

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.827/2020-1 [Aposos: TC 025.409/2020-4, TC 018.851/2020-7]

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Órgão: Ministério da Cidadania

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL CRIADO PELA LEI 16.982/2020 EM RESPOSTA À CRISE OCASIONADA PELA COVID-19 E OUTRAS AÇÕES RELACIONADAS À ASSISTÊNCIA SOCIAL. QUARTA ETAPA. NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO ATÉ O MÊS DE AGOSTO. PRORROGAÇÃO DOS PAGAMENTOS COM O AUXÍLIO EMERGENCIAL RESIDUAL. ALTO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO, ECONÔMICO E SOCIAL. ESTIMATIVAS DE PAGAMENTOS INDEVIDOS AMPLIADAS. CARACTERÍSTICAS DE EXCLUÍDOS DO BENEFÍCIO. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO TCU. BENEFÍCIOS ADVINDOS DAS DELIBERAÇÕES IMPLEMENTADAS. ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretaria responsável pela análise da demanda (peça 429), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 430-431):

“I.INTRODUÇÃO

1. O Tribunal de Contas da União aprovou, em 8 de abril de 2020, o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (Coopera), que prevê a realização de acompanhamentos das ações emergenciais de enfrentamento à pandemia e às suas consequências adotadas pelas unidades jurisdicionadas.
2. O objeto desta fiscalização são as medidas de resposta à crise causada pela pandemia do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda, decorrente da deliberação exarada no RQ-1-11/2020-TCU Plenário (TC 016.602/2020-0). O foco do trabalho é o acompanhamento da implementação do Auxílio Emergencial, que prevê a transferência de renda para beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), desempregados, trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) e contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).
3. Este é o quarto relatório do acompanhamento. O **primeiro relatório** (peça 61) informou os dados de execução do Auxílio durante o mês de **abril** e apresentou contextualização dos níveis de emprego e renda observados em março e análise de riscos orçamentários, de inclusão indevida de quem não integra o público-alvo e de exclusão de beneficiários com direito ao Auxílio. O **segundo relatório** (peça 106) trouxe um panorama do mercado de trabalho em abril e o

consequente impacto na estimativa de público-alvo, bem como a atualização dos dados sobre os pagamentos ocorridos durante o mês de **maio**. Também tratou da abertura de créditos extraordinários para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus. O **terceiro relatório** (peça 287) atualizou as informações sobre o mercado de trabalho e sobre a execução do Auxílio, considerando os pagamentos realizados em **junho**. Além disso, tratou dos impactos sociais e econômicos do Auxílio; da sua concessão para requerentes fora do público-alvo; da falta de acesso a cidadãos com direito ao benefício; e da distribuição dos recursos emergenciais para estados e municípios para o fortalecimento da rede socioassistencial durante a pandemia.

4. O presente relatório atualiza as informações sobre execução do Auxílio, incorporando os processamentos ocorridos em julho e agosto. Os capítulos seguintes incorporam análises adicionais (*vide* Tabela 1 na página seguinte) e atualizam as constatações apresentadas no relatório anterior, que envolvem os impactos sociais e econômicos do Auxílio Emergencial; pagamentos a requerentes sem direito; falta de acesso a parte do público-alvo; e a transferência de recursos extraordinários para estados e municípios. Nesses capítulos também são analisadas as medidas adotadas pelos gestores envolvidos a partir das deliberações expedidas pelo TCU e é monitorado o grau de sua implementação.

5. Seguindo orientações do Plano Especial do TCU, procurou-se adaptar os procedimentos de coleta de dados de forma a causar interferência mínima no funcionamento dos órgãos auditados, que se encontram sobrecarregados em face da atipicidade do cenário atual. É importante esclarecer que a situação de emergência cria limitações relevantes para a execução dos trabalhos, de forma que os riscos de auditoria são maiores do que os observados em trabalhos sem essas limitações. Não obstante, diante da gravidade da crise e da urgência das medidas, o risco resultante é aceitável.

6. Os procedimentos previstos para a investigação das questões abordadas neste levantamento foram sistematizados em uma matriz de planejamento. Em síntese, as informações consideradas foram obtidas e analisadas por meio dos seguintes procedimentos: a) verificação de dados divulgados nos sítios eletrônicos dos órgãos jurisdicionados; b) solicitação de informações aos órgãos jurisdicionados por ofício de requisição ou, diretamente, por meio de reuniões e entrevistas realizadas por videoconferência; c) análise de informações estatísticas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Covid19 (Pnad Covid19); e d) análise da execução orçamentária do Auxílio Emergencial no Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Os resultados das análises desenvolvidas foram organizados em uma matriz de achados.

Tabela 1 – Conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento

Relatório	Conteúdo	Peça
Primeiro	• Pagamentos processados no mês de abril • Contextualização dos níveis de emprego e renda observados em março • Análise de riscos orçamentários, de inclusão indevida de quem não integra o público-alvo e de exclusão de beneficiários com direito ao Auxílio	61
Segundo	• Pagamentos processados no mês de maio • Panorama do mercado de trabalho em abril e o impacto na estimativa de público-alvo	106
Terceiro	• Pagamentos processados no mês de junho • Atualização das informações sobre o mercado de trabalho e sobre a execução do Auxílio • Impactos sociais e econômicos do Auxílio • Concessão para requerentes fora do público-alvo • Falta de acesso a cidadãos com direito ao Auxílio • Distribuição dos recursos emergenciais para estados e municípios para o fortalecimento da rede socioassistencial durante a pandemia	287
Quarto	• Pagamentos processados nos meses de julho e agosto • Síntese e atualização das principais constatações apresentadas nos relatórios anteriores, acrescidas das seguintes análises complementares: - O pagamento do Auxílio Emergencial Residual	A definir

	- Efeitos sociais da pandemia e alternativas existentes – a experiência brasileira em comparação com a situação em um conjunto de países - Efeitos do Auxílio Emergencial e das demais medidas de combate ao Covid-19 no mercado de trabalho - Características de excluídos do Auxílio Emergencial segundo as estimativas • Medidas adotadas pelos gestores envolvidos a partir das deliberações expedidas pelo TCU e é monitorado o grau de sua implementação	
--	---	--

Fonte: Elaboração própria.

II. VISÃO GERAL

II.1. O que é o Auxílio Emergencial

7. O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro no valor de R\$ 600,00 instituído pela Lei 13.982/2020 e concedido a microempreendedores individuais (MEI); contribuintes individuais ao RGPS; e trabalhadores informais, sejam empregados, autônomos ou desempregados, inclusive os intermitentes inativos para, como medida excepcional, fornecer proteção social durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19.

8. O Auxílio foi definido, inicialmente, para vigorar por três meses, tendo sido, posteriormente, prorrogado por mais dois meses pelo Decreto 10.412/2020. Mais recentemente, a Medida Provisória (MP) 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituiu o Auxílio Emergencial Residual, a ser pago em até quatro parcelas mensais de R\$ 300,00, até 31 de dezembro de 2020. O novo benefício começa a ser pago no mês subsequente ao recebimento da última parcela do Auxílio Emergencial.

9. O recebimento do Auxílio Emergencial é automático para as pessoas que fazem parte do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) ou beneficiárias do PBF e que recebam valor inferior ao do novo benefício. As demais pessoas que preenchem os critérios de elegibilidade tiveram de solicitar o Auxílio, até o dia 2 de julho de 2020, por meio de preenchimento de requerimento em aplicativo disponibilizado pela Caixa Econômica Federal (Caixa) ou diretamente no site Caixa Auxílio Emergencial.

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

Figura 1 – Condições de elegibilidade do Auxílio Emergencial



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

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

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

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

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

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

11. O Auxílio Emergencial é gerido pelo Ministério da Cidadania (MCid), que editou a Portaria MCid 394/2020, estabelecendo o arranjo de governança e as competências dos setores internos envolvidos. A Dataprev foi contratada para atuar como agente operador do Auxílio, na prestação de serviços especializados em tecnologia de informações (TI) para operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio. A Caixa, por sua vez, foi contratada para a realização do pagamento aos beneficiários.

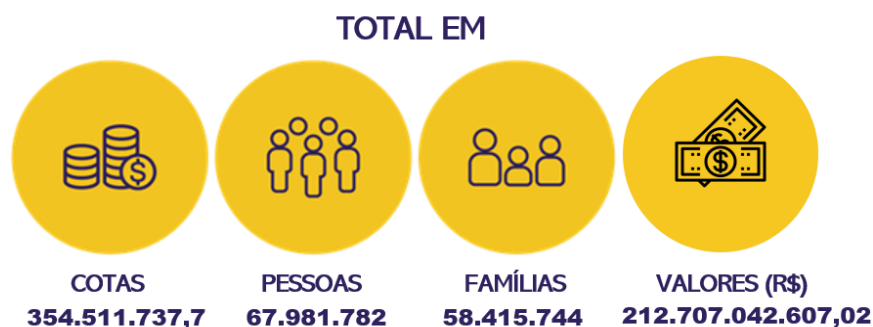
12. Além disso, o Ministério da Cidadania contratou a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios) para prestar assistência ao cadastramento de ultravulneráveis, pessoas que não conseguiram se cadastrar para acessar o Auxílio pelos meios disponibilizados pela Caixa, por não terem acesso à Internet ou não possuírem *smartphones*.

13. Adicionalmente, foi celebrado Acordo de Cooperação Técnica com a Defensoria Pública da União (DPU), com o objetivo de prevenir a propositura de ações judiciais em massa por indeferimento de pedidos; aprimorar a política pública; padronizar os procedimentos de conciliação em âmbito nacional; e deferir o Auxílio Emergencial aos requerentes que comprovarem o cumprimento dos critérios de elegibilidade previstos em lei (peça 211, p. 245-251).

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

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

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



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

Nota: Valores são a soma de todos os pagamentos realizados até o final de agosto, incluídos aqueles feitos por decisão judicial e contestação extrajudicial e administrativa. Cotas são o valor anterior, dividido por 600. Pessoas são elegíveis para a parcela 1, exceto para o público do PBF,

que são os elegíveis para a parcela 5, acrescidos dos beneficiários cancelados. Famílias são as famílias beneficiadas na parcela 1, exceto para o público do PBF, que considera as famílias beneficiadas na parcela 5, acrescidas dos beneficiários cancelados assim como dos beneficiários de ações judiciais e de contestações extrajudiciais (a informação sobre famílias é aproximada, pois se utilizam dados sobre beneficiários e não sobre famílias (indisponíveis) nesses últimos dois acréscimos). Busca-se computar todas as pessoas e famílias que foram contempladas com o Auxílio Emergencial pelo menos uma vez.

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

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



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

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

16. Durante o mês de julho, foram processados novos lotes para pagamento de primeira parcela a beneficiários que se cadastraram pelo aplicativo da Caixa, como também de benefícios concedidos a partir de contestações administrativas, apresentadas por meio da plataforma digital da Caixa (aplicativo ou *site*). Esse primeiro lote beneficiou 804.874 pessoas, dos 1.882.044 requerentes, que receberam o montante de R\$ 540.193.200,00; ressaltando-se que esse lote contemplava, inicialmente, mais 444 beneficiários que haviam sido pagos por decisão judicial. Por isso, o valor correspondente foi bloqueado para evitar duplicidade (peças 359, p. 55-74 e 360, p. 5-6).

17. No mês de agosto, entre os lotes de pagamentos de primeira parcela ao grupo que se cadastrou via aplicativo da Caixa, foi processado o primeiro lote de requerimentos apresentados pelo público ultravulnerável, realizados através do atendimento assistido por meio de sistema desenvolvido pela Dataprev e operacionalizado pelos Correios. Foram beneficiados 10.485, dos 14.554 requerentes, que receberam o montante de R\$ 6.599.400,00 (peça 360, p. 6).

18. Nos meses de julho e agosto, também foram feitos pagamentos decorrentes de reavaliações de beneficiários dos grupos cujos membros constam do CadÚnico, exceto Bolsa Família, e que requereram o benefício pelo aplicativo da Caixa, que haviam tido seus benefícios cancelados a partir da segunda parcela. Foram 57.514 no primeiro grupo e 239.268 no segundo que voltaram a ser considerados elegíveis (peça 348, p. 1-4, 53-59, 62, 66 e 74). Também foram feitas reversões de cancelamento no grupo que integra o Bolsa Família, no qual 68.875 pessoas anteriormente canceladas retornaram a se beneficiar do Auxílio Emergencial (peça 406, p. 4-18). Ao todo, foram revertidos 365.657 benefícios.

19. As quantidades de famílias beneficiadas dentro do público que integra o PBF informadas pelos gestores têm oscilado mês a mês. Os gestores da Senarc esclareceram que, além de eventuais cancelamentos, essa oscilação decorre de novas concessões que vêm sendo realizadas nesse período, contemplando situações como as exemplificadas: alcance da idade de dezoito anos pelo beneficiário; constatação de que o beneficiário, inicialmente identificado como detento em regime fechado, cumpre regime semiaberto ou aberto; constatação de que beneficiário identificado incorretamente como militar, já não mantém vínculo com as Forças Armadas; e inclusão de mães adolescentes em razão das alterações promovidas pela Lei 13.998/2020.

20. Releva informar que, para esse público que participa do PBF, inconsistências nas informações prestadas pelo Ministério da Cidadania acerca das folhas complementares de maio a agosto foram sanadas a partir de microdados utilizados para a realização de cruzamentos, (peça 401, p. 6). Mesmo assim, ao se confrontar o somatórios das ordens bancárias emitidas com os valores necessários para realizar os pagamentos das quantidades de beneficiários, foram apuradas as seguintes diferenças: R\$ 9.774.580,00 em junho e R\$ 37.200,00 em agosto (OBs estão a menor), conforme esclarece a nota II da Tabela 2 a seguir.

21. A Tabela 2 apresenta todos os valores repassados à Caixa para pagamento, discriminados por grupo de cadastro, parcela e mês de pagamento, indicando, ainda, o total de cadastros considerados elegíveis, inelegíveis, que ficaram retidos ou foram descartados. Conforme apresentado, ao todo, durante o mês de julho, foram contemplados 65,73 milhões de beneficiários, para os quais foi disponibilizado o montante de R\$ 45,82 bilhões. Em agosto, por sua vez, foram pagos R\$ 45,27 bilhões a 64,90 milhões de beneficiários.

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

Grupo de Cadastro	Parcela	Mês	Cadastros					Valor pago (R\$)
			Processados	Elegíveis	Inelegíveis	Retidos	Descartados	
Aplicativo Caixa	1	Abril	34.417.986	20.516.692	13.901.294	0	0	13.585.811.400,00
Bolsa Família	1	Abril	23.210.982	19.221.208	3.989.774	0	0	15.176.395.800,00
CadÚnico	1	Abril	31.599.202	10.490.357	21.108.845	0	0	7.018.724.400,00
Subtotal de abril			89.228.170	50.228.257	38.999.913	0	0	35.780.931.600,00
Aplicativo Caixa	1	Maio	15.579.174	8.791.712	6.787.462	0	0	5.640.022.200,00
Aplicativo Caixa	2	Maio	34.417.986	20.218.010	14.199.976	0	0	13.395.127.800,00
Bolsa Família	2	Maio	23.136.731	19.057.984	4.078.747	0	0	15.090.208.800,00
CadÚnico	2	Maio	31.535.918	10.386.912	21.149.006	0	0	6.951.854.400,00
Subtotal de maio			104.669.809	58.454.618	46.215.191	0	0	41.077.213.200,00
Aplicativo Caixa	1	Junho	12.702.456	6.186.026	6.428.785	0	87.645	4.036.083.000,00
CadÚnico	1	Junho	18.138	1.633	13.842	0	2.663	1.024.800,00
Aplicativo Caixa	2	Junho	15.579.174	8.703.382	6.875.792	0	0	5.582.215.200,00
Bolsa Família	2	Junho	165.869	165.869 ^{II}	0	0	0	114.966.000,00 ^{II}
Aplicativo Caixa	3	Junho	34.417.986	19.857.834	14.560.152	0	0	13.151.624.400,00
Bolsa Família	3	Junho	23.389.658	19.251.387 ^{II}	4.138.271	0	0	15.220.854.600,00 ^{II}
CadÚnico	3	Junho	31.526.534	9.839.132	21.687.402	0	0	6.599.234.400,00

Subtotal de junho			117.799.815	64.005.263	53.704.244	0	90.308	44.706.002.400,00
Aplicativo Caixa	1	Julho	3.960.108 ^{III}	1.728.502	2.184.927	10.609	36.070	1.136.535.000,00
Aplicativo Caixa	2	Julho	12.702.456	6.511.038	6.103.102	0	88.316	4.253.729.400,00
CadÚnico	2	Julho	59.444	31.662	25.119	0	2.663	20.068.800,00
Aplicativo Caixa	3	Julho	15.579.174	8.691.111	6.888.063	0	0	5.574.784.800,00
CadÚnico	3	Julho	2.453	2.384	69	0	0	1.658.400,00
Aplicativo Caixa	4	Julho	34.417.986	19.816.037	14.601.949	0	0	13.123.414.800,00
CadÚnico	4	Julho	31.530.333	9.794.029	21.736.304	0	0	6.569.172.600,00
Bolsa Família	4	Julho	23.306.357	19.157.485 ^{IV}	4.148.872	0	0	15.146.767.800,00
Subtotal de julho			121.558.311	65.732.248	55.688.405	10.609	127.049	45.826.131.600,00
Aplicativo Caixa	1	Agosto	604.523	275.334	305.437	21.860	1.892	178.669.200,00
Aplicativo Caixa	2	Agosto	3.960.552	1.571.504	2.343.040	10.609	35.399	1.025.038.800,00
CadÚnico	2	Agosto	21.978	20.257	1.721	0	0	12.837.600,00
Aplicativo Caixa	3	Agosto	12.702.456	6.326.772	6.287.368	0	88.316	4.127.464.200,00
CadÚnico	3	Agosto	88.353	55.939	29.751	0	2.663	35.506.200,00
Aplicativo Caixa	4	Agosto	15.579.174	8.595.065	6.984.109	0	0	5.515.809.600,00
CadÚnico	4	Agosto	68.869	56.733	12.136	0	0	36.166.800,00
Aplicativo Caixa	5	Agosto	34.417.986	19.351.936	15.066.050	0	0	12.814.075.200,00
CadÚnico	5	Agosto	31.599.202	9.423.788	22.175.414	0	0	6.322.317.000,00
Bolsa Família	5	Agosto	23.546.820	19.223.290 ^{II}	4.323.530	0	0	15.201.348.000,00 ^{II}
Subtotal de agosto			122.589.913	64.900.618	57.528.556	32.469	128.270	45.269.232.600,00
Total de pagamentos realizados em abril, maio, junho, julho e agosto								212.659.511.400,00

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

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

II – O valor correspondente à quantidade de pessoas beneficiadas informadas para o público que integra o PBF em junho e agosto é superior em R\$ 9.774.600,00 e R\$ 37.200,00 ao somatório de ordens bancárias pagas para esse público nos respectivos meses (foi desconsiderado um acréscimo indevido de R\$ 20,00 em uma ordem bancária).

