva Jaques	10.691-7	AUFC (coordenadora)
Marcelo da Silva Sousa	6.531-5	AUFC

**Período de Realização da Fiscalização:** 1/4/2020 a 30/9/2020.

### DO ÓRGÃO FISCALIZADO

**Órgãos fiscalizados (Vinculadores):** Ministério da Cidadania; Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (Ministério da Economia).

**Responsáveis:**

Min. da Cidadania: Onyx Dornelles Lorenzoni (CPF 210.259.320-72), a partir de 13/2/2020;

Min. da Economia: Paulo Roberto Nunes Guedes (CPF 156.305.876-68), a partir de 1/1/2019;

INSS: Leonardo José Rolim Guimarães (CPF 436.473.754-20), a partir de 29/1/2020;

**Vinculação TCU:** SecexPrevidência

### PROCESSOS CONEXOS

**TC 016.827/2020-1.** Acompanhamento Especial das medidas de resposta à crise do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda.

**TC 016.841/2020-4.** Acompanhamento Especial das medidas de resposta à crise do Coronavírus na arrecadação tributária e previdenciária federal.

**TC 016.830/2020-2.** Acompanhamento Especial das medidas de resposta à crise do Coronavírus na Previdência Social.

**TC 009.922/2019-9.** Acompanhamento da concessão, manutenção e pagamento de benefícios assistenciais do exercício de 2019.

## 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.

Dentre as principais medidas objetos deste acompanhamento com enfoque em dados, está o auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade devido à pandemia do Covid-19, estabelecido pela Lei 13.982/2020. Conforme informações consolidadas de abril de 2020, foram pagos, somente no primeiro mês de vigência, R\$ 35,8 bilhões a 50,2 milhões de beneficiários. Este orçamento ultrapassa o valor pago durante todo o ano de 2019 ao público do Programa Bolsa Família, de R\$ 32,5 bilhões. Já em maio de 2020, foram pagos R\$ 41 bilhões a 58,5 milhões de beneficiários, considerando pagamentos da primeira e segunda parcelas.

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>

## 1. INTRODUÇÃO

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

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

3. Como o Tribunal de Contas da União conta com um conjunto abrangente de bases de dados e já realizou diversos trabalhos com apoio de técnicas de análise de dados, está em uma posição favorável para contribuir para o país por meio de fiscalizações que forneçam transparência sobre as medidas de resposta à crise do novo Coronavírus e que identifiquem eventuais falhas nos programas e ações emergenciais em curso.

4. Dentre esses trabalhos voltados à auditoria de dados, a SecexPrevidência emprega, desde 2015, a metodologia de fiscalização com uso intensivo de ferramentas e técnicas de análise de dados denominada Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB), com o objetivo de identificar, por meio de cruzamentos sistemáticos de bases de dados, indícios de irregularidades em benefícios, propondo, quando couber, ações de controle e deliberações que mitiguem o risco de pagamentos indevidos e que busquem aperfeiçoar os controles internos das instituições fiscalizadas (BRASIL, 2020a).

5. No ano de 2020, foram prolatados os Acórdãos 1.123/2020-TCU-Plenário, relativo à FCB da Assistência Social, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, e 1.350/2020-TCU-Plenário, relativo à FCB de Previdência Social, de relatoria do Ministro Bruno Dantas. Juntas, estas fiscalizações avaliaram folhas de pagamento mensais de aproximadamente 49 milhões de benefícios, resultando em um benefício potencial de R\$ 5,2 bilhões, relativo à revisão e a eventual cancelamento dos benefícios com indícios de irregularidade.

6. Os principais riscos identificados nas medidas de resposta à pandemia Covid-19 são tratados nos respectivos Acompanhamentos Especiais, todos de relatoria do Ministro Bruno Dantas: das medidas de resposta à crise do Coronavírus para proteção de renda de informais e pessoas de baixa renda (TC 016.827/2020-1); das medidas de resposta à crise do Coronavírus na arrecadação tributária e previdenciária federal (TC 016.841/2020-4); e das medidas de resposta à crise do Coronavírus na Previdência Social (TC 016.830/2020-2).

7. Em razão da urgência do tema e da possibilidade de atuação mais tempestiva deste Tribunal, este primeiro Racom de dados foca na concessão do auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade pelo Ministério da Cidadania, cujo detalhamento pode ser encontrado no Apêndice I. Não obstante tal enfoque, cabe relatar que também estão sendo realizados procedimentos nas funções de Previdência Social e Gestão Tributária, com vistas a compor o Painel de dados e a subsidiar os Acompanhamentos temáticos.

8. A seguir são descritos o histórico de outros trabalhos do TCU sobre o auxílio emergencial, uma breve descrição da metodologia e as limitações dos trabalhos.

### 1.1. Histórico

9. O primeiro relatório do TC 016.827/2020-1 (Acórdão 1.428/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas), que acontece em paralelo a este trabalho, realizou um acompanhamento inicial do auxílio emergencial, instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020,

buscando levantar três conjuntos de informações: visão geral do auxílio, estimando-se a partir de dados estatísticos que 53,2 milhões de pessoas teriam direito a recebê-lo; os riscos orçamentários na maneira como o auxílio foi definido e na sua possível postergação, listando as principais características que influenciam a despesa; e a relação dos riscos de exclusão das pessoas que cumprem as regras de elegibilidade e dos riscos de inclusão daquelas que não as cumprem.

10. É salutar esclarecer que o relatório do TC 016.827/2020-1, adotando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (PNADC) anual de 2019 e os critérios estabelecidos pela Lei 13.982/2020 e pelo Decreto 10.316/2020, estimou que cerca de 8,1 milhões de pessoas poderiam ter recebido indevidamente o auxílio emergencial, por erro de inclusão, e que cerca de 2,3 milhões de pessoas poderiam ter tido o auxílio emergencial negado indevidamente, por erro de exclusão.

11. Tal procedimento compreendeu a utilização de dados estatísticos para estimar o público elegível em cada cadastro, tendo algum nível de imprecisão inerente, que pode ser traduzido pelas margens de erros associadas. Modelos estatísticos, como o empregado, buscam ter a visão de todo o universo de dados a partir de uma amostra conhecida, utilizando técnicas como inferência, extrapolação e imputação.

12. Já o processo atual utiliza técnicas de análise de dados e cruzamentos com foco em avaliar os microdados disponíveis no nível mais individualizado possível, isto é, chegando aos registros de cada pessoa, benefício ou vínculo passível de identificação por registros de bancos de dados cadastrais.

13. Assim, enquanto aquele processo se atém a uma visão macro do auxílio emergencial, o processo atual busca investigar a sua execução a partir do nível mais detalhado, ou seja, dos registros administrativos do beneficiário e da sua família. Tanto as pessoas pré-cadastradas no Cadastro Único quanto aquelas que se cadastraram no aplicativo da Caixa tiveram as informações declaradas comparadas com diversas bases administrativas que o TCU tem acesso, buscando-se identificar beneficiários que indevidamente receberam auxílio emergencial. Além disso, a partir dessas mesmas bases administrativas, o objetivo seria buscar indivíduos que têm direito ao auxílio, mas que, por qualquer motivo, não o pediram ou não tiveram seu pedido aceito.

14. De acordo com notas técnicas da Dataprev e do Ministério da Cidadania (peças 14 e 15), estes órgãos realizaram amplo processo de verificação, aplicando cruzamentos similares utilizando diversas bases de dados administrativas com o objetivo de identificar candidatos que não teriam direito ao auxílio e de evitar o pagamento indevido. No entanto, a dificuldade de integração de bases do governo, de identificação inequívoca das pessoas, de acesso a bases e de baixa qualidade dos dados acabam por prejudicar esses procedimentos.

15. Nesse sentido, o acesso a fontes de informação diferentes e a aplicação de outras técnicas de análise nos cruzamentos por parte desta equipe de fiscalização podem contribuir para a superação dessas dificuldades, visando diminuir as taxas de pagamentos indevidos e propiciar que o auxílio chegue aos seus reais beneficiários, além de permitir uma avaliação independente do processo empreendido pelos órgãos gestores para concessão e pagamento do benefício.

16. Parte dessas falhas foi evidenciada no TC 018.851/2020-7 (Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas), que trata de representação da equipe de fiscalização do TC 016.827/2020-1, com base em notícia de que militares, jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores estariam recebendo o auxílio em desacordo com as disposições legais. O principal motivo para essa falha é que nem Dataprev, Caixa ou Ministério da Cidadania têm acesso integral às bases de militares das Forças Armadas ou às relações de parentesco e dependência da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) para realizar os controles pertinentes.

17. Na tentativa de responder aos riscos de inclusão e exclusão indevidas de beneficiários do auxílio emergencial, o Acórdão 1.428/2020-TCU-Plenário proferiu recomendações ao Governo Federal para aprimoramento dos cadastros e controles efetuados por meio de cruzamentos de dados.

Além disso, para propiciar o controle social, o Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário determinou ao Ministério da Cidadania que fossem adotadas providências para incluir no Portal da Transparência as informações referentes a todos os cidadãos contemplados com o auxílio.

18. Desta forma, os encaminhamentos propostos no presente Relatório visam complementar os trabalhos já realizados por este Tribunal, no que couber.