III – Foram deduzidos 444 requerimentos das colunas de processados e elegíveis, correspondentes a R\$ 346.800,00, que foram bloqueados porque já haviam sido pagos judicialmente (peça 359, p. 55-74).

IV - Os dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania informam um elegível a mais. Optou-se por utilizar a quantidade de elegíveis compatível com o número de cotas informadas (peça 418, p. 1).

22. Na quarta coluna, é informada a quantidade total de cadastros processados no mês para a parcela. Parte desses cadastros foi reprocessada dentro do próprio mês. Não obstante, são contados apenas uma vez. A coluna cadastros elegíveis expressa a quantidade de beneficiários que recebeu o Auxílio. A coluna cadastros inelegíveis, por sua vez, informa a quantidade de cadastros que foram considerados não aptos para o recebimento. A coluna cadastros retidos, informa os

cadastros que necessitam passar por uma reanálise (peça 52, p. 2; peça 346, p. 127-132; e peça 359, p. 15-68). A última coluna registra os cadastros considerados descartados, conceito introduzido pela Dataprev em junho, que envolve cadastros ou requerimentos formulados em duplicidade, que já teriam sido contemplados (peça 211, p. 55-56, 226-227 e 238; peça 343, p. 12-46, 71-76, 89-94, 119-124, 155-160 e 173-178; peça 346, p. 85-90, 97-132; e peça 359, p. 15-68).

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

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

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

Nota: I – Para o grupo CadÚnico, foram repetidas nos pagamentos das parcelas 2 e 3 as quantidades de famílias beneficiadas no pagamento da parcela 1, sem descontar as famílias excluídas da segunda parcela, em função dos gestores não terem repassado essa informação até a conclusão do relatório (peça 104).

II – Quantidade não consistente com número de cotas informado (*vide* nota II da Tabela 2 do 3º Relatório – peça 287).

III – A quantidade de cotas informada para o público que integra o PBF apresenta-se inconsistente com o somatório do valor das ordens bancárias correspondentes emitidas nos meses de junho e agosto, produzindo as mesmas diferenças informadas na nota II da Tabela anterior. Portanto, de forma agregada, o valor equivalente ao total de cotas pagas apresentado nesta tabela é superior ao somatório das ordens bancárias apresentado na Tabela 2 em R\$ 9.811.800,00, correspondente a 16.353 cotas.

23. A Tabela 3, acima, informa o total de cotas pagas, indicando a quantidade de beneficiados por cotas simples, de R\$ 600,00, bem como a quantidade de mães chefes de família contempladas por duas cotas, recebendo R\$ 1.200,00. Ao longo de todo o período, foram desembolsadas 354,4 milhões cotas de R\$ 600,00. Nesta tabela não estão incluídas as cotas pagas por decisão judicial e por contestação extrajudicial (iniciadas junto à DPU), mas estão sendo considerados os pagamentos decorrentes de contestação administrativa (feitas no aplicativo ou *site* da Caixa).

Tabela 4 - Benefícios cancelados até o final de agosto

Motivo	Parcela 2	Parcela 3	Parcela 4	Parcela 5	Total
Óbito indicado em base da Receita Federal	17.188	18.876	12.185	15.626	63.875
Integra base de penitenciários	40.424	829	0	2.522	43.775
Integra base de militares	36.460	20.813	483	1	57.757
Cancelamento voluntário por via judicial ou processo administrativo	2	0	0	0	2
Integra base do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEM)	93.385	114.183	59.051	14.497	281.116
Integra base de residentes no exterior	36.989	5.274	0	0	42.263
Integra Base Nacional de Mandados de Prisão (BNMP)	33.350	0	0	0	33.350
Integra outro grupo de beneficiário	634	517	8	0	1.159
Remoção solicitada	1	4	0	562	567
Monitoramento	0	10	31	4	45
Devolução via GRU	24.847	44.110	17.937	12.673	99.567
Bloqueio CGU ^I	2.500	844.062	324.237	1.507.102	2.677.901
Bloqueio TCU ^{II}	1.215	6.091	59	238.644	246.009
Bloqueio TCE	367	40.007	54.871	43.077	138.322
Boqueio PF	1	2	0	0	3
Bloqueio Corpo de Bombeiros Militares (CBM)	10	24	0	0	34
Bloqueio Servidores Estaduais	23.840	148.378	2.886	0	175.104
Integra Base Servidores CGU	10.347	108.199	32.706	115.259	266.511

Outros Bloqueios	11	170	303	607	1.091
Total de infrações às regras de elegibilidade	321.571	1.351.549	504.757	1.950.574	4.128.451
Grupo de beneficiários	Parcela 2	Parcela 3	Parcela 4	Parcela 5	Total
PBF	29.945	17.635	47.590	657.377	752.547
CadÚnico	53.159	541.376	45.111	426.974	1.066.620
Extracad	218.968	613.793	366.784	696.472	1.896.017
Total de cancelamentos	302.072	1.172.804	459.485	1.780.823	3.715.184

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

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

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

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

Judicialização

25. Em entrevista realizada com os gestores envolvidos, constatou-se que o procedimento para pagamento das decisões judiciais proferidas nas Seções Judiciárias Federais Brasileiras (1º grau), relativos a Procedimentos do Juizado Especial Cível impetrados por beneficiários que tiveram o benefício indeferido administrativamente sofreu alteração. O processamento manual, com a emissão de ordens bancárias individuais para pagamento de beneficiários de cada ação judicial foi automatizado e deu origem ao Sistema de Registro Judicial, cujos registros são inseridos pela Advocacia-Geral da União (AGU). O Ministério da Cidadania gera lotes diários para emissão de ordens bancárias, associadas a uma lista de beneficiários, encaminhadas à Caixa para pagamento. Esse sistema de foi desenvolvido pela Dataprev e começou a operar em 22/6/2020. Conta também com módulo para processamento de contestações extrajudiciais, cujos registros são feitos pela DPU.

26. É importante ressaltar que a AGU informou ao TCU sobre o expressivo número de processos envolvendo o Auxílio Emergencial que tem sido autuado nos Tribunais Regionais Federais, totalizando até o início de outubro 100.074 ações judiciais (peça 1 do processo TC 036.023/2020-5, em tramitação no TCU).

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

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

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

Nota: Quantidades extraídas das ordens bancárias emitidas, em confronto com os arquivos encaminhados pelo Ministério da Cidadania com dados atualizados até 20/8/2020. As 81 ordens bancárias emitidas depois dessa data foram colocadas na tabela como pagamentos judiciais, considerando as descrições constantes dos referidos documentos.

27. A Tabela 5 demonstra os pagamentos já realizados de Auxílio Emergencial por decisão judicial e por deferimento de contestação extrajudicial. As contestações administrativas deferidas estão sendo pagas no processamento normal do Auxílio Emergencial e os valores estão contemplados nas Tabelas 2 e 3 mostradas anteriormente.

Custos da operacionalização do Auxílio Emergencial

28. Em relação à operacionalização do Auxílio Emergencial, o Contrato 12/2020, firmado com a Dataprev para o processamento de elegibilidade de beneficiários ao Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 7.205.013,37 (peça 211, p. 252-264), foi aditivado por mais seis meses, no valor de R\$ 7.398.260,32 (peça 405, p. 1-4). Para o pagamento de parcelas remanescentes e de novas parcelas decorrentes da prorrogação do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania celebrou com a Caixa Econômica Federal, em 16/7/2020, o Contrato 26/2020 (peça 405, p. 5-15).

29. O contrato com os Correios foi finalizado em 2/7/2020, em razão do término legal do prazo para novos requerimentos, tendo conseguido alcançar 14.554 beneficiários na condição de ultravulneráveis, dos quais 10.485 tiveram a primeira parcela paga no mês de agosto, no valor de R\$ 6.599.400,00 (peça 360, p. 3-7). A Tabela 6, a seguir, relaciona os valores contratados e pagos até agosto com despesas operacionais do benefício.

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

Empresa Contratada	Nº Contrato	Valor Contratado (R\$)	Valor Pago (R\$)	Data do Pagamento	Valor dos Impostos (R\$)	Total Pago (R\$)
Dataprev	12/2020	14.603.273,69	2.174.713,21	22/7/2020	226.957,91	2.401.671,12
			2.174.713,21	31/7/2020	226.957,91	2.401.671,12
Subtotal			4.349.426,42	-----	453.915,82	4.803.342,24
Dataprev	21/2020	11.680.318,	0,00	-----	0,00	0,00

		38				
Subtotal			0,00	-----	0,00	0,00
Caixa	---	Tarifa de 0,80 por parcela paga	29.192.925,48	22/6/2020	2.214.202,52	31.407.128,00
			38.475.643,43	24/7/2020	2.918.270,97	41.393.914,40
			23.553.077,89	25/8/2020	1.786.435,71	25.339.513,60
Subtotal			91.221.646,80	-----	6.918.909,20	98.140.556,00
Caixa	26/2020	Tarifa de 1,39 por parcela paga	0,00	-----	0,00	0,00
Subtotal			0,00	-----	0,00	0,00
Correios	18/2020	95.785.200,00	53.105,61	21/7/2020	5.542.22	58.647,83
Subtotal			53.105,61	-----	5.542.22	58.647,83
Total			95.624.178,83		7.378.367,24	103.002.546,07

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

III. IMPACTOS SOCIAIS E ECONÔMICOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

III.1. Principais constatações do acompanhamento

30. Dentre os impactos do Auxílio Emergencial no campo social, é importante destacar que dados do IBGE apontam para redução transitória da pobreza, não obstante terem sido identificadas limitações de focalização. Fazendo uso da Pnad Covid-19 de junho, constatou-se que, em termos médios, a renda domiciliar *per capita* aumentou em 11% em decorrência do benefício concedido. Esse efeito foi maior para a população com renda *per capita* inferior a R\$ 50,34, cujo aumento situou-se em 3.705%.

31. Também foi constatado que o Auxílio Emergencial tem efeito relevante no aumento do déficit primário e representa um custo adicional de juros das operações de crédito utilizadas como fonte de financiamento. A despesa para custear o benefício, originalmente orçada em R\$ 98 bilhões, subiu para R\$ 321,8 bilhões, uma ampliação de mais de 200%. Conforme mencionado no terceiro relatório, a Dívida Bruta do Governo Geral saiu de R\$ 5,61 trilhões (76,7% do PIB), em fevereiro de 2020, para R\$ 6,15 trilhões (85,5% do PIB), em junho. Segundo o Banco Central (2020), a Dívida atingiu, em agosto, o valor de R\$ 6,39 trilhões (88,8% do PIB) e o déficit primário do Governo Central acumulado em 2020 alcançou R\$ 601,9 bilhões.

32. No mesmo sentido, cabe considerar que, além dos custos orçamentários, também existe o custo financeiro decorrente do aumento do endividamento para financiar as despesas adicionais. Em atendimento ao item 9.4.1 do Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário, que recomendou a estimação do impacto sobre os juros incidentes sobre o aumento da dívida pública acarretado pelas despesas extraordinárias da Covid-19, o Ministério da Economia informou que, incluindo a última extensão dos benefícios, o impacto primário será da ordem de R\$ 584,3 bilhões, sendo R\$ 321,8 bilhões com o referido benefício, incluindo o Auxílio Emergencial Residual. Esses valores devem resultar em uma despesa adicional com juros ao longo de 10 anos de R\$ 256 bilhões, dos quais R\$ 141 bilhões decorreriam do Auxílio Emergencial (peça 377).

33. O impacto orçamentário, econômico e fiscal do Auxílio Emergencial também foi objeto de preocupação do Ministério Público junto ao TCU, que, por meio de representação (processo TC 025.409/2020-4, apensado), questionou a prorrogação dos gastos com o Auxílio Emergencial e sustentou que exigiria prévios estudos técnicos e científicos. A inexistência desses estudos suscitou a proposição de recomendações dirigidas à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério

da Cidadania e ao Ministério da Economia, cuja implementação será objeto de monitoramento na subseção III.5.

III.2. Estimativa de execução financeira do auxílio emergencial

34. A Medida Provisória 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituiu o Auxílio Emergencial Residual para enfrentamento da pandemia. Desta forma, o apoio financeiro às pessoas em situação de vulnerabilidade durante a vigência da emergência de saúde pública foi prorrogado até o dia 31 de dezembro de 2020. Segundo o art. 1º da MP 1.000/2020, os benefícios serão pagos em até quatro parcelas mensais de R\$ 300,00. Sendo que as novas parcelas serão pagas após a transferência da última parcela de R\$ 600,00.

35. Deve-se destacar que, de forma a compatibilizar os pagamentos à data estipulada como marco final do estado de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 6, de 2020, nem todos os beneficiários farão jus ao recebimento de todas as novas parcelas. Os beneficiários que começaram a receber em abril terão direito ao recebimento de quatro cotas de R\$ 300,00, enquanto os beneficiários que passaram a receber o benefício nos meses seguintes deixarão de receber uma cota para cada mês de início posterior a abril. Dessa forma, os beneficiários que iniciaram o recebimento do Auxílio Emergencial apenas em julho, farão jus a apenas uma parcela do novo benefício.

36. Assim, segundo as novas regras, os beneficiários poderão auferir até quatro parcelas de R\$ 300,00 – ou de R\$ 600,00 – para o caso específico das mulheres chefes de família responsáveis únicas pelo sustento da família, conforme § 1º do art. 2º da MP 1.000/2020. Destaca-se também que o Auxílio Emergencial Residual se limita a duas cotas por família, conforme art. 2º da MP 1.000/2020.

37. O inciso II do § 3º do art. 1 da MP 1.000/2020 também veda a acumulação do Auxílio Emergencial Residual com benefícios previdenciários ou assistenciais, com benefício do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o benefício do Programa Bolsa Família.

38. Outras situações impeditivas para o recebimento do Auxílio Emergencial Residual que não haviam sido explicitadas na regulamentação do Auxílio Emergencial: morar no exterior; estar preso em regime fechado; ter recebido, em 2019, rendimentos tributáveis superiores a R\$ 28.559,70 (para o Auxílio Emergencial o ano base considerado para essa regra era 2018), ou isentos, não tributáveis ou tributados na fonte superiores a R\$ 40.000,00; ter a posse, em 31/12/2019, de bens ou direitos de valor superior a R\$ 300.000,00; e ser dependente para fins do Imposto de Renda de alguma pessoa que aufera rendimentos ou tenha posse ou propriedade, de bens ou direitos que não atendam aos critérios de elegibilidade do Auxílio.

39. O parágrafo único do art. 5º da MP 1.000/2020 também deixou claro que, mesmo os trabalhadores com vínculo empregatício, mas que não recebem remuneração há três meses ou mais, fazem jus ao recebimento do benefício.

40. **Deve ser destacado que, segundo o Parecer de Mérito Conjunto Senarc/Secad 1/2020, o TCU fomentou as mudanças presentes na MP 1.000/2020 relativas à incorporação de melhorias no processo de concessão, operacionalização e controle do Auxílio (peça 409).**

41. Essas mudanças foram oriundas do terceiro relatório deste acompanhamento (peça 287), que suscitou o Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário, que determinou ao Ministério da Cidadania que realizasse verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial, cessando os pagamentos quando detectasse descumprimento dos requisitos legais previstos.

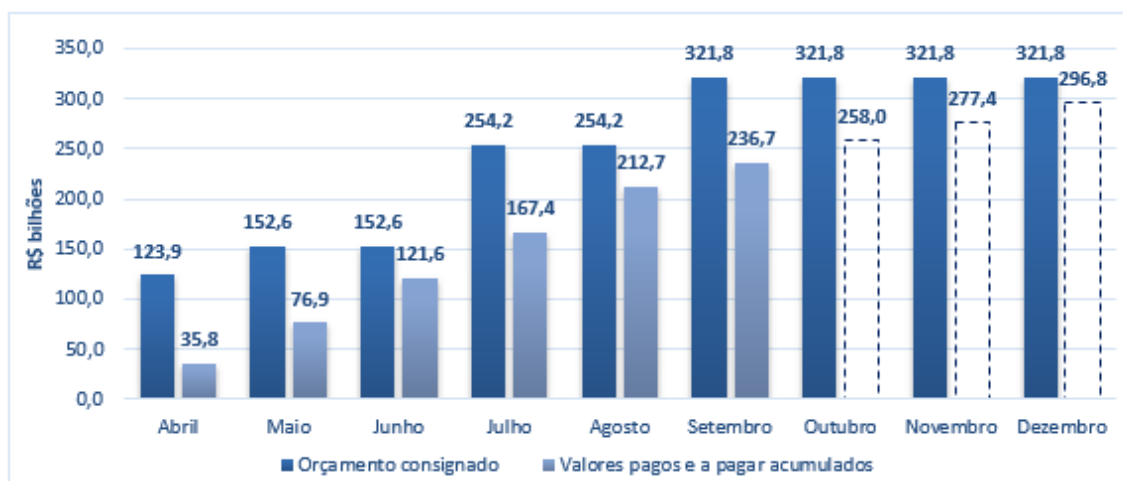
42. Em consonância com essa determinação, o § 4º do art. 1º da MP 1.000/2020 estabeleceu que a verificação do cumprimento dos critérios de elegibilidade relacionados ao vínculo de emprego formal ativo adquirido após o recebimento do auxílio emergencial e da obtenção de benefício previdenciário ou assistencial ou benefício do seguro-desemprego serão realizadas com periodicidade mensal. Caso os critérios sejam descumpridos, os benefícios deverão ser interrompidos.

43. Para fazer frente ao pagamento do Auxílio Emergencial Residual foi editada a Medida Provisória 999/2020, que abriu crédito extraordinário de R\$ 67,6 bilhões para o Ministério da Cidadania.

44. Segundo o Parecer de Mérito Conjunto SENARC/SECAD 1/2020 (peça 409), com esses recursos, deverão ser atendidas 61,49 milhões de pessoas, sendo 35,26 milhões do grupamento que requereu o benefício por meio do aplicativo da Caixa, 16,97 milhões integrantes do PBF e 9,25 milhões dos demais integrantes do CadÚnico.

45. A Figura 4 apresenta o orçamento total consignado para o Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual, de R\$ 321,8 bilhões, assim como os valores pagos acumulados a cada mês e os valores acumulados previstos (linha tracejada). Os valores mensais pagos iniciam-se em R\$ 35,8 bilhões em abril e se elevam mês a mês, em função do ingresso de novos beneficiários, alcançando cerca de R\$ 212,7 bilhões acumulados em agosto. O ritmo de crescimento dos gastos diminuiu a partir de setembro, em função da redução do valor da cota do Auxílio Emergencial Residual para R\$ 300,00, que passou a ser paga aos beneficiários que já receberam as cinco parcelas de Auxílio Emergencial previstas. Nos meses subsequentes, os gastos acumulados continuam se elevando até alcançar R\$ 296,8 bilhões, segundo estimativa realizada.

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



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

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

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

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

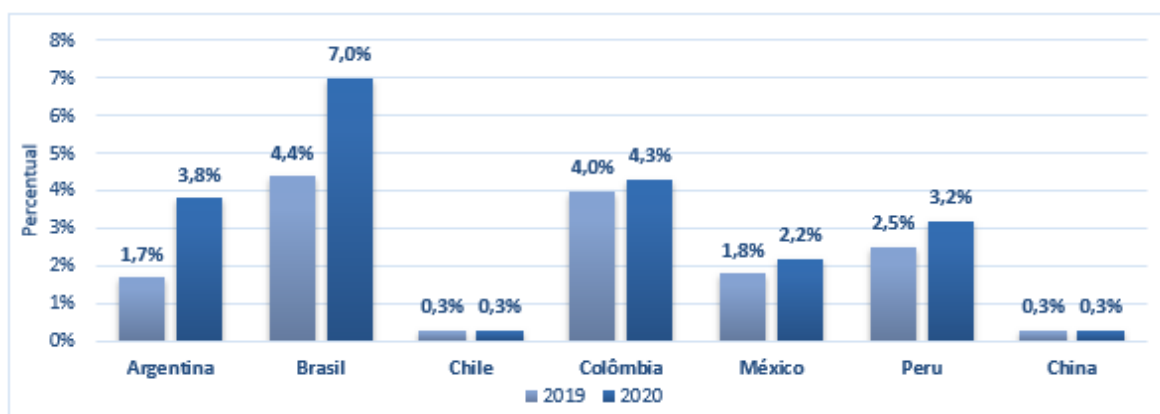
Aumento da pobreza

47. É importante destacar que a pobreza, antes da contabilização das transferências de renda de programas públicos tais como o Auxílio Emergencial, aumentou significativamente em decorrência da pandemia segundo o Banco Mundial (2020). Por meio da análise de dois tipos de cenário – básico e pessimista – aquela instituição estimou que a extrema pobreza, medida pelo número de pessoas que vivem abaixo da linha internacional de pobreza (US\$ 1,9 por dia), assim

como outros níveis de pobreza menos agudos (linha de pobreza para pessoas de baixa renda – US\$ 3,20 por dia; e linha de pobreza para pessoas de renda média – US\$ 5,50 por dia), aumentaram, em 2020, em relação à 2019.

48. Conforme Figura 5, observa-se que a extrema pobreza, antes da contabilização das transferências de renda de programas públicos tais como o Auxílio Emergencial, aumentou para quase todos os países presentes na análise, com exceção do Chile, que apresentou igual desempenho nos anos de 2019 e 2020. Destaca-se a intensidade do aumento apresentado pelo Brasil, que apresentava um pouco mais de 4% de pessoas nessa condição em 2019, e passou a ter percentual de 7% em 2020.

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



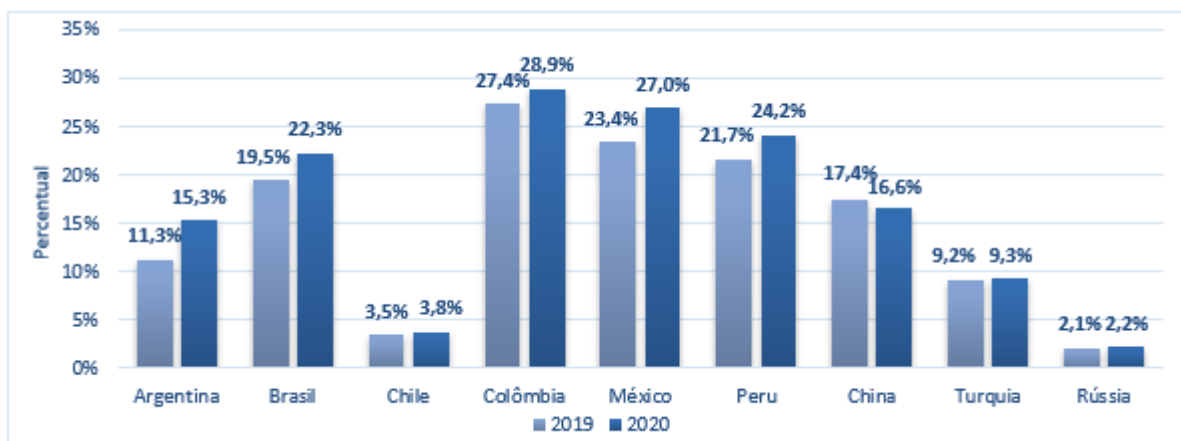
Fonte: *Macro Poverty Outlook – Spring Meetings 2020 (World Bank) e World Bank Data.*

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

50. Quando se desloca a atenção da extrema pobreza para um nível de pobreza um pouco menos severo, podemos analisar a linha de pobreza utilizada para rendimentos médios altos, que considera o nível de renda de US\$ 5,50 por dia. Para essa nova linha, a evolução da pobreza, entre os anos 2019 e 2020, teve comportamento similar ao apresentado na Figura 5. Pode-se observar na Figura 6, que houve aumento do número de pobres para todos os países avaliados, com exceção da China.

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

52. A queda na atividade econômica gera efeitos no mercado de trabalho, fazendo com que muitas pessoas fiquem desempregadas ou percam parte de suas remunerações. Essa piora nas condições de trabalho refletem-se no aumento de indicadores de pobreza, como mostrado na Figura 6, que também utiliza medidas de pobreza anteriores às transferências de renda de programas emergenciais.

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


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

53. Nesse contexto, os governos tiveram de adaptar suas políticas para novos níveis de necessidade de suas populações. Assim, por exemplo, o nível de desemprego tornou-se maior para algumas ocupações e setores na economia o que gerou demandas por remodelações nos sistemas de proteção social em geral e nos programas de transferência de renda de forma específica.

54. Nesse sentido, o Auxílio Emergencial pode ser visto como uma extensão do PBF, tanto em termos da abrangência de beneficiários como em termos dos valores distribuídos. Apesar de seu caráter temporário, tem como consequência a ampliação da proteção social para um grupo substancial de trabalhadores que anteriormente não estavam protegidos pelos programas de transferência de renda.

55. Esta extensão do grupo de beneficiários suscitou a discussão sobre a necessidade de manutenção de um programa de proteção social como substituto do PBF para o período após o término do Auxílio Emergencial, principalmente devido à incerteza sobre a duração dos impactos da pandemia sobre a economia e, especialmente, em relação aos seus efeitos sobre os mercados de trabalho.

56. Assim, de forma a possibilitar uma melhor visualização das alternativas existentes, foi realizada análise comparativa de políticas de transferência de renda condicionada adotadas em outros países. A análise envolve países com nível de desenvolvimento próximo ao do Brasil e em que o problema da pobreza seja de magnitude similar. Dada a disponibilidade de dados, foram priorizadas as comparações com os países da América Latina (México, Argentina, Peru, Chile e Colômbia). Algumas análises foram estendidas para países de grande extensão territorial e que também sofrem com o fenômeno da pobreza, como são os casos de Índia, China, Rússia e Turquia. Uma análise mais detalhada pode ser encontrada no Apêndice A.

Comparação entre programas de transferência de renda

57. Um dos aspectos mais relevantes dos programas de transferência de renda são os critérios de elegibilidade. Para o PBF, o principal critério de elegibilidade está relacionado com a renda dos beneficiários: a população alvo do programa é constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

58. A Tabela 7 apresenta as características de programas de transferência de renda nos países selecionados para análise. Pode-se observar que existe certa variação nos critérios de elegibilidade adotado por estes países: i) existência de crianças e jovens nas famílias; ii) existência de pessoas com deficiência; iii) existência de famílias com mulheres grávidas; iv) famílias indígenas; e v) critérios de vulnerabilidade diferentes da pobreza monetária.

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

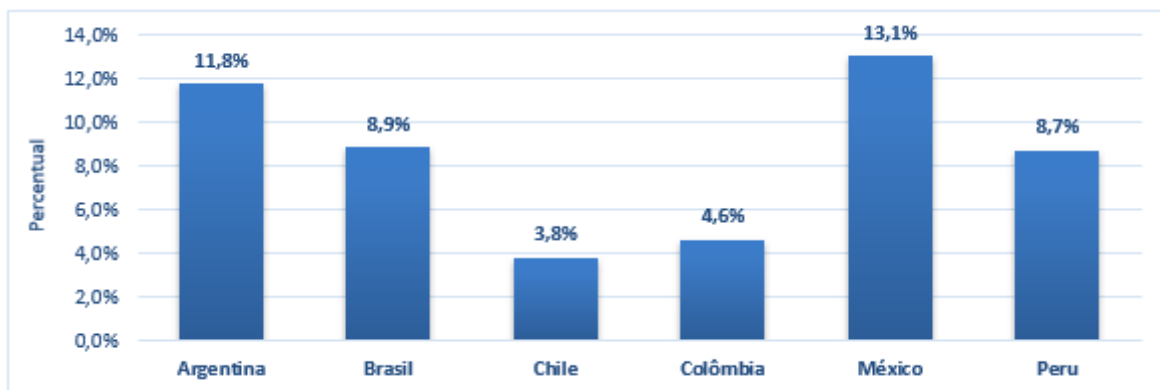
Países e Programas	Critério de Elegibilidade	Valores Transferidos por Mês	Cobertura do Benefício	Valor transferido (% do PIB)
Brasil Bolsa Família	A população alvo é constituída por famílias em situação de pobreza (renda mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00 – US\$ 31,7) ou extrema pobreza (renda mensal de até R\$ 89,00 por pessoa). As famílias pobres participam do programa, desde que tenham em sua composição gestantes e crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos.	US\$ 6,00 até US\$ 101,63	26,82% (2018)	0,45% do PIB (2018)
México Oportunidades	Famílias com renda inferior a linha de pobreza alimentar que, em 2020, foi de US\$ 76,42 por mês para regiões urbanas e US\$ 54,83 para regiões rurais.	US\$ 12,5 até US\$ 185,8	23,89% (2014)	0,42% do PIB (2014)
Argentina <i>Asignación Universal por Hijo para Protección Social</i>	Famílias com crianças e jovens até 18 anos, filhos e filhas com deficiência (sem limitação de idade), e mulheres grávidas desempregadas ou trabalhadoras informais, trabalhadores domésticos, trabalhadores informais com renda inferior ao salário-mínimo (US\$ 48,00 em 2020) e os contribuintes sociais (de baixa renda).	US\$ 5,38 até US\$ 116,66	26,68% (2018)	0,62% do PIB (2018)
Peru Juntos	Famílias na extrema pobreza (com rendimentos <i>per capita</i> inferiores a US\$ 98,00); Famílias com mulheres grávidas, viúvas ou viúvos, idosos, jovens até 19 anos; Famílias Indígenas habitantes da Amazônia.	US\$ 12,0 até US\$ 60,9	10,82% (2018)	0,13% do PIB (2018)
Chile <i>Seguridades y Oportunidades</i>	Famílias com renda <i>per capita</i> inferior à linha de pobreza extrema (de US\$ 210,00)	US\$ 6,8 até US\$ 207,0	0,21% (2017)	0,14% do PIB (2017)
Colômbia <i>Mas Familias en Acción</i>	Famílias em situação de pobreza ou vulnerabilidade (Linha de pobreza monetária de aproximadamente US\$ 79,20 per capita por mês). Famílias indígenas em condição de deslocamento, ou com membros com menos de 18 anos.	US\$ 28,2 até US\$ 140,29	21,5% (2017)	0,21% do PIB (2017)

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

59. Outra dimensão importante dos programas de transferência de renda condicionados, que deve ser avaliada, é a sua relevância nos rendimentos de seus beneficiários. Conforme pode-se

observar no Figura 7 abaixo, as transferências de renda representam de 4% a 13% nos países selecionados para análise. No Brasil, aproximadamente 9% do rendimento dos beneficiários é proveniente desses programas. Observa-se que o percentual do Brasil se situa na faixa intermediária entre os países avaliados.

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

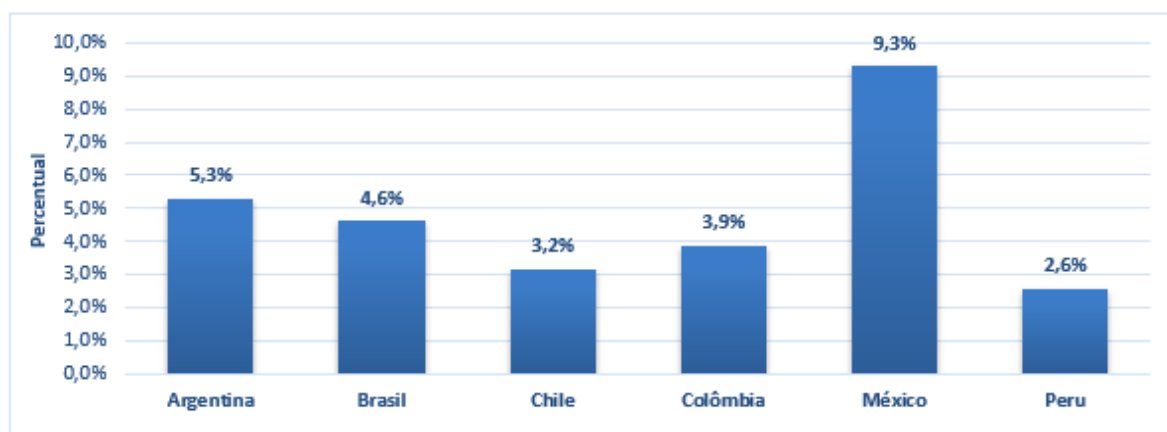


Fonte: *The Atlas of Social Protection – Indicators of Resilience (World Bank)*.

60. O valor médio transferido por esses programas representa variável fundamental para o combate à pobreza. Assim, tanto o valor do benefício como sua cobertura são variáveis a serem consideradas nas análises que visam mensurar a eficácia dos programas de proteção social.

61. A Figura 8 a seguir apresenta indicador que mede o efeito dos programas de transferência de renda sobre o número de pobres, utilizando como linha de pobreza os primeiros 20% da distribuição ordenada de rendimentos do país que possuem seus padrões de vida melhorados pelo programa de transferência de renda de forma a superar a condição de pobreza.

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



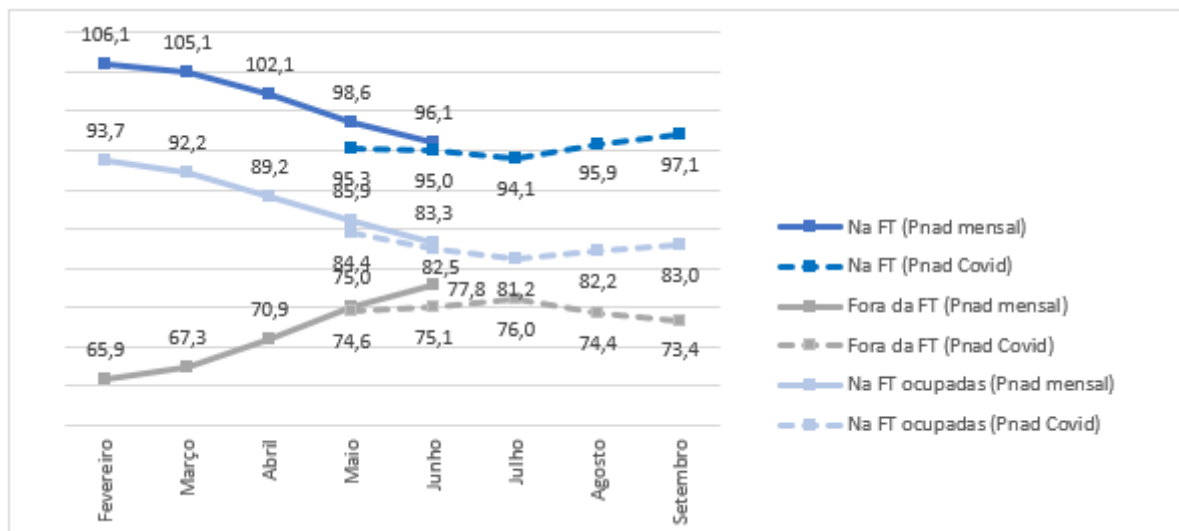
Fonte: *The Atlas of Social Protection – Indicators of Resilience (World Bank)*.