## **1.2. Metodologia**

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

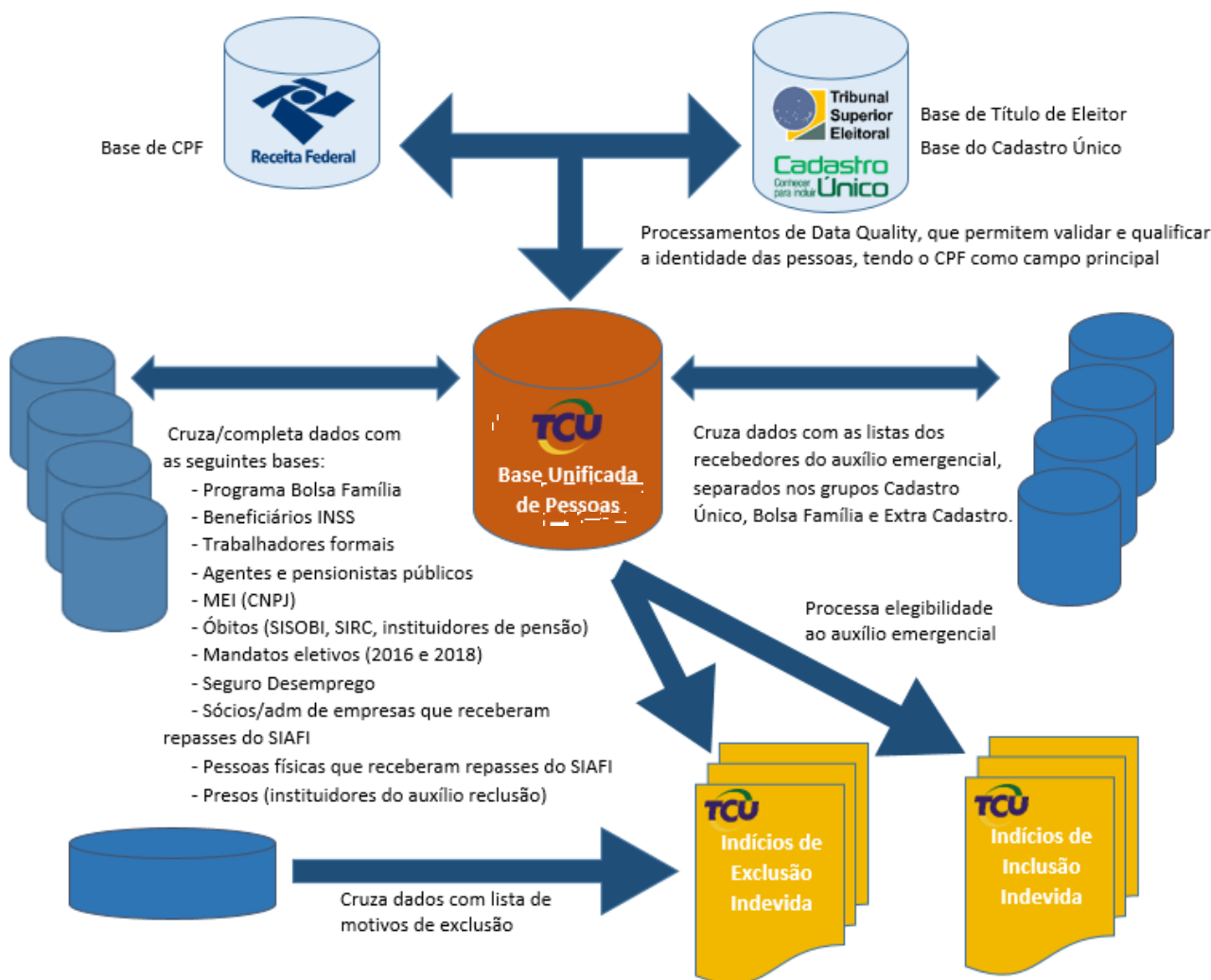
20. A metodologia adotada nesta fiscalização compreendeu a realização das etapas de: entendimento do negócio e dos dados; obtenção e preparação dos dados, que inclui a avaliação de qualidade (credibilidade) dos dados, a higienização e o enriquecimento das bases e a construção de bases derivadas de identificação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

21. A construção de bases de identificação qualificada de pessoas utiliza técnicas de higienização e de enriquecimento para produzir bases derivadas com dados de maior qualidade, que serão utilizadas para análises e cruzamentos de dados nas etapas seguintes. Neste trabalho, o produto desta etapa é denominado Base Unificada de pessoas e contou com a qualificação de dados do Cadastro Único, de bases de óbitos, da folha de pagamentos do INSS, dentre outros.

22. Já as tipologias ou trilhas de auditoria correspondem a cruzamentos de bases de dados e filtragens específicas para verificar se a legislação pertinente ao tema fiscalizado está sendo observada pelos responsáveis pela política pública.

23. A Figura 1 resume a metodologia de cruzamento de dados aplicada nessa fiscalização. O detalhamento dos procedimentos realizados e das bases utilizadas como insumo da fiscalização, bem como das bases utilizadas pelos gestores para seleção dos beneficiários pode ser encontrado no Apêndice II – Metodologia detalhada de avaliação do auxílio emergencial (peça 19). Entretanto, em razão de risco de uso indevido das informações metodológicas acerca de bases e de cruzamentos empregados para verificação dos beneficiários, há proposta para que seja aplicada chancela de sigilo à peça 19.

Figura 1: Esquema da metodologia de verificação do auxílio emergencial



Fonte: elaboração própria

### 1.3. Limitações

24. 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.

25. 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.

26. Importa relatar que, em 7/5/2020, o TCU e o Ministério da Cidadania celebraram Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com objetivo de realizar análise nas bases do auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982/2020 (peça 12).

27. Segundo o ACT, constituem atribuições do Ministério da Cidadania, por intermédio dos órgãos e entidades que integram a sua estrutura: fornecer, em tempo oportuno, informações ou documentos requisitados pelo Tribunal de Contas da União; e disponibilizar o acesso aos dados e

informações relacionados ao Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Cadastro Único necessários ao acompanhamento do cumprimento dos requisitos para pagamento do auxílio emergencial.

28. Em contrapartida, constitui atribuição deste Tribunal, conforme o ACT, dentre outras, apoiar, com a disponibilização de informações e de alertas pertinentes, as ações de acompanhamento e de fiscalização sob a responsabilidade do Ministério da Cidadania relacionadas ao pagamento do auxílio emergencial, quanto ao cumprimento dos requisitos previstos na lei.

29. Apesar de todos os esforços empreendidos pelas equipes de fiscalização do TCU e dos órgãos gestores, registram-se as seguintes limitações com impacto na realização de procedimentos de auditoria planejados:

a) **intempestividade da base de dados de pessoas e famílias inscritas para o auxílio emergencial no aplicativo da Caixa (Inscritos Extracad)**. Não houve o encaminhamento tempestivo desta base, apesar de diversas requisições e reiterações realizadas pela equipe do TCU e o ACT assinado com aquele Ministério (peça 18). Com isto, foram afetadas análises relacionadas à composição familiar, como renda familiar *per capita*, e de possíveis erros de exclusão, como cadastros ainda considerados inconclusivos pelo Ministério;

b) **intempestividade das bases de dados com os resultados das avaliações de elegibilidade para o auxílio emergencial do público do aplicativo da Caixa (Extracad) e do público do Cadastro Único (CadÚnico)**. Não houve o encaminhamento tempestivo das bases, apesar de diversas requisições e reiterações realizadas pela equipe do TCU e o ACT assinado com aquele Ministério (peça 18). Tal situação prejudicou as análises relacionadas aos eventuais erros de exclusão;

c) **intempestividade na disponibilização das folhas de pagamento do auxílio emergencial de maio de 2020**. Apesar de solicitadas por meio dos Ofícios de Requisição 01/2020-TCU/SecexPrevidência e 02/2020-TCU/SecexPrevidência (peças 14, 15 e 18) e negociadas previamente com o Ministério da Cidadania, não houve encaminhamento das bases de dados de maio em tempo hábil para que fossem utilizados pela equipe de fiscalização neste primeiro Relatório. Tal situação prejudicou análises de benefícios concedidos, suspensos e cancelados após o primeiro mês de vigência;

d) **indisponibilidade das bases de dados com pedidos de recurso ou revisão dos solicitantes do auxílio emergencial**. Apesar de solicitada por meio do Ofício de Requisição 03/2020-TCU/SecexPrevidência (peça 18) e negociada previamente com o Ministério da Cidadania, não houve encaminhamento das bases de dados em tempo hábil para que fossem utilizados pela equipe de fiscalização neste primeiro Relatório; e

e) **indisponibilidade de base atualizada de microdados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)**, que contém informações de vínculos de empregos formais. Segundo Nota à Imprensa de 30 de março de 2020, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (BRASIL, 2020b, peça 16), os dados do Caged sofreram atraso devido à “falta de prestação das informações sobre admissões e demissões por parte das empresas”, com a implantação da substituição das prestações das obrigações trabalhistas por meio do e-Social. Em reunião realizada em 8 de junho de 2020, a Secretaria Especial esclareceu que os dados do novo Caged de 2020 já estavam disponíveis, mas somente de forma agregada por empresa, já os microdados desagregados por CPF apenas estariam disponíveis no final de junho (peça 16). Desta forma, as análises de vínculos de emprego formal e de renda sofreram impactos.

30. A equipe de fiscalização mantém contato com os órgãos gestores das informações na tentativa de que tais dados sejam incorporados aos próximos relatórios.

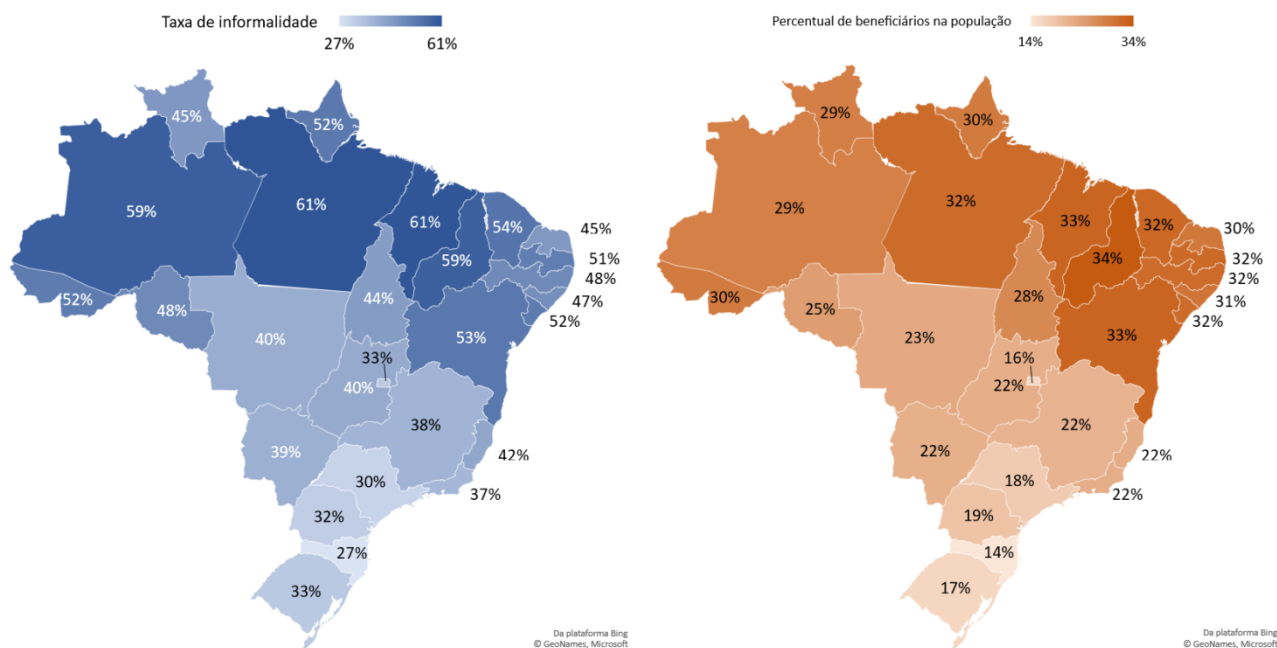


## 2. AUXÍLIO EMERGENCIAL

31. O presente capítulo apresenta os resultados dos procedimentos aplicados às bases de dados dos auxílios emergenciais referentes ao mês de abril de 2020. As folhas de pagamento de maio de 2020 não haviam sido disponibilizadas ao TCU pelo Ministério da Cidadania até o fechamento deste Relatório, conforme relatado na Seção 1.3.