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

62. De fevereiro a junho de 2020, período em que houve o surgimento da pandemia do novo coronavírus, segundo a Pnad Contínua, houve uma queda abrupta de cerca de 10 milhões de pessoas na força de trabalho (de 106,1 para 96,1 milhões de pessoas) e entre os ocupados nesta força (de 93,7 para 83,3). Essa movimentação pode ser observada na Figura 9, que descreve o comportamento da força de trabalho nos últimos oito meses de 2020, período que abrange, inclusive, o cenário anterior à pandemia. O que se pode concluir, portanto, é que esse contingente

de 10 milhões de trabalhadores deixaram de procurar uma ocupação, ou seja, deixaram de ser enquadrados como desocupados e acabaram integrando o grupamento considerado fora da força de trabalho, que aumentou de 65,9 milhões para 77,8 milhões de brasileiros.

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

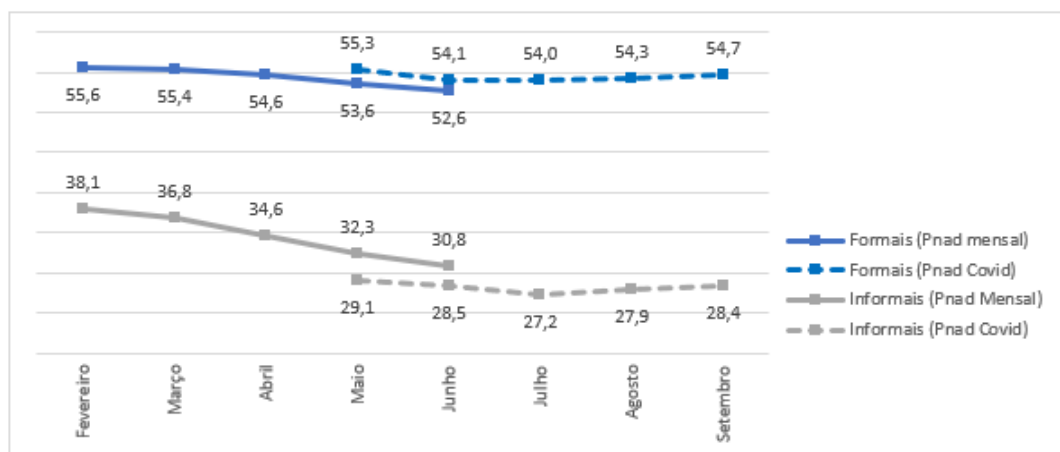


Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad Contínua e da Pnad Covid19.

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

63. Não obstante, ao se analisar a Pesquisa Pnad Covid19, que é a única disponível após junho, pode-se observar uma recuperação, ainda que pequena, da força de trabalho e dos ocupados a partir de julho. Isso é um indicativo de que a retomada do mercado de trabalho não será tão rápida quanto foi o seu declínio no primeiro semestre, o que poderá evidenciar a necessidade de ações mais duradouras de auxílio aos trabalhadores.

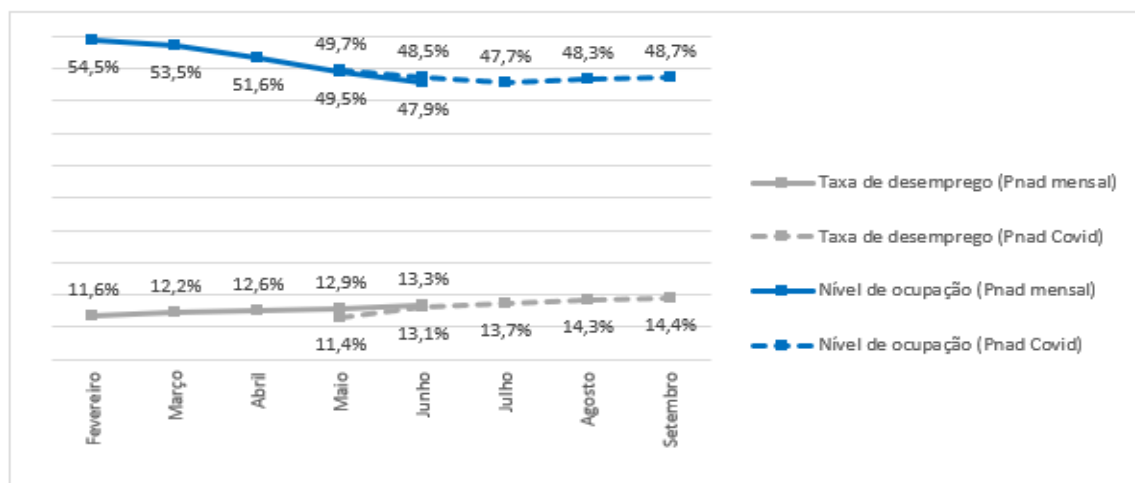
64. A Figura 10 mostra o comportamento da força de trabalho quanto à formalidade dos postos. Pode-se observar, que os postos de trabalho extintos entre fevereiro e junho se concentraram entre as ocupações informais, que se reduziram, segundo a Pnad Contínua em cerca de 7 milhões (de 38,1 para 30,8). De acordo com a Pnad Covid19, porém, a partir de julho, o número de ocupações informais estabilizou-se nesse novo patamar deprimido, enquanto a quantidade de ocupações formais mantém uma estabilidade em um nível não muito distante ao cenário pré-pandemia.

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


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

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

66. Desde julho, segundo dados da Pnad Covid19, o nível de ocupação estacionou no nível de aproximadamente 48%. Nesse período, em razão de ter havido aumento de pessoas à procura de emprego, aumentou a taxa de desemprego em cerca de 1 ponto percentual (de 13,3% para 14,4%).

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


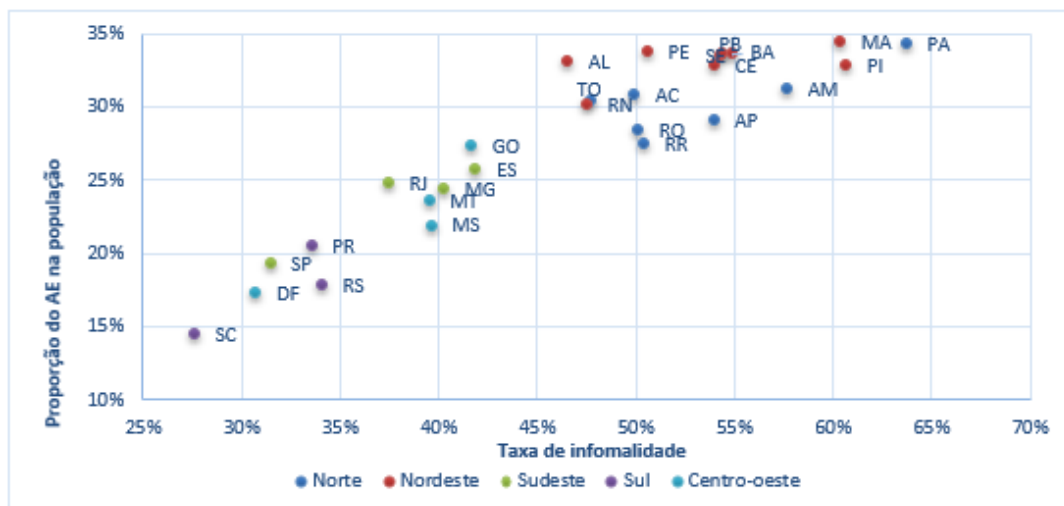
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad Contínua e da Pnad Covid19.

67. Considerando que os trabalhadores informais têm sido mais afetados no mercado de trabalho com o isolamento social, razão de sua inclusão no público-alvo do Auxílio Emergencial, é importante que se leve em conta as diferenças regionais na taxa de informalidade no País. A Figura 12 relaciona a proporção de beneficiários do Auxílio Emergencial em relação à população de cada estado pela correspondente taxa de informalidade.

68. A análise dos dados permite concluir que a distribuição do Auxílio Emergencial no território está aderente ao propósito de oferecer proteção aos trabalhadores informais. A segunda

conclusão possível é de que há três regiões distintas quanto aos aspectos tratados: uma de alta informalidade, formada pelos estados do Norte e Nordeste; uma de informalidade intermediária, compreendendo os Estados do Centro-Oeste e Sudeste (exclusive São Paulo); e uma de baixa informalidade, abrangendo os Estados do Sul, São Paulo e o Distrito Federal.

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



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

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

III.5. Monitoramento das deliberações do TCU

70. Considerando o desafio para equilibrar a proteção social necessária no período da crise e a manutenção de padrões adequados de responsabilidade fiscal, esta Corte de Contas decidiu no **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário**:

‘9.2. Recomendar à Casa Civil, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que avalie sistemática de governança para atribuir responsabilidade compartilhada aos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde para avaliação de cenários de demanda por proteção social, levando-se em conta o ritmo de retomada da atividade econômica e os protocolos sanitários existentes;’

71. No que diz respeito a essa recomendação, a Casa Civil informou que está em análise pelos órgãos a minuta de Resolução do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento em que serão regulamentadas as responsabilidades de cada órgão envolvido. Acrescentou que a minuta de resolução será submetida ao Comitê de Crise até o dia 6/11/2020 (peça 368, p. 1).

72. O Ministério da Saúde, por sua vez, encaminhou a esta Corte de Contas a avaliação do cenário epidemiológico do Brasil dos casos e óbitos por Covid-19 e a dinâmica da doença no mundo até a semana epidemiológica, que corresponde ao período de 6 a 12 de setembro/2020 (peça 379). Acrescentou que apresentará dados e informações de ordem sanitária da capacidade do sistema de saúde tanto no nível nacional quanto regional para subsidiar o Ministério da Economia e a Casa Civil no planejamento e aprimoramento da política pública (peça 379).

73. Considerando que a minuta de resolução está em análise pelos Ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde para que possa ser submetida ao Comitê de Crise, considera-se que a recomendação está **em implementação**.

74. Ainda em relação ao **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário**, o TCU decidiu:

‘9.3 Recomendar ao Ministério da Cidadania e ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que publiquem relatório conjunto mensal da execução do auxílio emergencial, com informações sobre o atendimento das exigências da Lei 13.982/2020, indicadores de execução física e financeira dos créditos extraordinários destinados ao pagamento do auxílio e avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situação de vulnerabilidade social;’

75. No que tange ao relatório conjunto mensal da execução do Auxílio Emergencial, o Ministério da Economia informou que será elaborado pelo Ministério da Cidadania, uma vez que detém as informações sobre a execução física e a avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situações de vulnerabilidade social. O Ministério da Economia acrescentará as informações orçamentárias e financeiras extraídas no Painel do Orçamento Federal, disponibilizadas pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (peça 373).

76. O Ministério da Cidadania acrescentou que, para avaliação da eficiência e efetividade das medidas de proteção a trabalhadores informais e pessoas em situação de vulnerabilidade social, o Departamento de Avaliação solicitou ao Departamento de Gestão da Informação, a base de dados dos valores pagos do benefício por faixa de renda dos beneficiários (peças 408, p. 11 e 51).

77. De acordo com o Plano de Ação apresentado pelo Ministério da Cidadania (peça 408, p. 3-30), a análise de focalização e mensuração de eventuais impactos e de manutenção de renda média dos beneficiários durante a pandemia, será realizada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania, em 30 dias.

78. Em que pesem as tratativas iniciadas pelos Ministérios da Economia e da Cidadania, ainda não foram iniciados os estudos para publicação do relatório conjunto mensal da execução do auxílio emergencial. Diante disso, considera-se que a recomendação **não foi implementada**. No próximo relatório de acompanhamento, haverá oportunidade de verificar o andamento da implementação.

79. Agora, passa-se ao **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário**, que assim dispõe:

‘9.3. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e ao Ministério da Saúde, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que elaborem e divulguem avaliação integrada de risco sanitário, econômico e social para fundamentar a demanda por proteção social e a possível necessidade de prorrogação do auxílio emergencial;’

80. Sobre a recomendação acima, a Casa Civil esclareceu, inicialmente, que a avaliação cabe aos Ministérios da Saúde, Economia e Cidadania, de acordo com as responsabilidades daquelas áreas. Não obstante, entende que com a edição da MP 1.000/2020, a recomendação perdeu objeto (peça 368, p. 4).

81. De acordo com o Ministério da Cidadania, foram realizadas reuniões com os órgãos envolvidos nesta recomendação durante os meses de agosto e setembro, com a possibilidade de instituição de Grupo de Trabalho dos atores envolvidos para atendimento da recomendação. O órgão esclareceu que está adotando providências com vistas ao atendimento da recomendação. Segundo consta do plano de ação encaminhado, caberá ao Ministério da Saúde avaliar o risco sanitário; ao Ministério da Economia, o risco econômico; e ao Ministério da Cidadania, o risco social (peça 408, p. 3-30).

82. O Ministério da Saúde, por sua vez, informou que elabora semanalmente o perfil epidemiológico nacional, com os cenários de risco por estado para casos e óbitos e prevê apoio aos entes subnacionais até dezembro de 2021, nos seguintes eixos: informação, vigilância e resposta e monitoramento à Covid-19 (peça 379, p. 4). O Ministério da Economia, a quem também se dirigia a recomendação, não se manifestou a respeito (peça 378, p. 11).

83. Cabe inicialmente considerar que a recomendação em análise não perdeu totalmente o objeto com a publicação da MP 1.000/2020, uma vez que preconizava a realização de estudos para

fundamentar a demanda por proteção social, que permanece muito necessária, e a possível necessidade de prorrogação do Auxílio Emergencial, que não perde relevância em função das duas prorrogações já ocorridas, sendo a última por meio da criação do Auxílio Emergencial Residual. Não obstante, pelas informações prestadas pelos gestores, ainda não foram realizados os estudos sugeridos e, por isso, considera-se que o item se encontra **em implementação**. No próximo relatório será possível aferir os progressos alcançados para a implementação da medida recomendada.

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

‘9.4.1. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que elabore e inclua no relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo 6/2020, estimativas do impacto sobre os juros que incidirão sobre o aumento do endividamento público, decorrente do total das despesas extraordinárias com medidas de resposta à crise causada pela Covid-19;’

85. Para atender essa recomendação, o Ministério da Economia encaminhou as estimativas do aumento esperado nas despesas com juros (antes e depois da instituição do Auxílio Emergencial Residual) derivadas das emissões de dívidas efetuadas para cobrir os custos das medidas relacionadas à pandemia, que estão na Nota Técnica SEI 36669/2020/ME (peça 377).

86. Como o Ministério da Economia apresentou o 3º Relatório Circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência pública na 29ª Reunião da Comissão Mista destinada a acompanhar a situação fiscal e execução orçamentária (CN-Covid19), em 1º/9/2020, contendo as estimativas realizadas para cumprimento da recomendação acima, considera-se que o item está **implementado**.

87. As estimativas do aumento esperado nas despesas com juros apresentadas no Relatório Circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira, possibilita informar aos parlamentares e aos gestores públicos os custos envolvidos nas decisões sobre a condução das políticas assistenciais, subsidiando o processo de tomada de decisão sobre as políticas assistenciais e contribuindo para o incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade do Auxílio Emergencial, e de outros programas que vierem a sucedê-lo (peças 377 e 375).

88. Ainda foi deliberado pelo TCU no **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário**:

9.4.2. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que elabore e inclua no relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo 6/2020, estimativas da demanda por proteção social e de público-alvo que necessita de ações de transferência de renda e do impacto do seu atendimento nos gastos do governo, em âmbito nacional e, se possível, regional, considerando cenários diferenciados de perda de renda decorrente da pandemia da Covid-19 e possíveis valores das prestações mensais.

89. Para atender ao item acima, o Ministério da Economia, a partir de microdados da Pnad Contínua de 2019, realizou microsimulações de forma a estimar o público elegível ao Auxílio Emergencial, o número de pessoas pobres e a renda familiar média *per capita*, considerando diferentes cenários de valor do benefício e de perda de renda dos informais e autônomos (peça 375).

90. O Órgão esclareceu que, tendo em vista o tipo de análise implementada, com base em pesquisa amostral anual realizada em 2019 (Pnad Contínua 2019) e em cenários com dados prévios à pandemia, tornam-se inviáveis outras análises de forma periódica (peças 376 e 378).

91. Para o pleno atendimento ao que foi preconizado, considera-se que a análise desenvolvida deveria acrescentar estimativa do impacto para atendimento das demandas por proteção resultantes das simulações realizadas nos gastos do governo, em âmbito nacional e, se possível, regional. Além disso, ainda se encontra pendente a inclusão dos resultados dos estudos desenvolvidos no próximo relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo 6/2020. Sendo assim, considera-se que a deliberação se encontra **em implementação**.

92. O pleno atendimento da recomendação acima deverá gerar maior clareza sobre a necessidade de manutenção das políticas de transferência de renda. E, da mesma forma que a recomendação anterior, subsidiar o processo de tomada de decisão sobre os programas da área da assistência social, com o incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade dos benefícios (peças 377 e 375).

IV. REQUERENTES SEM DIREITO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL FORAM CONTEMPLADOS

IV.1 Principais constatações do acompanhamento

93. Este acompanhamento estimou com base na Pnad o público-alvo máximo para o pagamento da Auxílio Emergencial, considerando todos os itens de elegibilidade previstos nos normativos. As estimativas também consideraram a potencial perda de renda da população e o desaquecimento do mercado de trabalho devido ao isolamento social. Os resultados obtidos permitiram concluir que deveria ser pago o benefício a, no máximo, 60,5 milhões de pessoas, 7,3 milhões a menos do que os 67,8 milhões de pessoas consideradas elegíveis atualmente (peça 415), o que corresponde a um erro de 10,8%. É importante mencionar que se trata de uma estimativa conservadora, na medida em que não foram considerados os efeitos de subnotificação do indicativo do recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre os dados amostrados pela Pnad Contínua de 2019, conforme consta do capítulo seguinte, que analisou de maneira mais aprofundada os possíveis erros de exclusão.

94. Particularmente quanto aos pagamentos de cotas duplas a mães provedoras de família, a mesma estimativa apontou a existência de, no máximo, 4,4 milhões de mulheres, sendo inclusive computadas não apenas mães solteiras classificadas como “pessoa de referência no domicílio” pela pesquisa amostral da Pnad. O processamento do Auxílio Emergencial, por sua vez, detectou em suas bases cadastrais 10,8 milhões de mães solteiras (peça 415), ou seja, cerca de 6,4 milhões de beneficiárias além do que foi estimado.

95. A possível existência de 7,3 milhões de beneficiários a mais recebendo o Auxílio Emergencial representa um volume de gastos até o final do ano de cerca de R\$ 29 bilhões, já considerados os pagamentos do Auxílio Emergencial Residual. O acréscimo estimado de 6,4 milhões de famílias monoparentais femininas, por sua vez, corresponde ao valor aproximado de R\$ 25,6 bilhões. Ao se somar os dois valores, chega-se a uma estimativa atualizada de R\$ 54,66 bilhões de possíveis pagamentos indevidos. Para estimar os valores correspondentes às parcelas de Auxílio Emergencial Residual, recorreu-se ao Parecer de Mérito Conjunto Senarc/Secad 1/2020 (peça 409), que estima a quantidade de beneficiários que deverão receber quatro, três, dois ou uma cota. Portanto, o valor considerado, obtido a partir do valor médio que deverá ser recebido pelo conjunto de beneficiários, é uma aproximação (Apêndice C).

96. Os dados da pesquisa Pnad Covid19 também indicam que o Auxílio Emergencial foi pago para um contingente significativo de requerentes sem direito. Por exemplo, segundo foi apurado naquela pesquisa, a quantidade de 30,1 milhões de domicílios que receberam o Auxílio Emergencial até o final de agosto é incompatível com as, aproximadamente, 68 milhões de pessoas e 58,4 milhões de famílias que já foram beneficiadas no mesmo período. Portanto, fica demonstrado o descumprimento do limite de dois membros por família.

97. Manifestações dirigidas à Ouvidoria do TCU também indicaram a existência de pagamentos a pessoas que não satisfaziam os critérios de elegibilidade definidos e permitiram a identificação de situações típicas de erros de inclusão. Entre as manifestações analisadas, as principais motivações envolviam dificuldade de devolução do benefício, composição familiar incorreta, renda acima da permitida e existência de vínculo formal.

98. Como evidência de recebimentos indevidos do Auxílio Emergencial também foram considerados os diversos casos de cancelamento de benefícios que haviam sido concedidos indevidamente e que foram identificados posteriormente. Conforme pode-se verificar na Tabela 4, até o final de agosto, 3.715.184 Auxílios foram cancelados por motivações diversas, como por identificação de óbito ou do beneficiário ser penitenciário ou integrar as forças militares.

99. A análise das evidências de inclusões indevidas de beneficiários também propiciou a identificação de fatores causais associados, como as dificuldades para comprovação da real composição familiar nos domicílios e a impossibilidade de se comprovar a existência de uniões conjugais com a coabitação dos casais.

IV.3. Monitoramento das deliberações do TCU

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

‘9.1. com fulcro no art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 4 destes autos, transcrito no Relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;’

101. Em relação ao cumprimento das determinações exaradas no item 9.1 do **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário**, será seguida a ordem do despacho da medida cautelar no processo que tratou de representações a respeito de pagamento indevido do Auxílio Emergencial a militares; jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores públicos (TC 018.851/2020-7 – apensado a este processo).

102. Como medida referendada pelo **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário** tem-se:

‘20.2 determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, *inaudita altera pars*, aos Ministérios da Defesa e da Cidadania a adoção de providências imediatas e suficientes para:

a) cessar a admissão de novos casos de militares ativos, inativos e pensionista como aptos a receberem o auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020;

b) cancelar os cadastros admitidos, de modo a evitar a continuidade de pagamentos ilegais;

c) obter o ressarcimento dos valores já pagos irregularmente.’

103. Em relação à admissão de casos de militares ativos, inativos e pensionistas como aptos a receberem o auxílio emergencial, o Ministério da Cidadania informou que foi cessada quando receberam as bases de dados do Ministério da Defesa de abril, em 21/5/2020, e de maio, em 24/6/2020. Essas bases passaram a ser utilizadas pela Dataprev no processo de elegibilidade da parcela 1, bem como para cancelar as demais parcelas para os militares identificados (peça 81 do processo TC 018.851/2020-7).

104. Ainda segundo os gestores, desde maio, para a análise de elegibilidade que envolve militares, são utilizadas duas bases do Ministério da Defesa. Uma refere-se aos servidores militares (ativos e aposentados) e seus pensionistas, e a outra, às rendas desses próprios militares. O Órgão complementou as informações prestadas, esclarecendo que, para a verificação do critério renda familiar dos militares requerentes retidos anteriormente, está se utilizando da remuneração atualizada em 5/8/2020 (peça 408, p. 3-4).

105. Para evitar a continuidade de pagamentos ilegais, o Ministério da Cidadania informou que, desde junho, tem havido o cancelamento de benefícios identificados pela Controladoria-Geral da União (CGU) e TCU com indícios de serem destinados a beneficiários que não fazem jus ao Auxílio, inclusive para pessoas identificadas como militares (peça 408).

106. Para obter o ressarcimento junto aos militares, após os cruzamentos realizados pelos Ministérios da Cidadania e da Defesa e identificação dos eventuais recebimentos indevidos, foram acionados os Comandos das Forças Armadas para apurar individualmente cada caso.

107. De acordo com o Ministério da Defesa, o ressarcimento dos valores pagos indevidamente vem ocorrendo desde maio, seja por emissão de pagamento de GRU ou por glosa da folha de pagamento nos três comandos militares. Contudo, o Ministério acrescentou que ainda existem ações a serem implementadas no processo de desconto na folha de pagamentos das Forças Armadas (peça 399).

108. De acordo com o Comando da Marinha, os supostos beneficiários tiveram de firmar Termo de Opção em que podiam declarar não terem recebido o benefício, ficando com o ônus de comprovação; ou reconhecer o recebimento indevido, providenciando a devolução mediante o pagamento de GRU ou a autorização de glosa em bilhete de pagamento (BP), sendo que esta é a única opção de devolução a partir de 5/6/2020 (peça 407).

109. No âmbito do Comando do Exército, foi definida a data de 5/6/2020 para que houvesse o maior número possível de ressarcimento voluntário via GRU. Vencido esse prazo, foram iniciadas diligências para comprovar o efetivo recebimento do Auxílio Emergencial e determinadas as glosas nos contracheques, que estão sendo realizadas desde junho (peça 380).

110. O Ministério da Cidadania afirmou que foram iniciadas tratativas com o Ministério da Defesa para a construção de base de dados para alinhar os descontos com a base de devolução (peça 360, p. 16-20). Dados do Sistema de Devolução do Auxílio Emergencial encaminhados pelo Ministério da Cidadania extraídos em 11/09/2020 indicaram que 29.052 beneficiários militares realizaram a devolução voluntária dos recursos recebidos por meio de pagamento de GRU, no valor total de R\$ 18.966.274,91 (peça 360, p. 16-17).

111. O Ministério da Defesa, por sua vez, informou que, até 29/9/2020, 90,25% dos beneficiários que reconheceram o benefício indevido ressarciram o erário, totalizando o valor de R\$ 27.770.451,00. Quando são considerados somente os militares da ativa, o percentual de devolução é de 98,81% (peça 399, p. 6).

112. Considerando as medidas adotadas pelos Ministérios da Defesa e da Cidadania, entende-se que a determinação constante do item 20.2 “a” do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário foi **cumprida** e gerou o benefício de “correção de irregularidades ou impropriedades” que, se mantidas, poderiam implicar em mais pagamentos indevidos dos requerentes que viessem a solicitar o benefício até o final do prazo estabelecido.

113. Da mesma forma, a determinação constante do item 20.2 “b” do Acórdão 1196/2020-TCU- Plenário foi **cumprida**. Com isso, possibilitou o cancelamento de 57.757 Auxílios pagos a integrantes das bases de dados dos militares, até o final de agosto, conforme consta da Tabela 5. O cumprimento da deliberação possibilitou, ainda, a obtenção de benefício quantitativo financeiro, decorrente das parcelas de Auxílio-Emergencial que não foram nem serão pagas. A economia estimada para o conjunto dos cancelamentos listados na Tabela 5 é da ordem de R\$ 8,8 bilhões. Essa estimativa já considera os valores do Auxílio Emergencial Residual, calculados de forma aproximada, utilizando o mesmo critério descrito na Tabela 1 do Apêndice C. Ademais, cabe esclarecer que os cancelamentos que não tiveram o tipo de cota informado foram considerados como de cotas simples de R\$ 600,00.

114. Em relação ao item 20.2 “c”, as informações disponibilizadas pelo Ministério da Defesa e pelo Ministério da Cidadania deixam claro que o processo de ressarcimento foi iniciado, contudo não foi concluído. Portanto, considera-se que a determinação se encontra **em cumprimento**. Em sentido correlato com a determinação anterior, ainda que esteja em cumprimento, a obtenção do ressarcimento dos valores pagos indevidamente promove o benefício de “correção de irregularidades”, sendo que já se auferiu o benefício quantitativo financeiro de R\$ 27.770.451,00, valor que ainda poderá ser aumentado.

115. O **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário** referendou a determinação abaixo:

‘20.3 determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, caput, do Regimento Interno/TCU, ao Ministério da Defesa, caso os ressarcimentos não tenham ocorrido até a data de fechamento da folha de pagamento do mês de maio, via Guia de Recolhimento da União (GRU), que seja realizada glosa no mesmo valor recebido pela pessoa que integra a folha, seja ela militar ativo, inativo ou pensionista;’

116. Sobre a determinação acima, o Ministério da Defesa esclareceu que a glosa em folha de pagamento do militar ou pensionista somente seria viável na folha de pagamento do mês de junho, dados os prazos necessários à disponibilização da GRU e execução de todos procedimentos para

apuração, emissão de pagamento, compensação e exclusão do CPF na lista dos beneficiários indevidos (peça 33 do processo TC 018.851/2020-7).

117. Não obstante, considerando a possibilidade de cadastramento involuntário de militares para recebimento do Auxílio Emergencial por terem integrado previamente o CadÚnico ou em função de fraudes com a utilização indevida do CPF, o Comando do Exército entendeu que havia a necessidade de apuração individual de cada caso. No âmbito daquele comando, foram iniciadas as diligências para comprovar o efetivo recebimento do Auxílio Emergencial, e concomitantemente, realizadas as glosas nos contracheques desde junho (peça 380).

118. No âmbito do Comando da Marinha, também se consolidou o entendimento de que a glosa em bilhete de pagamento somente seria realizada após anuência e expressa autorização inequívoca beneficiário (peça 407).

119. As alegações apresentadas pelos gestores acabaram demonstrando a necessidade de cuidadosa apuração dos casos individualmente, o que acabou não permitindo a conclusão dos descontos na folha de pagamento dentro do prazo originalmente determinado. Como decorrência, também se considera o item 20.3 do Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário **em cumprimento**. Ainda assim, as medidas já adotadas, além da correção de irregularidades já propiciaram o benefício quantitativo financeiro de R\$ 27.770.451,00, valor que já pode ser ressarcido.

120. Ainda em relação às medidas referendadas pelo **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário**, o Tribunal decidiu:

‘20.4 determinar ao Ministério da Defesa, com fundamento no art. 157 do Regimento, que:

a) no prazo de 01 (um) dia após o fechamento da folha de pagamento mensal, forneça ao Ministério da Cidadania as bases de dados da folha de pagamento de militares ativos, inativos e pensionistas das Forças Armadas, incluindo informações de rendimento e composição familiar, para viabilizar a verificação de requisitos da Lei 13.982/2020 em requerimentos eventualmente realizados por familiares de militares das Forças Armadas;

b) no prazo de 15 (quinze) dias, informe ao Tribunal as medidas tomadas para apurar eventuais faltas funcionais dos militares que solicitaram deliberadamente o Auxílio Emergencial e para prevenir novas ocorrências de militares envolvidos em solicitações indevidas de benefícios sociais;

c) no prazo de 15 (quinze) dias, envie ao Ministério da Cidadania e ao Tribunal a lista identificada de militares ativos, inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram o valor recebido indevidamente.’

121. Com objetivo de cumprir a determinação do item 20.4 “a”, o Ministério da Defesa firmou compromisso de envio mensal das bases de dados de pagamento para atualização das informações e para evitar que novos cadastros sejam admitidos no sistema de pagamento do auxílio emergencial (peça 69, p. 3, do processo TC 018.851/2020-7).

122. Dessa maneira, desde 24/4/2020, o Ministério da Defesa encaminha bases de dados, referente a folha de pagamento do mês mais recente disponível, de militares ativos, inativos, pensionistas e anistiados das Forças Armadas, para serem utilizadas no cruzamento de dados com os beneficiários do Auxílio Emergencial (peça 399).

123. Como já foi mencionado, são utilizadas duas bases, uma refere-se aos servidores militares (ativos e aposentados) e seus pensionistas e a outra se refere aos rendimentos dos militares (peça 408, p. 3).

124. Em que pese o Ministério da Defesa encaminhe ao Ministério da Cidadania, desde maio, duas bases de dados para análise de elegibilidade envolvendo servidores públicos militares, não há evidências de que estejam sendo incluídas informações sobre composição familiar desses servidores. Por isso, considera-se que a determinação foi, por ora, apenas **parcialmente cumprida**.

125. Em relação ao item 20.4 “b”, o Ministério da Defesa, por entender que o prazo originalmente fixado era inexecutável, solicitou a sua prorrogação por sessenta dias, tendo obtido a anuência do Ministro Relator (peça 69, p. 3, do processo TC 018.851/2020-7).

126. De acordo com o Ministério da Defesa, os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, determinaram imediatamente a instauração de processos de apuração. O Ministério ressaltou, entretanto, que os processos, considerando sua natureza apuratória e a necessidade de se evitar o cometimento de injustiças, precisam ser conduzidos com acuidade e diligência, o que acaba demandando um tempo maior para a elucidação. Ao final desses processos, os Comandos enviarão os relatórios circunstanciados ao Ministério da Defesa, a fim de dar ciência ao TCU (peça 399).

127. Após o término da prorrogação do prazo para atendimento dessa determinação, entende-se que os gestores do Ministério da Defesa têm prestado as informações sobre as medidas tomadas para apurar as eventuais faltas funcionais de militares, contribuindo para a correção das irregularidades, razão pela qual considera-se o item integralmente **cumprido**.

128. Para o cumprimento da determinação constante no item 20.4 “c”, segundo informou o Ministério da Defesa, os Comandos Militares enviam semanalmente um quadro resumo da devolução do Auxílio Emergencial. Adicionalmente, foi remetida lista com identificação daqueles que ressarciram, não ressarciram ou não reconhecem o recebimento do benefício. Entretanto, o Órgão esclareceu que, por inconsistências presentes nos arquivos enviados pelo Ministério da Cidadania, houve necessidade de depuração das listas enviadas, com vistas a sanar as inconsistências constatadas (peça 399, p. 5).

129. Adicionalmente, de acordo com a Marinha do Brasil, no seu âmbito, a lista identificada de militares ativos e inativos e pensionistas que ressarciram e não ressarciram o valor recebido indevidamente foi inserida em um sistema informatizado próprio. Entretanto, foram necessários ajustes e inserção de informações adicionais, as quais ficaram de ser realizadas até 30/9/2020 (peça 407, p. 3).

130. As informações prestadas pelos gestores dão conta de que já foi iniciado o envio de listas ao Ministério da Cidadania. Entretanto, como ainda são necessários ajustes e correção de inconsistências, a determinação ainda se encontra **em cumprimento**.

131. O Tribunal, por meio do **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário**, referendou também a medida abaixo:

‘20.5. determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, que:

a) no prazo de 5 (cinco) dias, informe se foi identificada a existência servidores civis federais, estaduais e municipais entre os beneficiários do auxílio emergencial;

b) no prazo de 10 (dez) dias, em conjunto com o Ministério da Economia, implemente mecanismo simplificado de ressarcimento de valores envolvidos em pagamentos indevidos do auxílio emergencial.’

132. Em relação à alínea “a”, o Ministério da Cidadania esclareceu, quais são as bases de dados utilizadas para identificação de servidores públicos civis, enfatizando que não possui bases de dados adicionais para realizar a identificação (peça 79, do processo TC 018.851/2020-7). Adicionalmente, informou que assinou, em abril, acordo de cooperação técnica com a CGU para realizar cruzamentos e identificar agentes públicos que foram incluídos para o recebimento do Auxílio Emergencial, que tem identificado periodicamente servidores estaduais e municipais (peça 408, p. 6-7).

133. Ademais, conforme pode ser observado na Tabela 5 acima, as informações que vem sendo disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania, de fato dão conta da existência de servidores civis que receberam parcelas de Auxílio Emergencial indevidamente.

134. Na medida em que o Ministério da Cidadania vem informando periodicamente as quantidades de servidores civis que receberam indevidamente o Auxílio (*vide* Tabela 5), considera-se que a determinação acima encontra-se **cumprida**.