32. O Gráfico 1 apresenta a taxa de informalidade da população ocupada para o 1º trimestre de 2020, com base nos dados da Pnad Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o percentual da população coberta pelo auxílio emergencial por Unidade da Federação (UF).

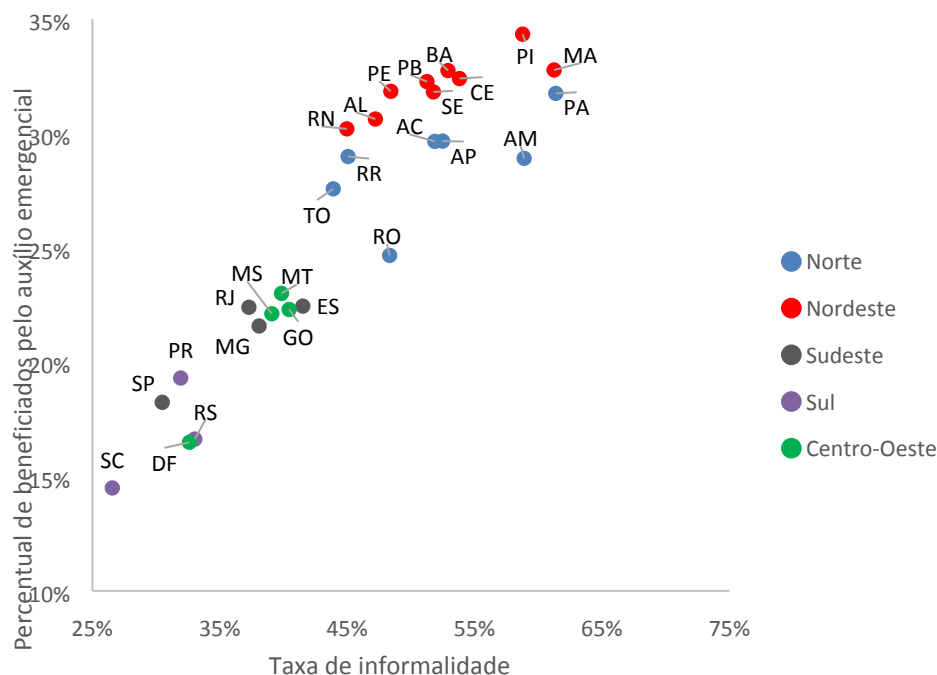
Gráfico 1: Taxa de informalidade e percentual de cobertura do auxílio emergencial, por Unidade da Federação



Fonte: Pnad Contínua 1º trim. de 2020. Bancos de dados do Auxílio Emergencial cedidos pelo Ministério da Cidadania.

33. Já no Gráfico 2 esses valores são comparados UF a UF, indicando que o auxílio está focalizado nas regiões com maior informalidade, sendo este um sinal de que o programa estaria alcançando o seu público-alvo.

Gráfico 2: Percentual de beneficiados pelo auxílio emergencial contra taxa de informalidade por Unidade da Federação



Fonte: elaboração própria, com dados do Ministério da Cidadania e PNAD Contínua do 1º trimestre de 2020.

34. As tipologias realizadas com maior segurança são apresentadas na Seção 2.1, agrupadas pelas falhas de inclusão detectadas. Devido às limitações expostas na Seção 1.3, alguns testes não puderam ser realizados com confiabilidade suficiente. Nesses casos, optou-se por evidenciar na Seção 2.2 as fragilidades que denotariam questões de focalização da política e que poderiam levar a falhas de controle tanto do TCU como do próprio gestor. Os resultados apresentados são consolidados ao final do capítulo, na Seção 2.3.

35. Pelo prazo exíguo de realização dos trabalhos e a fim de se assegurar a atuação tempestiva deste Tribunal, os cruzamentos de dados realizados e os resultados preliminares foram objetos de reuniões nos dias 16 e 17/6/2020 com participação de gestores do Ministério da Cidadania, Ministério da Economia, Controladoria-Geral da União (CGU) e Dataprev (peça 18). Os comentários foram incorporados às análises e, em linhas gerais, as principais ponderações foram acatadas nas próprias seções de análise e metodologia.

### 2.1. Análises de erros de inclusão

36. Os indícios de erro de inclusão são apresentados por tópicos conforme os requisitos do auxílio emergencial e as principais bases de dados utilizadas nos testes. Inicia-se pelo mais relevante de acordo com a materialidade do indício, que reflete diretamente a quantidade de beneficiários identificados nas análises.

#### 2.1.1. Indício de benefício previdenciário ou assistencial do INSS

##### Situação encontrada

37. O cruzamento identificou 194.182 beneficiários que são titulares de benefício previdenciário ou assistencial do INSS. Os campos de CPF e do número de identificação social (NIS) foram utilizados como campos-chave para realizar os cruzamentos.

38. Conforme informado pela Dataprev em reunião do dia 17/6/2020 (peça 18), os dados cadastrais utilizados para a avaliação da elegibilidade dos beneficiários foram de 16 de março de 2020. Dessa maneira, foram utilizados no cruzamento os registros da folha de pagamentos do INSS de abril de 2020, com data de despacho do benefício até 16 de março de 2020.

39. A Tabela 1 apresenta a quantidade de registros identificados pela espécie de benefício do INSS e pela base de origem dos dados de pagamentos. Os auxílios que utilizaram as informações do Cadastro Único, excluídos os beneficiários do PBF, corresponde a 81,4% dos achados. Em relação às espécies de benefício, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao portador de deficiência e o BPC ao idoso (códigos 87 e 88) correspondem a 67,9% dos indícios identificados.

Tabela 1: Beneficiários com indício de recebimento de benefício do INSS por espécie de benefício e base de origem dos dados de pagamento do auxílio emergencial

Código	Espécie de Benefício	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
87	Amp. Social pessoa portadora deficiência	8.829	44.941	142	53.912
88	Amparo social ao idoso	6.786	70.703	509	77.998
41	Aposentadoria por idade	1.634	1.153	1.444	4.231
21	Pensão por morte previdenciária	54	2.006	244	2.304
31	Auxílio doença previdenciário	3.340	17.094	689	21.123
32	Aposentadoria invalidez previdenciária	506	5.705	430	6.641
80	Auxílio salário maternidade	3.089	4.187	2.683	9.959
42	Aposentadoria por tempo de contribuição	9	524	7	540
25	Auxílio reclusão	296	268	119	683
30	Renda mensal vitalícia por incapacidade	1.818	8.669	2.441	12.928
	Outros	286	2.863	714	3.863
	<b>Total</b>	<b>26.647</b>	<b>158.113</b>	<b>9.422</b>	<b>194.182</b>

Fonte: elaboração própria.

### Critério

40. A Lei 13.982/2020 dispõe 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:

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;

### Evidências

41. As evidências estão no arquivo TPL\_AE\_MACICA.txt, gerado pelo *script* TPL\_AE\_MACICA.sql.

### Possíveis causas

42. Ausência da verificação entre o benefício previdenciário ou assistencial da folha de pagamentos do INSS para o público do auxílio emergencial pelo campo de CPF, conforme indicado na Nota Técnica da DataPrev (peça 14, p. 75):

Regras de Negócio

c) 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.

(2) Para os benefícios previdenciários e LOAS, é feita pesquisa pelo NIT da pessoa. Caso seja encontrado qualquer benefício ativo vinculado a pessoa, ela não passará neste critério de elegibilidade.

## 2.1.2. Índicio de recebimento do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda (BEM)

### Situação encontrada

43. O cruzamento entre as bases de dados identificou 200.671 beneficiários do auxílio emergencial de proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade que também estão recebendo o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda, implementado pela Medida Provisória 936/2020.

Tabela 2: Beneficiários do auxílio emergencial e do benefício emergencial por faixa de renda declarada no acordo do benefício emergencial

Faixa de renda	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
0 s.m. ─ ½ s.m.	1.228	1.302	1.816	4.346
½ s.m. ─ 1 s.m.	9.070	11.208	13.551	33.829
1 s.m. ─ 3 s.m.	24.319	43.905	76.075	144.299
3 s.m. ─ 5 s.m.	100	345	716	1.161
5 s.m. ─ 10 s.m.	39	91	130	260
Maior que 10 s.m.	4.434	5.193	7.149	16.776
<b>Total</b>	<b>39.190</b>	<b>62.044</b>	<b>99.437</b>	<b>200.671</b>

Fonte: Bases de dados do auxílio emergencial, cedidas pelo Ministério da Cidadania. Bases de dados do benefício emergencial, cedidas pelo Ministério da Economia

44. O auxílio emergencial de proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade e o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda se complementam na ajuda ao trabalhador afetado pela crise do coronavírus. Enquanto o primeiro tem como público alvo os informais, contribuintes individuais ou MEIs com renda limitada, o segundo busca proteger o trabalhador formal, garantindo a sua renda e dando meios para que seu empregador mantenha o contrato de trabalho.

### Critério

45. A Medida Provisória 936/2020 instituiu o benefício emergencial a ser pago ao trabalhador que tiver redução na sua jornada de trabalho e salário ou suspensão do seu contrato de trabalho. Como o público alvo deste benefício é o trabalhador formal, automaticamente estão excluídos do auxílio emergencial conforme o inciso II do art. 2º da Lei 13.982/2020.