135. Sobre o mecanismo simplificado de ressarcimento, preconizado na alínea “b”, segundo informou o Ministério da Cidadania, foi disponibilizada, a partir de 18/5/2020, a primeira versão do sistema criado para gerar GRU com acesso público pela Internet, para devolução de recursos do Auxílio Emergencial indevidamente recebidos.

136. A devolução do Auxílio Emergencial para o público PBF, possível desde 21/7/2020, é efetivada mediante o preenchimento com o Número de Identificação Social (NIS) alternativamente ao CPF, o que diferencia o preenchimento dos demais beneficiários. Para todos os públicos, será necessário preencher a data de nascimento e após a consulta, o sistema disponibilizará qual (is) parcela (s) deseja devolver e calculará o valor automaticamente. O sistema bloqueia o pagamento das parcelas subsequentes (peças 360, p. 16-20; e 408, p. 7-8).

137. A disponibilização, a partir de 18/5/2020, de endereço eletrônico para emissão de GRU para ressarcimento de valores de Auxílio Emergencial recebidos indevidamente pela população em geral e a partir do dia 21/7/2020 para o público PBF, por ser um mecanismo simplificado e de fácil acesso à população, atende à determinação em comento, que pode ser considerada **cumprida**.

138. Com o sistema criado para gerar GRU para a devolução do sistema, também se auferiu o benefício de correção de irregularidades, bem como o benefício quantitativo financeiro representado pelos valores das devoluções, que, até 11/9/2020, atingiram o montante de R\$ 149.919.196,76, envolvendo 146.110 beneficiários (peça 360, p. 16-17).

139. O **Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário**, por fim, deliberou:

‘9.2. determinar ao Ministério da Cidadania que adote providências para, no prazo de quinze dias após cada pagamento, incluir no Portal da Transparência as informações referentes a todos os cidadãos contemplados com o auxílio, discriminando a informação por município.’

140. Em relação à determinação acima, o Ministério da Cidadania informou que tem enviado a lista dos beneficiários, mensalmente, à CGU, para fins de divulgação no Portal da Transparência (peça 408, p. 10 -11).

141. Portanto, a inclusão no Portal da Transparência de todos os cidadãos contemplados pelo Auxílio Emergencial, foi **cumprida**, conforme já consignado no Relatório do Acórdão 1695/2020-TCU- Plenário (peça 100, p. 14, do processo TC 018.851/2020-7).

142. A inclusão no Portal da Transparência dos beneficiários do auxílio contribui para a correção de impropriedades ou irregularidades.

143. Passa-se à análise do **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário**, que assim deliberou:

‘9.4. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, em conjunto com o Ministério da Cidadania e o Ministério da Economia, que:

9.4.1. coordene as medidas de proteção social com as medidas de proteção trabalhista e de formalização do mercado de trabalho, de modo a evitar duplicidade, lacuna ou contradição;

9.4.2. coordene a instituição de mecanismo de prestação de contas anual de renda pelo beneficiário de programas sociais, no intuito de aumentar o nível de responsabilidade social quanto ao atendimento da finalidade desses benefícios;

9.4.3. coordene o desenvolvimento de mecanismo simplificado de atualização cadastral mensal pelos beneficiários de programas federais de transferência de renda, no intuito de aferir tempestivamente alterações cadastrais importantes para a execução de programas e políticas públicas, a exemplo de alterações de renda e de composição familiar.’

144. No que se refere às recomendações acima, a Casa Civil esclareceu que será criado Grupo de Trabalho Interministerial no âmbito do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19, em que serão discutidas as medidas propostas na recomendação. A coordenação deste Grupo de Trabalho, que contará com representantes dos Ministérios da Economia e Cidadania, caberá à Casa Civil (peça 368, p. 2-3).

145. Considerando que, há apenas previsão de instituição de Grupo de Trabalho para tratar das medidas recomendadas considera-se que as recomendações ainda **não foram implementadas**.

146. Em outro item do **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário**, o TCU decidiu fazer a recomendação abaixo:

‘9.5.1. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que inclua nos cruzamentos de dados as bases de folha de pagamento de servidores dos poderes Legislativo e Judiciário federal e de servidores estaduais e municipais, no intuito de verificar renda e composição familiar, com base no § 11 do art. 2º da Lei 13.982/2020;’

147. Em resposta, o Ministério da Cidadania comunicou que empreendeu esforço no sentido de obter a folha de pagamento dos poderes Legislativos e Judiciário Federal. Entretanto, segundo informou o Ministério, as bases de dados estão fragmentadas entre os diversos órgãos públicos e alguns dados permanecem com sigilo legal. Em razão disso, requisitou: à Receita Federal do Brasil (RFB) a base de dados de declarantes do imposto de renda de 2018; ao Ministério da Economia, a base do Siape; e ao Ministério da Defesa, a base de renda dos militares. Adicionalmente, os gestores informaram que, em sua busca para aprimorar o processo, o Ministério da Cidadania firmou o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 1/2020 com a CGU, que tem possibilitado o recebimento de diversas bases de dados de servidores municipais e estaduais, permitindo, assim, a identificação de eventuais pagamentos indevidos (peça 408, p. 32-33).

148. Além disso, o Ministério da Cidadania esclareceu que, a partir dos apontamentos da CGU e do TCU, são realizados, desde junho de 2020, bloqueios preventivos de pessoas beneficiárias do Auxílio Emergencial. São identificados, dentre outros casos: agentes públicos, militares, funcionários de empresas estatais federais e pessoas que exercem cargo eletivo (peça 408, p. 12-14).

149. Para as famílias beneficiárias do PBF, o Ministério da Cidadania informou que a verificação de elegibilidade para a concessão do Auxílio Emergencial é realizada mensalmente no processo de geração de folha de pagamento, com a melhoria progressiva dos cruzamentos das informações. Foi elencado o conjunto de bases de dados utilizadas para verificação de elegibilidade para a concessão de abril a julho, que foi ampliado mês a mês (peça 279).

150. As manifestações dos gestores indicam que o Ministério da Cidadania vem promovendo aperfeiçoamentos nos cruzamentos de bases de dados para verificação da elegibilidade dos servidores. Além disso, o ACT firmado com CGU tem possibilitado a identificação de servidores estaduais ou municipais entre os beneficiários do Auxílio. Assim, não obstante nem todos os possíveis usos aventados na recomendação terem produzido resultados, a exemplo da identificação de recebimentos indevidos a partir da verificação da composição familiar dos beneficiários, deve-se considerá-la **implementada**.

151. A implementação dessa recomendação contribuiu para a correção de impropriedades ou irregularidades, bem como para o cancelamento de 3.715.184 benefícios até o final de agosto (*vide* Tabela 5), que representa, conforme já mencionado, uma economia estimada em R\$ 8,8 bilhões.

152. Outra recomendação do **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário** foi no sentido abaixo:

‘9.5.2. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que efetue cruzamentos de dados adicionais para mitigar o risco de pagamento indevido na terceira parcela e eventuais pendências de parcelas anteriores, devido à eventual alteração nas condições de elegibilidade do beneficiário, avaliando a viabilidade operacional e a relação custo-benefício do controle;’

153. O Ministério da Cidadania esclareceu inicialmente que, desde abril, vem aprimorando os processos de concessão, de identificação de possíveis pagamentos indevidos. Contudo, em relação a alteração nas condições de elegibilidade do beneficiário, Ministério da Cidadania considerava que inexistia a possibilidade legal de revisão dos benefícios já concedidos. Para reforçar sua posição, apresentou a razão do veto do § 10 do art. 2º da Lei 13.982/2020, transcrita abaixo (peça 408, p.34).

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

154. Ademais, o Ministério assinalou que se deve considerar as limitações na capacidade operacional da Dataprev e do próprio Ministério. Adicionalmente, ressaltou que o processo de concessão benefício não foi finalizado e listou atividades que são realizadas pela mesma equipe que teria de realizar as eventuais revisões periódicas. Por fim, o Órgão considera que houve perda de objeto da recomendação em tela por ter passado o pagamento da terceira parcela bem como por ter sido suplantada pela determinação do item 9.2 do Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário (peça 408, p. 14 e 34).

155. Não obstante o Ministério da Cidadania ter demonstrado que tem utilizado novas bases de dados, aprimorando os cruzamentos realizados, não adotou medidas com o propósito de mitigar o risco de realizar pagamentos indevidos da terceira parcela do Auxílio, como recomendava a deliberação, em função do entendimento de que não havia previsão legal para tanto. Também não parece razoável considerar que houve perda de objeto em função da expedição de determinação posterior com propósitos similares (item 9.2 do Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário), porém em um contexto diferente dentro do processo de evolução por que vem passando o Auxílio Emergencial, de ampliação do número de parcelas por meio de prorrogação. Por isso, considera-se a recomendação **não implementada**.

156. Por sua vez, o **Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário** assim deliberou:

‘9.2. Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de:

9.2.1. divulgar na internet a lista de pessoas que tiveram o benefício cessado em razão da detecção posterior de pagamento indevido a quem não cumpre os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 13.982/2020;

9.2.2. vincular a retirada do nome de pessoas com benefício bloqueado da lista mencionada a pelo menos uma das seguintes soluções: (i) apresentação de boletim de ocorrência comprovando que a pessoa na lista foi vítima de fraude a partir da utilização de seus dados pessoais; (ii) devolução pelo beneficiário do pagamento indevido do valor recebido; e (iii) procedência de contestação de beneficiário que teve o auxílio emergencial bloqueado;’

157. Inicialmente, a CGU ressaltou que lhe compete somente a gestão e a manutenção do Portal da Transparência do Governo Federal, a partir de dados enviados pelo Ministério da Cidadania. Adicionalmente, a CGU alertou para o risco envolvido ao se tornar pública a relação de pessoas que teriam recebido o Auxílio Emergencial indevidamente. Ademais, lembrou que parte dos contemplados sequer solicitou o benefício. Nesse sentido, anexou dois pareceres da CGU com decisão de desprovinamento de pedidos de acesso à identificação das pessoas que receberam indevidamente o Auxílio Emergencial. Acrescentou que a divulgação de dados pessoais sem a conclusão dos processos apuratórios pode gerar questionamentos pela inobservância da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, art. 31; e da Lei 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de dados, art. 2º, inciso IV (peça 362).

158. O Ministério da Cidadania também entende que os dados que identificam os beneficiários com apenas indícios de pagamento indevido do Auxílio Emergencial devem ser mantidos sob sigilo, para evitar constrangimento público, desrespeito à vida privada, honra e imagem (art. 5º, inciso X, da Constituição Federal), como também a violação ao direito de ampla defesa e do contraditório. E elenca, assim, alguns motivos pelos quais esses indícios não são passíveis de comprovação pelo processamento automático de dados, tais como: a temporalidade das bases de dados utilizadas, os registros desatualizados ou a eventual utilização indevida de dados por terceiros que comprometem o grau de certeza quanto eventual intenção por parte do requerente (peças 279, p. 6; e 408, p. 17 e 35).

159. Ante às informações apresentadas em relação ao item 9.2.1, o Ministério da Cidadania considerou inócua por perda de objeto a recomendação 9.2.2 (peças 279, p. 6; e 408, p. 18). A CGU, por sua vez, manifestou entendimento de que o item 9.2.2 cabe ao Ministério da Cidadania. O Ministério da Economia, a quem também se dirigiam as recomendações, não se manifestou a respeito delas.

160. Assim, considera-se que as recomendações acima **não foram implementadas**, em função do entendimento dos Ministério da Cidadania e da CGU relacionadas ao risco de divulgar dados que identificam os beneficiários do auxílio emergencial apenas com baseados nos cruzamentos automáticos dos dados.

161. Também deliberou o **Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário** no sentido de:

‘9.2.3. Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de realizar campanha de conscientização voltada para informar a população sobre: (i) o risco de terem seus dados utilizados indevidamente para solicitar o auxílio emergencial e as providências necessárias nessas circunstâncias; (ii) a obrigação legal e moral de devolução do valor recebido indevidamente caso o benefício tenha sido bloqueado e não haja contestação; e (iii) a possibilidade de contestação de bloqueio de benefício detectado como não elegível;’

162. Em resposta, o Ministério da Cidadania esclareceu, em 6/8/2020, que o tema está sendo estudado pela Diretoria de Comunicação Social, que avaliará a melhor forma de divulgação, dentro da possibilidade financeira do órgão. Consideram utilizar campanhas publicitárias, além das matérias jornalísticas informativas que já têm sido feitas pelo Órgão (peça 280). Adicionalmente, o Ministério informou que vem levando aos cidadãos informações sobre o Auxílio Emergencial, possibilitando maior transparência e controle sobre o benefício. Como exemplo, foram mencionadas duas publicações realizadas nos canais institucionais (peça 408, p. 41).

163. A manifestação da CGU foi no sentido de que atende, no que lhe cabe, a recomendação. Argumentou que, por meio do Portal da Transparência, existe a possibilidade de que o cidadão contribua com o envio de denúncias diretamente ao Ministério da Cidadania. A ferramenta utilizada é o Fala.BR. O portal também disponibiliza a ferramenta “Fique de Olho!”, onde se pode indicar o recebimento indevido de um benefício por pessoa física específica (peça 362, p. 2).

164. Entende-se que as iniciativas adotadas pelo Ministério da Cidadania não chegam a caracterizar uma campanha de conscientização. Por isso, considera-se que a recomendação ainda se encontra **não implementada**.

165. Em outra deliberação, o **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário**, o TCU expediu a determinação abaixo:

‘9.2. determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, a partir da data da publicação desta deliberação, realize verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais previstos, no mínimo, nos incisos II e III do art. 2º da Lei 13.982/2020, em consonância ao disposto no art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, dos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e dos arts. 37 e 203 da Constituição Federal;’

166. Após a análise de recurso impetrado, o **Acórdão 2422/2020-TCU-Plenário** alterou o item acima da seguinte forma:

‘9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer e acolher os embargos de declaração, conferindo-lhes, excepcionalmente, efeitos infringentes, para prorrogar o prazo para o cumprimento da determinação questionada, estabelecendo-se que as verificações mensais de que trata o subitem 9.2 do Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário devem ser realizadas a partir de 1º de outubro de 2020, sem prejuízo dos processamentos e pagamentos em andamento até a data da efetiva implementação desse novo procedimento;’

167. Inicialmente, o Ministério da Cidadania mencionou que o Acórdão 2422/2020-TCU-Plenário, pronunciou-se sobre embargos de declaração apresentado, definindo o dia 1º/10/2020 como data inicial para implementação dessa determinação. Acrescentou que têm sido realizados aprimoramentos no processo de concessão do Auxílio Emergencial, mas o atendimento desta determinação está em tratativas internas e com a Dataprev para definir procedimentos adicionais de operacionalização dessas verificações (peça 408, p. 21 e 39).

168. Instado a esclarecer sobre as medidas que já foram adotadas em relação à determinação em questão (peça 417, p. 1-2), o Ministério da Cidadania repassou, em 21/10/2020, tabela em que são listados os quantitativos dos cancelamentos realizados em setembro pela revisão de elegibilidade, a partir de base recebida da Dataprev em 23/9/2020, que totalizaram 591.648 benefícios (peça 417, p. 6).

169. Os gestores encaminharam a Proposta de Trabalho 007/2020, apresentada pela Dataprev para realização dos cruzamentos de dados para a manutenção mensal do Auxílio Emergencial para os públicos ExtraCad, CadÚnico não PBF e Extrajudicial (peça 417, p. 7-16), com verificação dos seguintes indicadores nos CPFs elegíveis para a parcela a ser paga: registro de óbito, recebimento de seguro desemprego, registro RAIS, inscrição ativa no SIAPE, vínculo RGPS, titular de benefício previdenciário ou assistencial, vínculo nas Forças Armadas, recebedor de benefício emergencial, servidor municipal, estadual ou distrital e registro ativo de trabalho intermitente. Caso haja a identificação de algum desses critérios, o beneficiário ficará inelegível com pagamento a ser bloqueado.

170. Os gestores do Ministério ressaltaram, ainda, que a avaliação periódica dos critérios de elegibilidade dos beneficiários do Auxílio Emergencial para manutenção do pagamento do benefício, bem como em relação ao óbito do requerente, recebimento de benefícios previdenciários e assistenciais e vínculo trabalhista foram contemplados nas regras do novo Auxílio Emergencial Residual, instituído pela Medida Provisória 1.000/2020.

171. Dadas as adaptações necessárias nos sistemas operacionais dos agentes operador (Dataprev) e pagador (Caixa) e para não suspender pagamentos em andamento, o prazo de cumprimento do item foi, de fato, dilatado pelo Acórdão 2422/2020-TCU-Plenário que julgou os embargos de declaração, e definiu o dia 1/10/2020 como data inicial para efeitos de implementação desta determinação (peça 327). Os gestores apresentaram as regras de negócio para a verificação mensal da elegibilidade dos beneficiários do Auxílio Emergencial e o resultado do batimento em setembro/2020, com bloqueio de elegíveis, o que demonstra que a medida já foi **cumprida**.

172. O cumprimento mensal dessa determinação tem como benefício a correção de irregularidade, pois deverá suscitar a cessação dos pagamentos a beneficiários que deixaram de atender critérios de elegibilidade. Os benefícios efetivos financeiros também poderão ser aferidos no próximo relatório de acompanhamento.

173. Foi ainda deliberado no **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário**:

‘9.5.1. recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que aprimore os mecanismos de controle para a correta identificação da composição familiar dos domicílios, por meio da integração de procedimentos automatizados, remotos e visitas in loco das equipes técnicas dos Centro de Referências de Assistência Social (Cras), nas situações que assim o exigirem;’

174. O Ministério da Cidadania, em sua manifestação, opinou que esta recomendação contraria e descaracteriza as atribuições da Política Nacional de Assistência Social, pois a visita domiciliar é uma técnica que tem por objetivo promover a inclusão social e acesso a direitos e não é realizada com intuito de verificar a composição familiar, o que se assemelha a um papel fiscalizatório. O Ministério acrescentou que está elaborando Nota Técnica que define o papel da Assistência Social na defesa e garantia de direitos e seus limites, a qual será enviada ao conhecimento do TCU (peça 408, p. 22- 25).