46. Mesmo o trabalhador intermitente, desde que tenha o contrato formalizado, terá direito ao benefício emergencial de R\$ 600,00 ao mês, mas não poderá acumular esse benefício com outro auxílio emergencial, conforme §5º do art. 18 da MP 936/2020.

### Evidências

47. As evidências estão no arquivo TPL\_AE\_BEN\_EMERG.txt, que contém os resultados do *script* TPL\_AE\_BEN\_EMERG.sql.

## Possíveis causas

48. A inexistência de uma base unificada com as informações dos contratos de trabalho vigentes completa e atualizada, já apontada na Seção 1.3, é a causa primeira desta situação encontrada. Em um segundo momento, os atrasos no compartilhamento dos dados de recebedores do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda entre o Ministério da Economia e o Ministério da Cidadania.

### 2.1.3. Índicio de relação formal com ente público

#### Situação encontrada

49. A tipologia identificou 134.262 beneficiários com indício de relação formal com ente público, por vínculo empregatício ou como recebedor de pensão. Foram confrontadas as bases de funcionários e pensionistas do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), ExtraSiape (legislativo, judiciário, militar e entes da administração indireta) e bases de dados de estados e municípios de diferentes períodos transmitidas pelo TCE-PR, TCE-GO (abril 2019), TC-DF (jun. 2019), TCE-MA (out. 2019), TCE-RS (jul. 2019), TCM-SP (dez. 2019), TCE-PE (mar. 2020). Os resultados são apresentados na Tabela 3 por faixa de salário mínimo (s.m.).

Tabela 3: Beneficiários com indício de relação formal com ente público por tipo de público do auxílio emergencial, base de origem dos dados de pagamento e tipo de vínculo com o Estado

Faixa de S.M.	Origem da informação	Tipo	PBF	CadÚnico	Extracad	Total (distintos)
0 s.m. ─ ½ s.m.	Siape	Agente público	1	0	2	3
		Pensionista	2	4	3	9
	Extrasiape	Agente público	75	61	62	198
		Pensionista	145	150	144	439
	Estados e municípios	Agente público	2.250	863	1.003	4.116
		Pensionista	7	8	10	25
½ s.m. ─ 3 s.m.	Siape	Agente público	4	42	19	65
		Pensionista	25	66	27	118
	Extrasiape	Agente público	537	1.108	1.120	2.765
		Pensionista	645	1.958	1.572	4.175
	Estados e municípios	Agente público	48.462	33.803	27.449	109.711
		Pensionista	106	271	180	557
Maior que 3 salários mínimos	Siape	Agente público	238	2.226	578	3.042
		Pensionista	9	53	22	84
	Extrasiape	Agente público	57	292	183	532
		Pensionista	93	399	162	654
	Estados e municípios	Agente público	793	4.124	2.783	7.700
		Pensionista	14	79	31	124
<b>Total (distintos)</b>			<b>53.458</b>	<b>45.463</b>	<b>35.344</b>	<b>134.262</b>

Fonte: elaboração própria. Estão incluídos nos resultados agentes públicos ativos, inativos/aposentados e pensionistas.

50. Cabe ressaltar que uma mesma pessoa pode ser contada mais de uma vez caso ela tenha mais de um vínculo com o Estado (por exemplo, funcionário em dois órgãos cuja informação está em bases diferentes ou servidor que acumula pensão) ou caso ela tenha recebido o auxílio emergencial por

mais de um cadastro (situação tratada na Seção 2.1.9 deste relatório). Os totais presentes na tabela contam essas pessoas apenas uma vez.

### Critério

51. A Lei 13.982/2020 define, no art. 2º, inciso II, que faz jus ao auxílio emergencial o trabalhador que “não tenha emprego formal ativo”. Já no inciso III do mesmo artigo, limita que o beneficiário “não seja titular de benefício previdenciário”.

52. Ressalta-se que a Lei exige o cumprimento cumulativo de todos os critérios, portanto o recebimento de salário em emprego formal ou de benefício previdenciário, mesmo que, por exemplo, de apenas meio salário mínimo em emprego de meio expediente, torna a pessoa inelegível ao recebimento do auxílio emergencial.

### Evidências

53. As evidências estão em TPL\_AE\_VINCULO\_AGENTE\_PUBLICO\_PENSIONISTA.txt, que contém os resultados do *script* TPL\_AE\_VINCULO\_AGENTE\_PUBLICO\_PENSIONISTA.sql.

### Possíveis causas

54. Falta de acesso integral do Ministério da Cidadania às folhas de pagamento dos agentes públicos e pensionistas dos vários entes. Inexistência de unificação, padronização e compartilhamento das folhas de pagamento, inclusive na esfera federal, mas especialmente de estados e municípios.

## 2.1.4. Indício de recebimento de seguro-desemprego

### Situação encontrada

55. O cruzamento de bases de dados identificou 19.929 beneficiários do auxílio emergencial de proteção a pessoas em situação de vulnerabilidade que também receberam seguro-desemprego no mês de abril de 2020. A Tabela 4 apresenta os achados, organizados por tipo de público do auxílio emergencial, baseados no cruzamento de dados com a base do seguro-desemprego trabalhador formal (SDTF) e empregado doméstico (SDED).

Tabela 4: Beneficiários do auxílio emergencial que receberam seguro-desemprego no mês de abril/2020, por tipo de público do auxílio emergencial

Origem da informação	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
Seguro-desemprego trabalhador formal	2.795	6.753	9.807	<b>19.355</b>
Seguro-desemprego empregado doméstico	124	214	236	<b>574</b>
<b>Total</b>	<b>2.919</b>	<b>6.967</b>	<b>10.043</b>	<b>19.929</b>

Fonte: elaboração própria.

### Critério

56. A Lei 13.982/2020 define, no art. 2º, inciso III, que faz jus ao auxílio emergencial o trabalhador que “não seja (...) beneficiário do seguro-desemprego”. Ressalta-se que a Lei supradita torna inelegível ao recebimento do auxílio emergencial a pessoa que receba o seguro-desemprego, independentemente do valor percebido.

57. Conforme a Nota Técnica Dataprev (peça 14, p. 75), “para o seguro-desemprego, não poderá haver concomitância de pagamento entre o auxílio emergencial e o seguro-desemprego”. Segundo o documento, foi adotada a seguinte regra de negócio: “(a) Se data prevista da primeira parcela do SD + (quantidade de parcelas \* 30) >= data prevista da última parcela do auxílio emergencial, a pessoa não passou neste critério de elegibilidade.”

## Evidências

58. As evidências estão no arquivo TPL\_AE\_SEGURO\_DESEMPREGO.txt, que contém os resultados do *script* TPL\_AE\_SEGURO\_DESEMPREGO.sql.

## Possíveis causas

59. Conforme descrito nas notas técnicas da Dataprev (peça 14, pp. 74, 79, 86, 93, 108, 118, 126 e peça 15, pp. 31, 40 e 48), foram utilizadas bases do seguro-desemprego atualizadas até o mês de março/2020 ou até 7/4/2020, dependendo do lote. Embora a regra de negócio adotada pela Dataprev (peça 14, p. 75) seja adequada, não alcança tempestivamente, por exemplo, solicitações realizadas e pagas no próprio mês de abril.

### 2.1.5. Indício de falecimento

#### Situação encontrada

60. O cruzamento entre bases de dados identificou beneficiários titulares do auxílio emergencial com indício de falecimento em outras fontes de dados obtidas pelas equipes do TCU. As bases confrontadas foram a base do Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), a base de certidões de óbito do Sistema Nacional de Registros Civis (Sirc), a base cadastral de CPF, os dados de instituidores de pensões por morte do INSS (Maciça) e os dados de servidores públicos instituidores de pensão por morte ou falecidos. Os resultados são apresentados na Tabela 5.

Tabela 5: Beneficiários titulares do auxílio emergencial com indícios de falecimento

Origem da informação	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
Titular falecido na base de CPF	5.709	2.491	1.390	9.590
Sisobi	75	439	326	840
Sirc	19	247	268	534
Instituidor de pensão por morte no INSS	1.152	5.028	807	6.987
Agentes públicos instituidores de pensão por morte	1	0	1	2
<b>Total (distintos)</b>	<b>6.699</b>	<b>7.922</b>	<b>2.463</b>	<b>17.084</b>

Fonte: elaboração própria.

61. Cabe ressaltar que uma mesma pessoa pode ter indício de falecimento em mais de uma das bases utilizadas para verificação, tendo sido, nesse caso, contabilizada em mais de uma linha da Tabela 5. Note-se que essa repetição é relevante, porque pode indicar uma maior certeza quanto ao óbito. No entanto, para fins de avaliação da necessidade de suspensão dos benefícios, cada pessoa só deve ser contabilizada uma única vez e, por isso, a linha de totalização considera apenas as ocorrências distintas.

62. Para a Tabela 5, foi aplicado filtro para data do óbito até o final de abril de 2020, ou seja, beneficiários que faleceram até o pagamento da primeira parcela do auxílio emergencial. Entretanto, optou-se por mantê-los nos resultados a serem encaminhados para o Ministério, para que o órgão possa priorizar os casos e avaliar os eventuais impactos nas parcelas seguintes.

#### Critério

63. Segundo o Decreto 10.316/2020, art. 7º:

§ 4º Para o recebimento do auxílio emergencial, a inscrição do trabalhador no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF é obrigatória e a situação do CPF deverá estar regular junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, exceto no caso de trabalhadores incluídos em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

64. Além disso, a Instrução Normativa 2/2011 da Senarc/MDS, art. 8º, I, especifica como motivo para exclusão de pessoa da base do Cadastro Único o seu falecimento.

## Evidências

65. As evidências estão em TPL\_AE\_OBITO\_INCLUSAO.txt, que contém os resultados do *script* TPL\_AE\_OBITOS.sql.

## Possíveis causas

66. Insuficiência das verificações realizadas quanto à existência de indícios de falecimento do beneficiário; possíveis falhas na identificação de pessoas em certidões de óbito registradas nas bases do Sisobi e do Sirc; limitado compartilhamento de bases de dados entre os órgãos.

### 2.1.6. Indício de CPF cancelado, nulo ou suspenso na base da RFB

#### Situação encontrada

67. Foram identificados 11.886 beneficiários com a situação do CPF suspenso, cancelado ou nulo conforme as informações da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

68. Conforme noticiado pela imprensa, em março de 2020, milhares de pessoas tiveram dificuldade de realizar o cadastramento para o auxílio emergencial em decorrência de inconsistências cadastrais no CPF, que afetam a situação cadastral. Como resposta, a RFB efetuou regularização em massa, e de ofício, em mais de 12,2 milhões de registros no cadastro de CPF (TC 016.841/2020-4, peça 18), com base na Instrução Normativa RFB 1.938/2020.

69. A Tabela 6 apresenta a situação do CPF dos beneficiários do auxílio emergencial nos meses de março e abril. As repercussões realizadas pela RFB reduziram o número de cadastros suspensos ou pendentes de regularização em 98,7% e 96,8%, respectivamente.

Tabela 6: Situação cadastral do CPF dos beneficiários do auxílio emergencial em março e abril

Situação	Março	Abril	Diferença
Regular	48.980.542	49.726.474	1,5%
Suspensa	<b>689.693</b>	<b>8.707</b>	<b>-98,7%</b>
Titular falecido	2.547	9.609	277,3%
Pendente de regularização	<b>58.990</b>	<b>1.892</b>	<b>-96,8%</b>
Cancelada por multiplicidade	1.088	1.198	10,1%
Nula	33	34	3,0%
Cancelada de ofício	61	64	4,9%
Total	49.732.954	49.747.978	0,03%

Fonte: elaboração própria.

70. A Tabela 7 apresenta a situação cadastral dos beneficiários por base de origem e o total de inconsistências totaliza 11.886 auxílios.

71. O Decreto 10.316/2020, art. 7º, §4º, removeu o critério de CPF “regular” para os membros de famílias do Programa Bolsa Família, contudo, considerando a regularização dos CPFs promovida pela RFB e o risco de pagamentos indevidos para beneficiários com o CPF “cancelado” ou “nulo, esses casos devem ser considerados como pagamento indevido do auxílio emergencial.

72. Ressalta-se que os CPFs com situação de “titular falecido” na RFB são tratados em tópico próprio (Seção 2.1.5), que abrange outros indícios de óbito.



Tabela 7: Situação cadastral do CPF dos beneficiários do auxílio emergencial por base de origem, em abril de 2020

Situação	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
Suspensa	7.413	385	904	8.702
Pendente de regularização	1.874	10	8	1.892
Cancelada por multiplicidade	1.125	40	29	1.194
Nula	33	0	1	34
Cancelada de ofício	63	1	0	64
<b>Total</b>	<b>10.508</b>	<b>436</b>	<b>942</b>	<b>11.886</b>

Fonte: elaboração própria.

73. Ademais, cabe relatar que o Acórdão 1.123/2020 recomendou ao Ministério da Cidadania, em conjunto com o Tribunal Superior Eleitoral, com a Receita Federal do Brasil e com o Comitê Central de Governança de Dados, que conduzam as ações para compartilhamento de informações de cadastros de cidadãos para evitar possíveis inconsistências ou pagamentos indevidos.

### Critério

74. A Instrução Normativa RFB 1.548/2015, que trata sobre o CPF, dispõe que:
- Art. 21. A inscrição no CPF será enquadrada, quanto à situação cadastral, em:
- I - regular, quando não houver inconsistência cadastral e não constar omissão de DIRPF;
  - II - pendente de regularização, quando houver omissão de DIRPF;
  - III - suspensão, quando houver inconsistência cadastral;
  - IV - cancelada por multiplicidade, quando houver mais de uma inscrição no CPF para a mesma pessoa;
  - V - titular falecido, quando for incluído o ano de óbito; (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1746, de 28 de setembro de 2017)
  - VII - nula, nos termos do art. 17.
- Art. 17. Será declarada nula pela RFB a inscrição no CPF em que for constatada fraude.
75. O Decreto 10.316/2020 estabelece em relação à inscrição do CPF que:
- Art. 7º Para verificar a elegibilidade ao recebimento do auxílio emergencial ao trabalhador de qualquer natureza, será avaliado o atendimento aos requisitos previstos no art. 3º.
- § 4º Para o recebimento do auxílio emergencial, a inscrição do trabalhador no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF é obrigatória e a situação do CPF deverá estar regular junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, exceto no caso de trabalhadores incluídos em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.
- § 5º É ainda obrigatória a inscrição no CPF dos membros da família dos demais trabalhadores não inscritos no Cadastro Único e não beneficiários do Programa Bolsa Família.

### Evidências

76. As evidências estão no arquivo TPL\_AE\_SITUCAO\_CPF.txt, que contém os resultados do *script* TPL\_AE\_SITUCAO\_CPF.sql.

### Possíveis causas

77. Falhas no cruzamento de informações entre as informações dos beneficiários do auxílio emergencial e a situação cadastral na base de CPF da RFB.

78. Diferença entre a data de referência das bases de dados utilizadas nos cruzamentos.

### 2.1.7. Indício de reclusão

#### Situação encontrada

79. Foram identificados 7.046 beneficiários do auxílio emergencial que são instituidores do benefício de auxílio reclusão na base de pagamentos do INSS – ou seja, há fortes indícios de que tais beneficiários estejam presos. Considerando que o auxílio emergencial foi desenhado para trabalhadores de baixa renda cujas atividades laborais foram impactadas pelas medidas de controle relacionadas ao novo coronavírus (notadamente fechamento de comércio e limitação de circulação de pessoas), os reclusos não constituem o público alvo da política.

80. Ressalte-se que, após a nova redação do art. 80 da Lei 8.213/1991, dada pela Lei 13.846/2019, somente tem 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, que ratificou a mudança no critério para elegibilidade ao auxílio reclusão). Assim, destaca-se que, dentre as ocorrências encontradas, 5.389 referem-se a instituidores do benefício anteriores a 2019.

81. De todo modo, há ocorrências especiais dentre os listados, como presos com indício de óbito, de renda por trabalho formal e de ser cadastrado como Microempreendedor Individual (MEI). Embora existam situações especiais em que tais ocorrências sejam legítimas para instituidores de auxílio reclusão (por exemplo, o auxílio reclusão ser recebido pela família no lugar da pensão por morte, bem como o preso em certas condições exercer atividade remunerada), chama a atenção que tenham também sido beneficiados como titulares do auxílio emergencial. Dessa forma, optou-se por listar todos os casos de indício de beneficiários instituidores de auxílio reclusão, destacando-se as situações específicas, para priorização e análise pelo Ministério da Cidadania.

82. A Tabela 8 resume os quantitativos para cada situação encontrada para os supostos presos em questão.

Tabela 8: Beneficiários do auxílio emergencial com indícios de reclusão, por base de origem

	Situação do preso	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
<b>Antes de 2019</b>	Sem informação laboral	998	834	2.633	<b>4.465</b>
	Indicação de MEI	46	78	195	<b>319</b>
	Indicação de trabalho formal	18	31	132	<b>181</b>
	Indicação de óbito	2	0	1	<b>3</b>
<b>Depois de 2019</b>	Sem informação laboral	607	363	773	<b>1.743</b>
	Indicação de MEI	55	47	92	<b>194</b>
	Indicação de trabalho formal	26	49	80	<b>155</b>
	Indicação de óbito	0	0	0	<b>0</b>
	<b>Total (distintos)</b>	<b>1.748</b>	<b>1.400</b>	<b>3.898</b>	<b>7.046</b>

Fonte: elaboração própria.

83. Finalmente, há que se destacar que não há limitações específicas para os familiares dos presos – exceto para aqueles que são os beneficiários do auxílio reclusão, como quaisquer outros titulares de benefícios do INSS, limitados pela Lei 13.982/2020 de receber o auxílio, já tratados na Seção 2.1.1 do presente relatório.

## Critério

84. A Lei 13.982/2020 dispõe 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: (...)

85. E a Lei 8.213/1991 dispõe que:

Art. 80. O auxílio-reclusão, cumprida a carência prevista no inciso IV do caput do art. 25 desta Lei, será devido, nas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em **regime fechado** que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de pensão por morte, de salário-maternidade, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço. (Redação dada pela Lei nº 13.846, [18 de junho] de 2019) (grifo nosso)

## Evidências

86. As evidências estão em TPL\_AE\_PRESOS.txt, que contém resultados do script TPL\_AE\_PRESOS.sql.

## Possíveis causas

87. Ausência do cruzamento, por parte do Ministério da Cidadania ou Dataprev, para verificar a existência da pessoa como instituidor do referido benefício previdenciário (auxílio reclusão) na folha de pagamentos do INSS; falta de acesso ou acesso tardio às diversas bases do sistema prisional ou de mandados de prisão.

### 2.1.8. Indício de falhas no CPF utilizado para identificação de beneficiários

#### Situação encontrada

88. O cruzamento de dados identificou 801 beneficiários com dados de identificação consideravelmente divergente quando confrontadas com as listas de beneficiários do auxílio emergencial, a base do Cadastro Único qualificada e a base de CPF da RFB. Esses registros apresentam um CPF válido, porém não pertencente à pessoa registrada, quando se comparam dados como nome, data de nascimento, nome dos mãe e título de eleitor.

89. A Tabela 9 apresenta os indícios de falhas no CPF utilizado para identificação de beneficiários, por folha de pagamento do auxílio emergencial.

Tabela 9: Indícios de falhas no CPF utilizado para identificação de beneficiários do auxílio emergencial

Situação	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
CPF incorreto	620	181	-	<b>801</b>

Fonte: elaboração própria.

90. Tal situação é decorrente de problemas de qualidade dos documentos de identificação registrados no CadÚnico, já tratados pela Fiscalização Contínua de Benefícios em vários ciclos de acompanhamento (Acórdão 1.123/2020, de relatoria do Min. Subst. Marcos Bemquerer, dentre outros).

91. A ocorrência de beneficiários com indícios de falha no CPF utilizado para identificação se deu no cruzamento das folhas de pagamento do auxílio emergencial do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único (CadÚnico), após processo de qualificação de dados das pessoas empreendido pela equipe do TCU.