175. Adicionalmente, opinou que, durante a pandemia, não seria recomendável a superexposição das equipes representada pela imensa quantidade de visitas que seriam necessárias. Nesse sentido, o Ministério mencionou vários atos normativos editados para que os entes subnacionais adaptassem os seus espaços, adequassem as atividades, bem como reduzissem as visitas de modo que fossem observadas as medidas e condições que garantam a segurança dos usuários e profissionais do SUAS.

176. O Ministério da Cidadania acrescentou que os Cras são unidades de serviços assistenciais de municípios parceiros. Para efetivar esta recomendação seria necessária aprovação nas instâncias de pactuação, para posterior definição de estratégia de atuação, o que demandaria um tempo que, possivelmente, tornaria a implementação inócua. Foi acrescentado que a rede SUAS não participou da concepção do Auxílio Emergencial e, portanto, quando da elaboração desta política foi desconsiderada a capilaridade da rede socioassistencial e a abrangência do trabalho social.

177. As manifestações do Ministério da Cidadania deixam claro que a recomendação em análise **não foi implementada**.

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

V.1 Principais constatações do acompanhamento

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

179. A existência de um número considerável de ações judiciais com decisões favoráveis reconhecendo o direito ao benefício também evidenciam a existência de cidadãos com direito ao Auxílio Emergencial, mas que não conseguiram ter acesso ao benefício. Conforme informado na Tabela 5, apresentada no Capítulo Visão Geral acima, até o final de agosto, já foram beneficiadas, via decisão judicial, cerca de 14 mil pessoas, que já receberam o montante de mais de R\$ 46 milhões. A tendência é que esses números se ampliem consideravelmente, tendo em vista que, até o início de outubro, mais de 100 mil ações com pleitos da espécie já deram entrada nos tribunais regionais federais (peça 1 do processo TC 036.023/2020-5, em tramitação no TCU). A esta evidência somam-se, também, as contestações apresentadas por meio da DPU deferidas. Até o final de agosto, já haviam sido beneficiadas 1.447 pessoas.

180. Para propiciar a identificação de possíveis fatores causais de erros de exclusão de beneficiários com direito, foi elaborada uma consolidação de manifestações sobre o indeferimento do benefício apresentadas à Ouvidoria do Tribunal. Os principais fatores apontados relacionavam-se à existência de identificação incorreta de vínculo de ocupação formal; à identificação incorreta de outros membros da família recebendo o benefício; à alegação de que os cadastros eram inconclusivos; e à demora na análise.

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

181. Para propiciar um melhor conhecimento do grupo de brasileiros que tinham direito ao Auxílio Emergencial, mas que permaneceram sem acesso ao benefício, o qual havia sido

identificado dentro do segmento que constava do CadÚnico, buscou-se confrontar as características dos cidadãos que deveriam integrar esse segmento, considerando a pesquisa da Pnad Contínua 2019, com as do conjunto de cidadãos que foram contemplados nesse grupo.

182. No terceiro relatório de monitoramento, esse conjunto de excluídos foi estimado em 3,3 milhões de indivíduos, quantidade obtida pela diferença entre a estimativa de 13,1 milhões de beneficiários e o total de 9,8 milhões de pessoas consideradas elegíveis dentro do grupo que integra o CadÚnico apurado até o final de junho.

183. No entanto, optou-se por desenvolver a análise com base nos dados iniciais da concessão do Auxílio, referentes aos beneficiários considerados elegíveis no mês de abril, antes, portanto, da redução do número de beneficiários por cancelamentos decorrentes do aperfeiçoamento das verificações de elegibilidade. Essa opção não implica grande prejuízo às análises, uma vez que o grupo CadÚnico teve praticamente todas as concessões nessa fase inicial dos pagamentos.

184. Dessa forma, os resultados que foram considerados no confronto entre as estimativas é o apresentado na Tabela 8 e o possível erro de exclusão examinado é da ordem de 2,6 milhões de pessoas. A Nota Metodológica (Apêndice B), fornece informações mais detalhadas acerca da análise desenvolvida.

Tabela 8 – Estimativa Pnad comparada com elegíveis do Auxílio Emergencial

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

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

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

186. Ao se examinar o perfil de renda familiar desse grupo de excluídos retirando-se os rendimentos informais, que decresceram substancialmente durante a pandemia, também foi possível tirar algumas conclusões (Tabela 9).

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

Faixas de renda formal	Estimativa (A)	Elegíveis no Grupo CadÚnico (B)	Diferença C=(A-B)	Elegíveis no Grupo Extracad (D)	Diferença (C-D)
------------------------	----------------	---------------------------------	-------------------	---------------------------------	-----------------

Compatível com o PBF	4.605.072	2.482.996	2.122.076	42.547	2.079.529
Compatível com o CadÚnico	8.511.208	8.004.477	506.731	277.487	229.244
Total	13.116.280	10.487.473	2.628.807	320.034	2.308.773

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

187. Do levantamento de dados de elegíveis, há quase 2,5 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial no grupo CadÚnico que possuíam renda para serem contemplados no grupo do PBF. Uma explicação para esse fato que se coaduna com acontecimentos levantados em outros processos (TC 005.998/2020-4 – Representação sobre o PBF) é a existência de famílias ainda não contempladas no PBF. Informações do referido processo apontavam para o represamento de cerca de um milhão de famílias no início de 2020. Além disso, matérias jornalísticas (ROSSI, 2020; VALDRÉ E FERNANDES, 2020) e estudos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2020), à época, apontavam a necessidade de eliminar a espera para ingresso no PBF com a inclusão de 1,7 milhão de famílias.

188. Ao se comparar as estimativas aos elegíveis na faixa de renda do PBF (renda *per capita* familiar de até R\$ 178,00 mensais), chegou-se ao quantitativo de 2.122.076 pessoas que, no contexto da pandemia, sem rendimentos informais, poderiam ser atendidas pelo Auxílio Emergencial no grupo CadÚnico na faixa de renda do PBF. Esse contingente representa 80,7% do número estimado como possível erro de exclusão e reforça a percepção de que esses excluídos se situam entre os estratos de renda mais baixos da população. Os demais 506.731, pela faixa de renda em que estão situados, deveriam ter sido contemplados para o Auxílio Emergencial dentro do grupo CadÚnico mesmo.

189. A Tabela 9 acima também mostra 320.034 pessoas que constam do CadÚnico e que, conforme se constatou pela análise dos dados dos pagamentos realizados, acabaram sendo contempladas entre os que requereram o Auxílio Emergencial por meio dos aplicativos da Caixa. Portanto, ao se considerar que parte dos excluídos que deveriam ter sido atendidos no CadÚnico acabou por ter acesso ao benefício, a estimativa de erro de exclusão reduz-se para 2.308.773.

190. Outra análise a que os dados utilizados nas estimativas foram submetidos consistiu na verificação de existência de subnotificação do indicativo do recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) entre os dados amostrados pela Pnad Contínua de 2019. É importante esclarecer que o recebimento do BPC impede o recebimento do Auxílio Emergencial. De fato, constatou-se que, segundo os dados da Pnad, havia 1.865.109 beneficiários de BPC a menos na PNAD do que os existentes em dezembro de 2019 (4.752.440 – 2.887.331). Isso implica uma superestimação dos excluídos, pois se os dados refletissem a quantidade real, muitos não teriam sido considerados elegíveis em função dessa condição.

191. Entretanto, como a presença de um beneficiário do BPC em uma família não significa necessariamente que todos os membros dessa família ficam impedidos de receber o Auxílio Emergencial, não seria adequado deduzir do contingente de excluídos todo o valor da diferença encontrado. Uma aproximação razoável do valor a ser deduzido pode ser obtida aplicando-se a mesma proporção entre beneficiários do BPC na Pnad e retidos pelos critérios de elegibilidade por esse motivo nas estimativas, inclusive considerando o efeito do BPC na renda das famílias. Constatou-se que 66,5% dos benefícios de BPC presentes nos dados da Pnad motivaram a classificação de requerimentos de Auxílio Emergencial como inelegíveis. Utilizando essa proporção, chega-se à quantidade de 1.240.297, benefícios a serem deduzidos das estimativas. Com essa dedução, os possíveis erros de exclusão, obtêm-se a quantidade de 1.068.476 possíveis excluídos, valor apurado tendo como referência o momento em que foi paga a primeira parcela do CadÚnico em abril e maio. Considerando as mudanças ocorridas nos elegíveis do CadÚnico em função de cancelamentos, que foram reduzidos em agosto a 9.482.103, o número de possíveis excluídos se eleva a 2.073.846.

192. Portanto, as análises desenvolvidas a partir dos dados estatísticos da Pnad demonstraram que há um significativo contingente de pessoas que deveriam ter sido contempladas com o Auxílio Emergencial desde que previamente tivessem sido inscritas no CadÚnico. Portanto, acabou por desvelar que existe muitos brasileiros em situação de carência que não vêm sendo alcançados pelos programas assistenciais e sequer constam do Cadastro Único de Programas Sociais. Parte desse contingente poderá vir a se somar ao já existente represamento de concessões do Bolsa Família. Essa constatação de tantos cidadãos invisíveis ao Poder Público reveste-se de maior relevância em um momento em que se define a transição do modelo assistencial anterior à pandemia para um modelo que possa assegurar proteção social adequada após a finalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial.

V.3 Monitoramento das deliberações do TCU

193. Considerando as evidências de que parcela do público-alvo com direito ao Auxílio não foi contemplada, esta Corte de Contas decidiu, por meio do **Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário**:

‘9.5.3. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que utilize mais efetivamente a rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no processo de cadastramento do auxílio emergencial para o alcance dos trabalhadores com barreiras socioeconômicas, como ausência de acesso à internet e dificuldade de leitura e entendimento das regras e comandos correspondentes;’

194. O Ministério da Cidadania informou as medidas que tem adotado para proteção social de populações em situação de vulnerabilidade, risco social, violência e demais violações de direito no contexto da emergência em saúde pública em função da pandemia provocada pelo novo coronavírus (peça 408, p. 15 e 16). Adicionalmente, esclareceu que, com a edição da Portaria 394, de 29/5/2020, foi aventada a participação da Rede Suas no cadastramento dos ultravulneráveis, contudo, mesmo considerando a sua capilaridade e competências, não teria havido tempo hábil para a implementação, em função do término do prazo para cadastramento ao benefício em julho de 2020, nem para realizar a pactuação e deliberação da medida nas instâncias de negociação do Suas, como a Comissão Intergestores Triparte (CIT) (peças 281, p. 2 e 408, p. 44).

195. Pelas informações fornecidas pelos gestores considera-se que essa recomendação **não foi implementada**. Para este caso específico, há que se reconhecer a exiguidade do prazo disponível para a implementação da recomendação, dado que os gestores tomaram ciência do Acórdão 1428/2020-Plenário no dia 9/6/2020 e a apresentação de requerimentos ao benefício encerrou-se em 2/7/2020.

196. Por sua vez, o **Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário** assim deliberou:

‘9.2.4. Recomendar ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União que avaliem a conveniência e oportunidade de identificar os casos de requerentes do auxílio emergencial que não obtiveram resposta pelo *site* ou pelo aplicativo e informar a essas pessoas a situação de seus requerimentos/benefícios, encaminhando ao Tribunal, no prazo de 15 dias informações sobre as medidas adotadas;’

197. Para o atendimento da recomendação acima, de acordo com o Ministério da Cidadania, para o público PBF inexistiu essa possibilidade de requerimento do Auxílio Emergencial, dado que o benefício é concedido automaticamente (peças 279 e 402).

198. Entretanto, os gestores esclareceram que, em 2/7/2020, foi implantado, no aplicativo da Caixa, um módulo de contestação específico para as famílias beneficiárias do PBF com o fim de possibilitar ao responsável familiar possa contestar eventual não concessão do Auxílio para familiares considerados inelegíveis (peça 279, p. 5- 6).

199. O órgão acrescentou que todos os inscritos no CadÚnico até o dia 02/4/2020 e os que solicitaram o Auxílio Emergencial podem, pelo aplicativo ou *sites* da Caixa e da Dataprev, consultar o andamento da avaliação da elegibilidade, verificar se o Auxílio foi concedido e os motivos do indeferimento. O Ministério da Cidadania esclareceu, ainda, que público inscrito no CadÚnico não contemplado também pode requerer o Auxílio pelo aplicativo ou *site* da Caixa. Os

demais requerentes que tiveram o auxílio negado, por sua vez, podiam fazer nova solicitação ou entrar com pedido de contestação via aplicativo da Caixa ou, para alguns tipos de indeferimento, pelo site da Dataprev (peça 408, p. 35-39). Os gestores acrescentaram que esses procedimentos foram divulgados a toda a rede do CadÚnico e ao público em geral por meio do Informe Bolsa e Cadastro 715, de 3 de junho de 2020 (peça 408, p. 37).

200. Os gestores alegaram ainda que, com realização do Acordo de Cooperação Técnica firmado com a DPU e a publicação da Portaria 423, de 19/6/2020, criou-se um fluxo mais célere de recebimento e análise de contestações extrajudiciais para tratar dos indeferimentos sem possibilidade de contestação automática, por meio de comprovação documental (peça 408, p. 37).

201. Não obstante, a manifestação dos gestores não ter evidenciado o cumprimento estrito do que foi recomendado, ou seja, identificar os casos de requerentes que não obtiveram resposta pelo *site* ou pelo aplicativo, e apesar dos diversos meios colocados à disposição dos requerentes para consultarem a sua condição e contestarem as decisões pelo indeferimento, considera-se que a recomendação **não foi implementada**.

202. O **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário** expediu, ainda, a recomendação abaixo:

‘9.5.2. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que passe a utilizar a Rede Suas para a recepção de contestações visando à revisão do indeferimento dos requerimentos de Auxílio Emergencial;’

203. Em resposta, o Ministério da Cidadania lembrou, inicialmente, que os Cras são unidades de serviço dos municípios, não da União. Os gestores consideram que a utilização da rede socioassistencial na recepção de contestações visando à revisão do indeferimento dos requerimentos de Auxílio Emergencial descaracteriza as especificidades do seu trabalho social e do próprio Suas, podendo colocar em risco as aquisições das ofertas socioassistenciais (peça 408, p. 25-28).

204. O Ministério da Cidadania acrescentou que, durante a reunião remota promovida pelo Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), em 23/6/2020, os representantes manifestaram-se contrários à possibilidade de atuarem como ponto de contestação, por não reconhecerem a atividade como função da Assistência Social (peça 408, p. 25-26).

205. Adicionalmente, os gestores argumentaram que, em razão dos prazos previstos na legislação do Auxílio, a maior parte dos casos de contestações já devem ter sido apresentadas junto às defensorias. Segundo os gestores, a implementação da recomendação envolveria um grande esforço de pactuação e regulamentação, para, ao final, contemplar apenas alguns casos episódicos (peça 408, p. 26).

206. A recomendação em análise, conforme posição manifestada pelos gestores, **não foi implementada**.

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

VI.1 Principais constatações do acompanhamento

207. Em função da ausência de um sistema informatizado de monitoramento que possa prestar informações tempestivas sobre funcionamento dos equipamentos da Rede SUAS, os recursos extraordinários disponibilizados por meio da Medida Provisória 953/2020, destinados à estruturação da Rede e ao incremento de ações socioassistenciais, foram repassados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao fundo de assistência social dos entes subnacionais, sem que o Ministério da Cidadania pudesse comprovar o efetivo funcionamento desses equipamentos durante o período de isolamento social. Essa transferência se deu em um contexto em que se noticiava que alguns equipamentos se encontravam fechados ou com atendimento remoto.

208. Informações consolidadas repassadas pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), em 16/7/2020, apontavam que o repasse de recursos, regulado pelas Portarias do Ministério da Cidadania 369/2020 e 378/2020, alcançavam o montante de R\$ 2 bilhões. A Portaria

378/2020 condicionou o cofinanciamento federal aos entes à demonstração do regular funcionamento dos equipamentos da política de assistência social, em especial do Cras e Creas. Não obstante, esta unidade técnica identificou que, quando foi iniciada a liberação dos recursos, em maio/2020, o Ministério não dispunha de todos os dados para se certificar do regular funcionamento dos equipamentos, em função dos prazos estabelecidos para transmissão das informações sobre atendimento no Relatório Mensal de Atendimento (RMA).

VI.2. Monitoramento das deliberações do TCU

209. Considerando a importância de que os recursos das Portarias MCid 369/2020 e 378/2020 sejam efetivamente utilizados em favor de ações assistenciais durante o período de crise decorrente da pandemia, esta Corte de Contas decidiu, via **Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário**:

‘9.5.3. Recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que ao definir o Demonstrativo de Execução Físico-Financeira (DEFF) a ser utilizado para a prestação de contas da utilização dos recursos de que tratam as Portarias 369/2020 e 378/2020, do Ministério da Cidadania, inclua questões específicas relacionadas às ações socioassistenciais e à estruturação da Rede SUAS capazes de atestar a boa e regular aplicação dos recursos federais nas ações mais relevantes, a exemplo de itens que demonstrem as aquisições de equipamentos de proteção individual (EPI) e de alimentos, bem como de ações socioassistenciais visando ao enfrentamento da pandemia, como listado no art. 2º da Portaria 369/2020 do Ministério da Cidadania.’

210. De acordo com o Ministério, foram realizadas reuniões entre as equipes do FNAS e da SNAS para levantar os requisitos necessários com vistas ao atendimento das questões das Portarias 369/2020 e 378/2020, no Demonstrativo de Execução Físico-Financeira (DEFF) (peça 408, p. 55-56).

211. Com isso, a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências e a Subsecretaria de Tecnologia da Informação do Ministério da Cidadania trabalharão na evolução do módulo do DEFF referente ao exercício de 2020 no Sistema SUASweb a ser disponibilizado no 2º semestre de 2021.