92. Não foram avaliados os dados de identificação do público Extracad, tendo em vista a limitação relatada no tópico 1.3 sobre intempestividade da base de pessoas inscritas por meio do aplicativo da Caixa (Inscritos Extracad). Sobre esse achado especificamente, cabe relatar ainda que a folha de pagamentos do Extracad disponibilizada ao TCU, no tocante a dados pessoais, só possuía a inscrição no CPF e a data de nascimento do beneficiário, não havendo o preenchimento de nome, nome da mãe ou NIS, por exemplo. Tal situação inviabilizou procedimentos de qualificação dos dados da pessoa para o público do Extracad.

### Critério

93. De acordo com o Manual do Entrevistador do Cadastro Único (BRASIL, 2017, p. 75):

Embora a exigência seja a da apresentação de ao menos um documento, registre as informações de todos os documentos que cada pessoa possuir (entre aqueles indicados neste bloco). Quanto mais completa e qualificada for a identificação das pessoas registradas no Cadastro Único, maior é a possibilidade de se fazer a correta identificação da vulnerabilidade de famílias/ pessoas e, com isso, de implementação de ações específicas voltadas para essas famílias/pessoas nele inseridas.

94. Além disso, segundo a Instrução Normativa 02/2011 da Senarc/MDS:

Art. 2º Conforme determina o art. 2º, inciso IX, da Portaria 177, de 16 de junho de 2011, considera-se válido o cadastro familiar que atenda integralmente os seguintes requisitos: (...)

V - todos os números de CPF registrados possuem dígito verificador válido e titularidade correta;

### Evidências

95. As evidências estão em TPL\_AE\_IDENT\_BENEF.txt, que contém resultados do script TPL\_AE\_IDENT\_BENEF.sql.

### Possíveis causas

96. Dificuldades na identificação unívoca de pessoas dada a variedade de documentos de identificação existentes e permitidos pela legislação do Cadastro Único e de seus programas usuários; problemas de qualidade das bases de dados cadastrais; deficiências do cruzamento, por parte do Ministério da Cidadania ou Dataprev, para verificar falhas de documentos de identificação dos potenciais beneficiários do auxílio.

## 2.1.9. Indício de recebimento de múltiplos benefícios

### Situação encontrada

97. O cruzamento de dados identificou 164 beneficiários com indício de recebimento do auxílio emergencial em duplicidade. Foram confrontadas as folhas de elegíveis do Cadastro Único (CadÚnico), do Programa Bolsa Família (PBF) e de pessoas que realizaram o cadastro por meio do aplicativo da Caixa (Extracad). Os resultados são apresentados na Tabela 10.

Tabela 10: Beneficiários com indícios de múltiplos recebimentos do auxílio emergencial

Situação	PBF e CadÚnico	PBF e Extracad	CadÚnico e Extracad
Duplicidade	164	0	0
<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: elaboração própria.

98. A ocorrência de beneficiários em duplicidade se deu no cruzamento das folhas de pagamentos do auxílio emergencial do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único (CadÚnico), após processo de qualificação de dados de pessoas empreendido pelo TCU e confirmação de indicador de pagamento, conforme metodologia descrita no Apêndice II (peça 19). Assim,

considerando a curadoria dos dados em tela, há proposta de encaminhamento endereçada ao Ministério da Cidadania a fim de sanear falhas cadastrais e aprimorar os controles.

### Critério

99. De acordo com a Lei 13.982/2020, art. 2º, há seis requisitos que devem ser cumpridos, cumulativamente, para que seja concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00. Não há previsão para que um mesmo cidadão receba o benefício múltiplas vezes.

### Evidências

100. As evidências estão em TPL\_AE\_MULTIPLOS\_PAGAMENTOS.txt, que contém resultados do script TPL\_AE\_MULTIPLOS\_PAGAMENTOS.sql.

### Possíveis causas

101. Uso do NIS como única chave para cruzamento das bases CAD e PBF pelo gestor. Existência de CPFs associados a dois números de identificação social (NIS) nas bases CAD e PBF, após processo de qualificação dos dados empreendido pelo TCU em que foi possível adicionar ou corrigir o CPF da pessoa.

## 2.1.10. Indício de renda acima do limite

### Situação encontrada

102. A informação da renda *per capita* familiar está registrada no Cadastro Único e foram identificadas 597 famílias com indício de renda acima das regras do auxílio emergencial, que corresponde ao pagamento indevido de 772 auxílios.

103. A data de referência do Cadastro Único utilizado pela DataPrev na elegibilidade das famílias é de 02 de abril de 2020 e para o cruzamento foi utilizado o Cadastro Único com referência em 11 de abril de 2020, com filtro para famílias atualizadas até o dia 02 de abril.

104. A partir dos cruzamentos realizados na presente auditoria é possível identificar novas fontes de renda – como, por exemplo, titulares na folha de pagamentos estaduais –, que, combinadas com os dados do Cadastro Único, permitem recalculando a renda *per capita* familiar. Utilizando a renda recalculada pela equipe de auditoria, foram identificadas 11.861 famílias com renda acima das regras, que corresponde ao pagamento indevido de 15.850 auxílios.

105. A Tabela 11 apresenta os achados por faixa de renda *per capita* familiar para a renda informada no Cadastro Único e para a renda familiar recalculada pela equipe de auditoria a partir dos cruzamentos com outras bases de dados, por faixa de salário mínimo (S.M.).

Tabela 11: Famílias com indícios de renda acima das regras do programa por faixa de renda *per capita* em relação ao salário mínimo

Faixa de renda <i>per capita</i>	Número de famílias considerando renda <i>per capita</i>	
	Cadastro Único	Recalculada (TCU)
1/2 s.m. – 1 s.m.	320	2.408
1 s.m. – 2 s.m.	260	3.875
2 s.m. – 3 s.m.	10	814
3 s.m. – 4 s.m.	4	1.319
4 s.m. – 5 s.m.	1	323
Maior que 5 s.m.	2	3.122
<b>Total</b>	<b>597</b>	<b>11.861</b>

---

Fonte: elaboração própria.

106. É importante ressaltar que o inciso IV do art. 2º da Lei 13.982/2020 prevê como cumulativos os critérios de renda da família, bem como a inexistência de vínculos formais. Dessa maneira, para evitar a dupla contagem dos registros com o teste realizado na Seção 2.1.3, esses casos serão tratados na consolidação do presente Relatório (Seção 2.3).

### Critério

107. A Lei 13.982/2020 dispõe 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:

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;

108. Segundo Nota Técnica da Dataprev (peça 14, p. 75)

d) 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

i) Requisito verificado no Cadastro Único

(1) Fórmula igual ou equivalente:  $(VL\_RENDA\_MEDIA\_FAM \leq 522.5 \text{ OU } (VL\_RENDA\_MEDIA\_FAM * QTD\_PESSOAS) \leq (1045 * 3))$  passou neste critério de elegibilidade.

109. Conforme Nota Técnica 11 da Dataprev (peça 15, p. 33)

xi) Renda familiar mensal e per capita: Para avaliação da Renda familiar mensal ou per capita, será verificado se o requerente ou o membro tem rendimento no CNIS. A informação que temos atualmente na base analítica é a média das remunerações das competências: Dez, Jan e Fev. Incorpora o valor do seguro desemprego, renda RAIS (dez 2018) e benefícios (previdenciários - competência de março). Não deve incluir a renda no somatório, se o vínculo não estiver ativo. Não pode considerar a renda que foi deduzida a partir da contribuição (recolhimento a partir da GPS) que inclui CI e MEI dado que este público é perfil de elegibilidade para recebimento do auxílio emergencial. Tanto o CI que identificamos através do processamento das contribuições via GPS, quanto o CI Prestador de Serviços, declarado na GFIP e eSocial terão a renda desconsiderada no cálculo da renda formal da família (somatório da renda do requerente e dos membros). O valor declarado no aplicativo não será considerado.

110. Em reunião com os gestores em 17/06/2020 (peça 18), foi informado que caso o membro da família no Cadastro Único tivesse o benefício negado, seria possível realizar o pedido pelo aplicativo da CEF e, caso aprovado, o benefício seria pago pela folha do Extracad caso atendesse aos seguintes critérios:

I - família do Cadastro Único sem auxílio emergencial concedido: poderá ser concedido o auxílio emergencial ao requerente da plataforma digital independentemente da composição familiar declarada;

II - família do Cadastro Único com o auxílio emergencial concedido para um membro da família: poderá ser concedido o auxílio ao requerente da plataforma digital quando a composição familiar informada for idêntica à do Cadastro Único;

III - família do Cadastro Único com auxílio emergencial concedido para dois membros da família: não poderá ser concedido o auxílio emergencial ao requerente da plataforma digital.

## Evidências

111. As evidências estão nos arquivos:
- TPL\_AE\_RENDA\_SUPERIOR\_LIMITE\_RP\_CADUN.tx
  - TPL\_AE\_RENDA\_SUPERIOR\_LIMITE\_RP\_TCU.txt.
112. Os *scripts* utilizados estão no arquivo TPL\_AE\_RENDA\_SUPERIOR\_LIMITE.sql.

## Possíveis causas

113. Os resultados identificados podem possuir diferenças devido às datas de referência. A base de dados do Cadastro Único utilizada no cruzamento de informações pela Dataprev foi proveniente de uma extração específica, possuindo data de referência em 2/4/2020, enquanto o cadastro utilizado na presente auditoria, oriundo de extrações mensais que o TCU recebe do Ministério da Cidadania via ACT, possui referência em 11/4/2020.

114. Dificuldades na obtenção de bases de dados atualizadas e de qualidade a respeito de agentes públicos e pensionistas, especialmente de estados e municípios. Complexidade na apuração de renda familiar, especialmente quando envolve renda informal ou temporária. Complexidade na obtenção e utilização para controle de bases de dados atualizadas e de qualidade a respeito de rendas formais, como a Gfip e o e-Social, considerando entendimentos acerca do sigilo de informações fiscais (Pareceres da PGFN).

## 2.2. Análises da focalização da política

### 2.2.1. Risco de concessão a empresários de alta renda

#### Situação encontrada

115. Inicialmente é importante relatar que, apesar do art. 2º da Lei 13.982/2020 listar expressamente o MEI como público alvo do auxílio emergencial (inciso VI, item a), ao incluir também os que contribuem ao INSS conforme o caput ou o inciso I do § 2º do art. 21 da Lei 8.212/1991, a concessão realizada pelos órgãos gestores permite que empresários sejam público alvo do benefício.

116. Para evidenciar os quantitativos envolvidos, identificou-se 235.572 beneficiários do auxílio emergencial com indícios de serem sócios ou responsáveis por empresas, conforme cadastro de responsáveis e sócios de pessoas jurídicas da RFB (CNPJ) e Cadastro Nacional de Empresas (CNE) do Ministério da Economia. Apesar dessas bases não identificarem explicitamente os MEIs, como esses podem ter apenas um empregado, foram consideradas apenas empresas com dois ou mais empregados segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

Tabela 12: Beneficiários do auxílio emergencial sócios e administradores de empresa por base de cadastro de pessoa jurídica e tipo de público do auxílio emergencial

Origem dos dados	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
CNPJ (RFB)	5.117	22.472	145.844	173.433
CNE	4.297	8.709	49.133	62.139
<b>Total</b>	<b>9.414</b>	<b>31.181</b>	<b>194.977</b>	<b>235.572</b>

Fonte: elaboração própria.

117. O público identificado nesse cruzamento é bastante heterogêneo, podendo conter desde o pequeno empresário que está com seu comércio fechado sem a renda necessária para alimentar sua família até o grande empresário que possui as condições de se sustentar em casa durante a quarentena.

Entre estes, o refinamento para a identificação do público alvo da política se daria também pelos incisos IV e V do art. 2º da Lei 13.982/2020.

118. O inciso V determina que não terão direito ao auxílio as pessoas com rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70. Esse critério foi adotado pela Dataprev por meio de arquivo de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) de 2018 enviado pela RFB (peça 14, pp. 86 a 88). No entanto, dividendos de empresas (além de outras aplicações) gozam de isenção tributária e, portanto, não contariam para o referido limite.

119. Já o inciso IV define o critério de renda *per capita* até meio salário mínimo ou renda total até três salários mínimos, sem restringir o tipo ou origem da renda. No entanto, no caso do empresário, a Dataprev e o Ministério da Cidadania não teriam acesso a sua renda ou a uma *proxy* confiável. Mesmo o valor da contribuição ao INSS, obtida pela Guia da Previdência Social (GPS), não necessariamente reflete a renda auferida pelo contribuinte, pois este pode ter optado por continuar contribuindo, mesmo sem renda, retirando dinheiro do seu patrimônio, como forma de se manter segurado pela previdência social e alcançar a aposentadoria.

120. Desta forma, poderia haver disparidade entre os critérios definidos pela lei, que, em conjunto com restrições operacionais enfrentadas pelo Ministério da Cidadania, não possibilitariam a focalização razoável do auxílio ao considerarmos o público contribuinte individual do INSS. Exemplo dessa fragilidade foram os casos de empresários conhecidos que, conforme amplamente noticiado, tiveram os pedidos de auxílio emergencial aprovados.

121. Considerando que as limitações expostas afetam tanto esta equipe de auditoria quanto a equipe do Ministério da Cidadania, não se considera pertinente o encaminhamento para revisão dos 235.572 empresários encontrados. No entanto, é essencial que o Ministério da Cidadania discuta junto ao Congresso Nacional uma melhor definição do público alvo, possivelmente com a inclusão de critérios adicionais de elegibilidade. Além disso, considerando a determinação para que os órgãos federais disponibilizem as informações necessárias à verificação dos requisitos do auxílio emergencial (§11 do art. 2º da Lei 13.982/2020), é imprescindível que o Ministério da Cidadania firme acordos com outros órgãos para obter acesso a mais bases de dados no âmbito do poder executivo, especialmente com a RFB para a utilização de informações sobre rendas de qualquer espécie e patrimônio.

### **Critério**

122. De acordo com o 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:

(...)

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; ...



## Evidências

123. As evidências estão no arquivo TPL\_AE\_SOCIO\_ADM\_EMPRESA.txt, que contém os resultados do script TPL\_AE\_SOCIO\_ADM\_EMPRESA.sql.

## Possíveis causas

124. Obstáculos existentes ao compartilhamento dos dados administrados pela RFB entre os diversos órgãos do Poder Executivo.

### 2.3. Resultados das verificações no auxílio emergencial

125. Os resultados dos testes aplicados às folhas de pagamentos do auxílio emergencial quanto a indícios de erros de inclusão são apresentados na Tabela 13.

Tabela 13: Resumo dos beneficiários com indícios de erros de inclusão nas análises nas folhas de pagamentos do auxílio emergencial

Procedimento de auditoria	PBF	CadÚnico	Extracad	Total
2.1.1. Indício de benefício previdenciário ou assistencial do INSS	38.636	168.719	13.999	221.354
2.1.2. Indício de recebimento do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda (BEM)	39.190	62.044	99.437	200.671
2.1.3. Indício de relação formal com ente público	53.458	45.463	35.344	134.262
2.1.4. Indício de recebimento de seguro-desemprego	2.916	6.962	10.043	19.921
2.1.5. Indício de falecimento	6.699	7.922	2.463	17.084
2.1.6. Indício de CPF cancelado, nulo ou suspenso na base da RFB	16.220	2.945	2.351	21.516
2.1.7. Indício de reclusão	1.748	1.400	3.898	7.046
2.1.8. Indício de falhas no CPF utilizado para identificação de beneficiários	618	201	-	801
2.1.9. Indício de recebimento de múltiplos benefícios	0*	165	0	165
2.1.10. Indício de renda acima do limite	3.452	13.042	114	16.608
<b>Total</b>	<b>162.951</b>	<b>308.863</b>	<b>167.649</b>	<b>639.463</b>
<b>Total (distintos)</b>	<b>155.673</b>	<b>298.704</b>	<b>165.922</b>	<b>620.299</b>
<b>Valor de Benefício Potencial (R\$ milhões)</b>	<b>R\$ 358,57</b>	<b>R\$ 581,43</b>	<b>R\$ 342,10</b>	<b>R\$ 1.282,11</b>

\* Os pagamentos em multiplicidade identificados foram contabilizados no Cadastro Único.

Fonte: elaboração própria.

126. Aplicando controles para evitar contagem em multiplicidade, foram identificados **620.299** beneficiários distintos com indícios de irregularidade relativas à inclusão de pessoas.

127. O benefício potencial relativo à revisão dos auxílios emergenciais identificados com indícios de irregularidade seria de R\$ 1,28 bilhões. O benefício potencial é calculado considerando o valor dos benefícios com indícios de irregularidade na folha de pagamentos de abril de 2020 multiplicado pela quantidade de meses prevista pela Lei 13.982/2020, isto é, três parcelas.

### 3. CONCLUSÃO

128. Trata-se do primeiro relatório do acompanhamento de dados das medidas emergenciais de resposta à crise do Covid-19, nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Administração Tributária. O trabalho se integra aos demais acompanhamentos emergenciais da SecexPrevidência de forma complementar, adicionando procedimentos de auditoria específicos, voltados à análise e ao cruzamento de bases de dados, com a finalidade de identificar indícios de erros na execução dos programas avaliados.

129. O principal programa avaliado foi o auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade, gerido pelo Ministério da Cidadania e operacionalizado pela Dataprev e Caixa Econômica Federal. Para esta avaliação, foram aplicados procedimentos com a finalidade de testar a efetividade de controles e providências implementadas pelos gestores, para verificar possíveis erros na concessão e pagamento dos benefícios, tanto de inclusão quanto de exclusão de beneficiários.

130. Ressalte-se que os procedimentos de auditoria planejados sofreram limitações importantes, como: indisponibilidade de bases de dados dos inscritos no aplicativo da Caixa (Extracad); indisponibilidade de resultados da avaliação de elegibilidade dos públicos do Cadastro Único e do Extracad; indisponibilidade das folhas de pagamento do auxílio emergencial de maio de 2020; indisponibilidade da base de dados dos pedidos de recurso ou revisão dos solicitantes do auxílio emergencial; e indisponibilidade da base atualizada do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Para os próximos relatórios, poderão ser incorporadas as análises planejadas, caso sejam superadas tais limitações de acesso a bases de dados.

131. Em linhas gerais, do total de 50.228.253 beneficiários do auxílio emergencial das folhas de pagamentos de abril, foram identificados **620.299** auxílios com indícios de irregularidade, representando potencial concretização do risco de inclusão tratado no TC 016.827/2020-1. A regularização destes pagamentos, caso confirmadas as irregularidades, traria um benefício potencial de R\$ 1,28 bilhões.

132. Por todo o exposto, propõe-se o encaminhamento das informações das tipologias, da metodologia empregada e das listas com os indícios ao Ministério da Cidadania, para revisão e, caso necessário, para suspensão ou bloqueio do auxílio, bem como para aprimoramento dos controles efetuados no fluxo de concessão.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

133. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a) **informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de Acompanhamento das Medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid19), ao Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP) da Casa Civil da Presidência da República e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIACCCOVID) da Procuradoria-Geral da República que:

a.1) foram identificados **620.299 beneficiários do auxílio emergencial com indício de recebimento indevido do benefício**, nos cruzamentos de dados empreendidos por este Tribunal com as folhas de pagamento do auxílio emergencial de abril de 2020, dentre as seguintes situações: titularidade de benefício previdenciário ou assistencial do INSS; recebimento do benefício de manutenção do emprego e da renda – BEM; relação formal com ente público; recebimento de seguro desemprego; falecimento; CPF cancelado, anulado ou suspenso na base da RFB; reclusão; com falhas no CPF utilizado para identificação; recebimento de múltiplos benefícios; renda acima do limite;

a.2) foram identificados **235.572 empresários que não são Microempreendedores Individuais (MEIs)** e receberam o auxílio emergencial em abril de 2020, incorrendo em risco de focalização da política;

b) **determinar** ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno/TCU, que:

b.1) no prazo de **15 (quinze) dias** a contar da ciência deste Acórdão, indique os **controles** a serem implementados para reduzir os indícios de inconsistências identificadas nas análises sobre os beneficiários nas folhas de pagamento do auxílio emergencial, abaixo relacionadas:

b.1.1) titularidade de benefício previdenciário ou assistencial do INSS (item 2.1.1);

b.1.2) recebimento do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda – BEM (item 2.1.2);

b.1.3) relação formal com ente público (item 2.1.3);

b.1.4) recebimento do seguro desemprego (item 2.1.4);

b.1.5) falecimento (item 2.1.5);

b.1.6) CPF cancelado, anulado ou suspenso na base da RFB (item 2.1.6);

b.1.7) reclusão (item 2.1.7);

b.1.8) falhas no CPF utilizado para identificação de beneficiários (item 2.1.8);

b.1.9) recebimento de múltiplos benefícios (item 2.1.9);

b.1.10) renda acima do limite (item 2.1.10);

b.2) no prazo de **15 (quinze) dias**, proceda a **revisão dos benefícios com indícios de irregularidades** identificados no item b.1, com vistas a suspender os pagamentos das eventuais parcelas restantes e buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente;

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

- d) **manter o sigilo** atribuído à peça 19;
- e) **autorizar a disponibilização** das informações dos resultados dos cruzamentos de dados no painel de “Acompanhamento das ações de preservação de emprego e renda” para toda a sociedade;
- f) **encaminhar** ao Ministério da Cidadania e à Caixa Econômica Federal cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, dando conhecimento que o inteiro teor do acórdão, incluindo relatórios e votos poderão ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);
- g) **restituir** os autos à SecexPrevidência para continuidade do acompanhamento.

SecexPrevidência, em 18/6/2020.

*(Assinado eletronicamente)*

**Luíza da Silva Jaques**

AUFC – Mat. 10.691-7

Coordenadora

*(Assinado eletronicamente)*

**Giuseppe de Abreu Antonaci**

AUFC – Mat. 10.695-0

*(Assinado eletronicamente)*

**Luisa Helena Santos Franco**

AUFC – Mat. 3.168-2

*(Assinado eletronicamente)*

**Luiz Henrique Batistuta Gomide**

AUFC – Mat. 9.981-3

*(Assinado eletronicamente)*

**Marcelo da Silva Sousa**

AUFC – Mat. 6.531-5

## Apêndice I - Detalhamento de programas e bases de dados objetos da fiscalização

### Auxílio emergencial

1. O auxílio emergencial, instituído pela Lei 13.982/2020 e regulamentado pelo Decreto 10.316/2020, prevê a transferência de renda em cotas no valor de R\$ 600,00, pelo período de três meses, como medida excepcional de proteção social durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).
2. Conforme art. 2º da Lei 13.982/2020, há quatro grupos principais no público-alvo:
  - a) pessoas com ocupação informal (inciso VI, c);
  - b) desempregados (inciso VI, c);
  - c) beneficiários do Programa Bolsa Família (§ 2º); e
  - d) pessoas com ocupação formal indicada explicitamente na Lei, composto por:
    - d.1) microempreendedores individuais (inciso VI, a);
    - d.2) contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social (inciso VI, b); e
    - d.3) trabalhador intermitente inativo (inciso VI, c).
3. A lei também esclarece quem não pode receber o auxílio:
  - a) quem tem emprego formal (inciso II), incluindo empregados com contrato de trabalho formalizado e todos os agentes públicos (§ 5º);
  - b) pessoas menores de 18 de anos (inciso I), salvo no caso de mães adolescentes (alteração pela Lei 13.998/2020);
  - c) titular de benefício previdenciário, assistencial (exceto Programa Bolsa Família) e do seguro desemprego (inciso III); e
  - d) quem não cumpre os limites de renda (incisos IV e V e §§ 6º, 7º e 8º).
4. Ainda, há três limites de renda. Um deles se aplica individualmente ao requerente, ao exigir que, no ano de 2018, a pessoa não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (V). Os outros dois limites são aplicados à renda familiar e são alternativos: ou ter renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo ou ter renda familiar mensal total de até três salários mínimos. A Lei também esclarece o conceito de renda familiar ao considerá-la como soma da renda obtida por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio (§ 6º). A Lei também define que a renda per capita considerará todos os membros da unidade familiar. Não entra no cálculo a renda obtida por beneficiários do Bolsa Família (§ 7º).
5. A Lei definiu o limite de dois beneficiários por família (§ 2º) e a cota dupla para mães chefes de família (§ 3º). Portanto, há quatro tipos de requerimentos possíveis: 1) um beneficiário de cota simples de R\$ 600,00; 2) dois beneficiários de cota simples (R\$ 1.200,00); 3) mães chefes de família (R\$ 1.200,00); 4) mães chefes de família e um beneficiário de cotas simples (R\$ 1.800,00).
6. Por fim, os demais dispositivos do art. 2º da Lei 13.982/2020 tratam da operacionalização do auxílio. O § 11 exige a disponibilização pelos órgãos federais das bases de dados necessárias à verificação dos requisitos para a concessão do auxílio emergencial. O § 9º trata do pagamento por instituições financeiras públicas federais, que foram autorizadas a realizar o pagamento por meio de conta do tipo poupança digital. O § 12 determina a regulamentação do auxílio emergencial pelo Poder Executivo. Para tanto, foi publicado o Decreto 10.316/2020, que esclarece os conceitos da lei para

definir o público-alvo do auxílio, define competências dos ministérios da Cidadania e da Economia e detalha os procedimentos de cadastro, processamento e pagamento.

7. O auxílio emergencial é de responsabilidade do Ministério da Cidadania, que editou as Portarias 351 e 352. O Ministério contratou a Caixa Econômica Federal e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) para operacionalizar o benefício. A verificação dos critérios de elegibilidade para o benefício ficou a cargo da Dataprev, enquanto a operacionalização do aplicativo e do pagamento, ficou a cargo da Caixa Econômica Federal.

### **Cadastro Único**

8. O Cadastro Único, instituído pelo Decreto 3.877/2001, que foi revogado e substituído pelo Decreto 6.135/2007, é o instrumento de identificação e de caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda e é obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como por exemplo: Minha Casa, Minha Vida; Tarifa Social de Energia Elétrica; Programa Bolsa Família; e Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS).

9. Podem ser incluídas no Cadastro Único as famílias que possuem:

- a) renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo;
- b) renda total de até três salários mínimos;
- c) renda superior às alíneas a) ou b), desde que sua inclusão esteja vinculada à participação em programas sociais implementados por quaisquer dos três entes da Federação. Essa permissão busca atender a famílias cuja situação de vulnerabilidade não esteja necessariamente vinculada à renda.

10. O Cadastro Único abrange diversas informações, tais como: composição familiar, caracterização do domicílio, identificação e documentação de cada membro da família, escolaridade, trabalho e renda. Essas informações devem ser atualizadas ou revalidadas a cada dois anos.

11. A gestão do Cadastro Único é feita pelo Ministério da Cidadania, que é responsável pela avaliação da qualidade dos dados e elaboração de normativos, em parceria com a Caixa que atua como Agente Operador e é responsável pelo desenvolvimento dos sistemas.

12. Os municípios são os principais atores na gestão do Cadastro Único. A gestão municipal identifica as famílias de baixa renda, efetua o cadastramento, registra os dados na base nacional do Cadastro Único, mantém as informações atualizadas, analisa possíveis inconsistências cadastrais, entre outras atribuições. Os gestores municipais do programa são os principais responsáveis por garantir a realização das ações. Desse modo, organizam e coordenam toda equipe envolvida nas atividades.

### **Programa Bolsa Família**

13. O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela Lei 10.836/2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209/2004. Destina-se às ações de transferência de renda com condicionalidades que beneficiam, em todo o País, famílias em situação de extrema pobreza (renda *per capita* mensal de até R\$ 89,00) e de pobreza (renda *per capita* mensal entre R\$ 89,01 até R\$ 178,00). Valores atualizados pelo Decreto 9.396, de 2018.

14. O programa é norteado por três eixos: transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. As ações e os programas complementares, por sua vez, visam ao desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade.

15. São elegíveis ao programa todas as famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza que, previamente, estejam inscritas no Cadastro Único e com informações cadastrais válidas e atualizadas.
16. Para as famílias beneficiárias do PBF, o Governo Federal deposita mensalmente uma quantia, cujo saque é efetuado com o Cartão Social, emitido em nome do responsável familiar, que é preferencialmente mulher. O valor repassado (benefício) depende da composição familiar (total de integrantes, de crianças e adolescentes, de gestantes e de nutrízes) e da renda mensal *per capita*.
17. Os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família são:
- a) Benefício básico: destinado apenas às famílias que se encontrem em situação de extrema pobreza;
  - b) Benefício variável: destinado às famílias que tenham em sua composição: gestantes; nutrízes; crianças ou adolescentes entre zero e quinze anos;
  - c) Benefício variável vinculado ao adolescente: destinado às famílias que tenham em sua composição adolescente entre dezesseis e dezessete anos;
  - d) Benefício para superação da extrema pobreza: destinado às famílias beneficiárias do PBF que apresentem soma da renda familiar mensal e dos demais benefícios igual ou inferior a R\$ 89,00 (oitenta e cinco reais) *per capita*.
18. A continuidade do pagamento dos benefícios dependerá do cumprimento, pelas famílias beneficiárias, das condicionalidades (compromissos) nas áreas de saúde, educação e assistência social. Cabe às diversas esferas de governo garantir o acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social, de modo a viabilizar o cumprimento das contrapartidas pelas famílias beneficiárias do PBF. As condicionalidades incluem vacinação, pré-natal e acompanhamento da gestante e bebê, presença escolar para menores de 18 anos e participação em serviços oferecidos pela assistência social.
19. O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um instrumento de promoção e fortalecimento da gestão intersetorial do PBF. Trata-se de um indicador que varia de 0 a 1 e tem por intuito incentivar o aprimoramento da qualidade da gestão do PBF em âmbito local, além de contribuir para que os estados e os municípios executem as ações que estão sob sua responsabilidade. Com base nesse indicador são repassados recursos aos estados e municípios para a gestão do PBF.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). **Manual do entrevistador 4ª Edição: Cadastro Único para Programas Sociais**. Brasília: Ministério da Cidadania (antigo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS), 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Ficha-Síntese – Fiscalização Contínua de Benefícios Sociais**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/ficha-sintese-fiscalizacao-continua-de-beneficios-sociais.htm>. Acesso em 4 jun. 2020a.

BRASIL. Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. **Nota à Imprensa: Divulgação do Caged, de 30 de março de 2020**. Disponível em: <http://trabalho.gov.br/noticias/7372-nota-a-imprensa-divulgacao-do-caged>. Acesso em 8 jun. 2020b.

CHAPMAN, Pete et al. **CRISP-DM 1.0: Step-by-step data mining guide**. SPSS inc, v. 16, 2000.