212. Considerando que a FNAS e a SNAS tenham realizado reuniões para levantar os requisitos para atender às questões específicas e, assim, contribuir para que haja efetiva aplicação dos recursos disponibilizados nas ações socioassistenciais mais relevantes, as ações adotadas pelo Ministério para adaptar o processo de prestação de contas ainda são incipientes. À vista disso, considera-se que a recomendação está **em implementação**.

VII. CONCLUSÃO

213. O Auxílio Emergencial representa uma iniciativa governamental de alta materialidade orçamentária, com grande impacto nas finanças públicas e no equilíbrio fiscal. As despesas para custear o benefício, que originalmente foram orçadas em R\$ 98 bilhões, considerando as prorrogações, incluída a instituição do Auxílio Emergencial Residual, elevou-se para R\$ 321,8 bilhões, que representa uma ampliação de mais de 200%.

214. As projeções realizadas para este relatório indicam que as despesas com o Auxílio, até o final do ano, deverão ultrapassar a cifra de R\$ 296 bilhões (*vide* Figura 4). Assim, o Auxílio Emergencial é a iniciativa de maior materialidade entre todas as políticas governamentais associadas ao combate da Covid-19. O impacto fiscal dos gastos deverá ser substancial, contribuindo para a elevação do déficit e do endividamento públicos. Segundo estimativa do Ministério da Economia, realizada a partir de recomendação do TCU, somente as despesas com o Auxílio Emergencial deverão resultar em uma despesa adicional com juros de cerca de R\$ 141 bilhões, ao longo de 10 anos.

215. Mas há que se frisar, também, que o Auxílio Emergencial se reveste de grande relevância social no contexto atual, de extrema vulnerabilidade social causada pela pandemia provocada pelo novo coronavírus e pelas medidas de isolamento social que vêm sendo implementadas para o controle do contágio da doença. Estudo do Banco Mundial indica que, sem o

cômputo dos efeitos dos programas de proteção social, a extrema pobreza no Brasil se expandiria de 4,4% para 7% da população. Por outro lado, conforme demonstra a pesquisa Pnad Covid-19, em termos médios, a renda domiciliar *per capita* aumentou 11% com o Auxílio Emergencial. Para a população com renda *per capita* inferior a R\$ 50,34, o aumento foi de 3.705%.

216. Não obstante, o País não desfruta de uma situação fiscal estabilizada que permita estender por um período longo gastos da magnitude do Auxílio Emergencial. Esse quadro requer do Governo o desenvolvimento de estudos técnicos que possibilitem o adequado planejamento da descontinuidade do Auxílio e de sua substituição pelo sistema de proteção social que vier a sucedê-lo, como os recomendados aos gestores no último relatório de acompanhamento.

217. Ao se analisar aspectos operacionais associados ao pagamento do Auxílio Emergencial, há que se reconhecer o grande esforço que vem sendo empreendido pelos diversos órgãos governamentais que participam do processo, considerando a enorme escala, abrangência e complexidade envolvidas. Entretanto, as informações que vêm sendo até aqui coletadas indicam que todos esses fatores, associados às dificuldades para se aferir os rendimentos auferidos no mercado informal e a real composição familiar dentro dos domicílios, entre outros fatores, acabaram levando à concessão de benefícios a requerentes sem direito ao Auxílio.

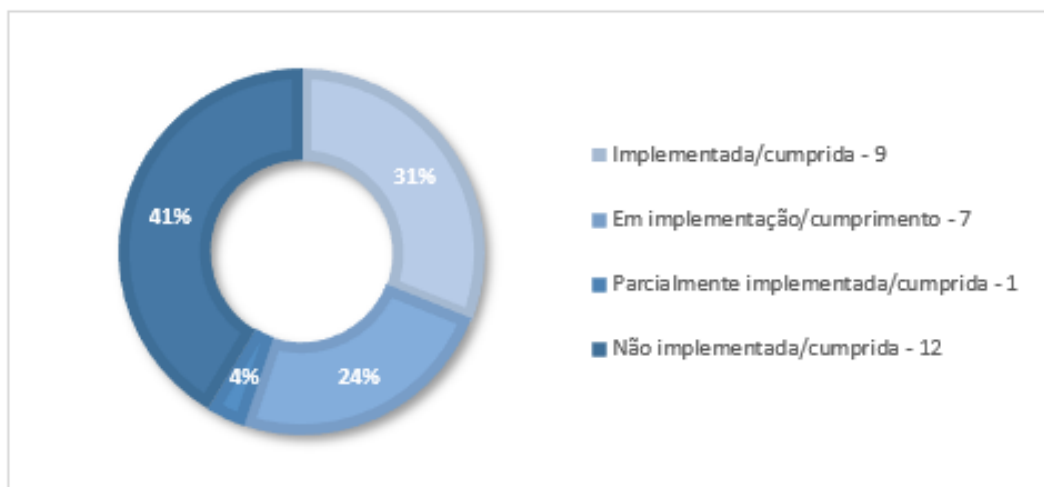
218. As análises desenvolvidas são relevantes não apenas porque indicam limitações do processo de concessão do Auxílio Emergencial tal como foi organizado, mas também porque possibilita que se antevejam os efeitos dessas limitações nas futuras políticas assistenciais a serem propostas. As dificuldades de se aferir o endereço dos beneficiários e as composições familiares são questões que deverão ser enfrentadas por ocasião da definição de um novo modelo de proteção social, sob pena de se perpetuar esse tipo de distorção, bem como dos gastos governamentais indevidos correspondentes.

219. As estimativas realizadas com base na Pnad Contínua de 2019, atualizadas para o contingente de elegíveis já aprovados indicam que podem estar sendo pagas a mais cerca de 7,3 milhões de pessoas, o que corresponde a um erro de 10,8% e equivale a R\$ 29,03 bilhões, já considerando os pagamentos previstos até dezembro. Além disso, as estimativas realizadas também indicaram que foram contempladas cerca de 6,4 milhões de mulheres mães de família a mais do que as regras de elegibilidade permitiriam, o que representa, mais R\$ 25,62 bilhões de possíveis recebimentos indevidos.

220. As estimativas também apontaram que existem cidadãos que satisfazem os requisitos legais, mas não conseguiram ter acesso ao Auxílio Emergencial. Esse contingente foi estimado em 2,07 milhões de pessoas. Pela faixa de renda, essas pessoas deveriam ter sido contempladas com o Auxílio Emergencial desde que previamente tivessem sido inscritas no CadÚnico. São cidadãos invisíveis ao Poder Público, cuja descoberta reveste-se de maior relevância neste momento em que se define a transição para um novo modelo assistencial.

221. Este relatório também realiza o primeiro monitoramento das deliberações que o TCU vem expedindo ao longo deste acompanhamento bem como nos processos apensados. Não obstante o curto prazo decorrido entre a expedição das deliberações e este primeiro monitoramento, parte significativa das deliberações já foram implementadas. A Figura 13 registra os percentuais de cumprimento das deliberações. O resumo detalhado consta do Apêndice D. Aquelas medidas propostas que ainda não tiverem sido totalmente concluídas deverão ter seu *status* atualizado no próximo relatório de acompanhamento.

Figura 13 – Cumprimento das determinações e recomendações do TCU



Fonte: Elaboração própria.

222. É importante ressaltar que as medidas deliberadas pelo TCU vêm contribuindo para a construção de soluções de forma a aperfeiçoar o processo de concessão e manutenção do Auxílio Emergencial. As seções que tratam do monitoramento das medidas implementadas pelos gestores registram os benefícios efetivos já alcançados, como a recuperação dos cerca de R\$ 150 milhões até o dia 11 de setembro por meio do sistema criado para devolução voluntária determinado pelo TCU. Nesse mesmo sentido, conforme registra o Parecer de Mérito Conjunto SENARC/SECAD 1/2020 (peça 409), as recomendações apresentadas pelo TCU ajudaram a sanar imperfeições no processo de concessão do benefício quando foram definidas as novas regras para o Auxílio Emergencial Residual.

223. Entretanto, considerando que o escopo deste relatório foi direcionado para a atualização e a análise dos desdobramentos das constatações apresentadas nos três relatórios anteriores e considerando, ainda, que o Auxílio Emergencial caminha para a sua fase final, não estão sendo formuladas novas propostas de recomendações ou determinações.

224. Por fim, é importante reconhecer os méritos do Ministério da Cidadania, do Ministério da Economia, da Dataprev e da Caixa Econômica Federal na implementação do Auxílio Emergencial em prazo exíguo e com um alcance tão abrangente. Nesse contexto, as análises e propostas que vindo construídas neste acompanhamento têm sido desenvolvidas com o propósito de contribuir para o aumento da transparência, eficiência e efetividade do Auxílio Emergencial.

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

Resultado do Monitoramento

a) **Considerar** como resultado do monitoramento das deliberações prolatadas neste Relatório de Acompanhamento e nos processos apensos:

a.1) em relação ao Acórdão 1196/2020-TCU-Plenário, **cumpridos** os tópicos 20.2.a, 20.2.b, 20.4.b, 20.5.a e 20.5.b do item 9.1 e o item 9.2; **parcialmente cumprido** o tópico 20.4.a do item 9.1; e **em cumprimento** os tópicos 20.2.c, 20.3 e 20.4.c do item 9.1;

a.2) em relação ao Acórdão 1428/2020-TCU-Plenário, **implementado** o item 9.5.1; **em implementação**, o item 9.2; e **não implementados** os itens 9.3, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.5.2 e 9.5.3;

a.3) em relação ao Acórdão 1764/2020-TCU-Plenário, **não implementados** os itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4; e

a.4) em relação ao Acórdão 2282/2020-TCU-Plenário, **cumprido** o item 9.2; **implementado**, o item 9.4.1; **em implementação** os itens 9.3, 9.4.2 e 9.5.3; e **não implementados** os itens 9.5.1 e 9.5.2;

Congresso Nacional

b) **Informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao coronavírus que o Tribunal de Contas da União avaliou a implementação nos meses de julho e agosto do Auxílio Emergencial instituído pela Lei 13.982/2020 e concluiu que:

b.1) até o mês de agosto, foram pagos R\$ 212,71 bilhões do Auxílio Emergencial aprovado pelo art. 2º da Lei 13.982/2020, o que equivale a 66,09% dos créditos extraordinários abertos para pagamento do benefício, alcançando o total de 354,51 milhões de cotas de R\$ 600,00, pagas a 67,98 milhões de pessoas, que compõem, aproximadamente, 58,4 milhões de famílias;

b.2) no mês de julho, foram pagos R\$ 45,8 bilhões do Auxílio Emergencial para 65,7 milhões beneficiários, sendo 10,6 milhões de mães chefes de família;

b.3) no mês de agosto, foram pagos R\$ 45,3 bilhões do Auxílio Emergencial para 64,9 milhões de beneficiários, sendo 10,5 milhões de mães chefes de família;

b.4) nos meses de julho e agosto ocorreram reavaliações de beneficiários, tendo sido revertidos 365.657 benefícios anteriormente cancelados;

b.5) até o mês de agosto, 3,72 milhões de benefícios foram cancelados por ferirem as regras de elegibilidade, representando cerca de 5,5% do total de elegíveis, proporcionando economia estimada em R\$ 8,8 bilhões;

b.6) no mês de agosto, 10.485 requerentes do público ultravulnerável foram beneficiados com o Auxílio Emergencial, através do atendimento assistido por meio de sistema desenvolvido pela Dataprev e operacionalizado pelos Correios;

b.7) até o mês de agosto, foram contemplados com o Auxílio Emergencial 804.874 pessoas que efetuaram contestações contra indeferimentos diretamente na plataforma digital da Caixa; 1.447 pessoas que promoveram contestações extrajudiciais na Defensoria Pública da União; e 14.242 pessoas que ingressaram com ações judiciais contra indeferimentos;

b.8) até o mês de agosto, foi pago o total de R\$ 103 milhões em despesas operacionais para a Caixa, a Dataprev e os Correios, referentes a serviços prestados para o pagamento do Auxílio Emergencial aos beneficiários; e

b.9) constatou-se que 31% das recomendações e determinações proferidas pelo TCU no âmbito deste acompanhamento e processos apensados foram implementadas/cumpridas; 4% estão parcialmente cumpridas; 24% estão em implementação/cumprimento; e 41% não foram implementadas pelos órgãos aos quais foram dirigidas, conforme pode ser verificado na Tabela 1 do Apêndice D, que deverá ser anexada ao Aviso;

Providências Internas

c) **Informar** aos órgãos abaixo listados do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada (acompanhada do relatório da Unidade Técnica) podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

c.1) à Câmara dos Deputados;

c.2) ao Senado Federal;

c.3) à Casa Civil da Presidência da República;

c.4) ao Ministério da Defesa;

c.5) ao Ministério da Economia;

c.6) ao Ministério da Cidadania;

c.7) ao Ministério da Saúde;

- c.8) à Controladoria-Geral da União (CGU);
 - c.9) ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República;
 - c.10) à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social;
 - c.11) à Caixa Econômica Federal;
 - c.12) à Procuradoria Regional da República em Minas Gerais e no Ceará, em razão das ações civis públicas em andamento; e
 - c.13) à Secretaria do Tesouro Nacional;
- d) nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar na ata da Sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de restituir os autos à SecexPrevidência para continuidade do acompanhamento.”

É o relatório.

VOTO

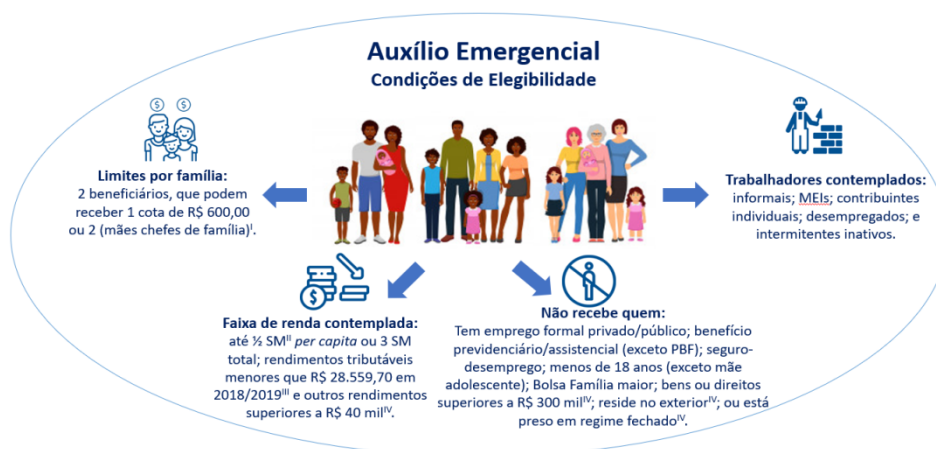
Trata-se do quarto relatório de acompanhamento do auxílio emergencial e de outras medidas relacionadas à assistência social, referente às ações ocorridas no mês de julho e agosto, com o objetivo de contribuir para as respostas do Poder Público à crise ocasionada pela covid-19, por meio da coleta, análise e comunicação de dados públicos e disponíveis.

2. Este trabalho insere-se no Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e do Programa Coopera – Programa de Atuação no Enfrentamento da Crise da Covid-19, ambos no âmbito deste Tribunal, contemplando diversas ações de orientação, parceria e diálogo.

3. Resumidamente, o auxílio emergencial foi criado pela Lei 13.982/2020, com as alterações da Lei 13.998/2020, consistindo em benefício de R\$ 600,00 concedido a beneficiários do Bolsa Família, desempregados, trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI) e contribuintes individuais ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

4. Foi concebido, inicialmente, para vigorar por três meses, e prorrogado por mais dois meses, com a abertura de crédito extraordinário, no valor de R\$ 101,6 bilhões, totalizando o montante orçamentário de R\$ 254,24 bilhões. Ainda, a Medida Provisória 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituiu, até 31 de dezembro de 2020, o auxílio emergencial residual, a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00 ao trabalhador beneficiário do auxílio emergencial de que trata a Lei 13.982/2020.

5. A figura a seguir resume os critérios de elegibilidade do auxílio emergencial e do auxílio emergencial residual:



6. A motivação para a criação do auxílio emergencial foi o impacto causado pela redução da atividade econômica, especialmente na renda de trabalhadores informais e das pessoas em situação de pobreza. Tal redução decorreu, basicamente, das medidas de distanciamento social adotadas para reduzir o nível de contágio da covid-19.

7. Sobre o assunto, importante mencionar que o TCU vem atuando de forma bastante ativa por meio de processos de minha relatoria, notadamente o TC 016.834/2020-8, cuja grande diferença em relação a este acompanhamento está na substituição de modelos estatísticos pelo emprego de técnicas de análise e cruzamentos de dados, com intenção de investigar a execução do programa de governo a partir do nível mais detalhado, ou seja, dos registros administrativos do beneficiário e de sua família.

8. Além disso, importante registrar que foram tratadas a legalidade e a adequação das medidas adotadas para a prorrogação do auxílio emergencial, objeto de representação formulada pelo

Ministério Público junto ao TCU, nos autos do TC 025.409/2020-4, cuja preocupação está centrada nos impactos orçamentários, econômicos e fiscais do benefício.

9. Destaco, do mesmo modo, o TC 018.851/2020-7, que trata de duas representações acerca de irregularidades nos pagamentos do mencionado auxílio, uma delas envolvendo militares e a outra, jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores. Essas irregularidades têm como principal causa a falta de acesso efetivo dos formuladores e executores da política pública às bases de dados necessárias para consumação das ações de controle devidas.

10. Como se verá adiante no presente voto, as determinações oriundas dessas representações foram de substancial importância para a melhoria na operacionalização, bem como para a correção de irregularidades relativas ao auxílio emergencial.

11. Ademais, registro o TC 036.803/2020-0, que cuida de outra representação autuada em virtude de comunicação do Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas Lucas Rocha Furtado, dando ciência a este Tribunal de que fora noticiado que *“ao menos 298 candidatos a vereador e prefeito que declararam à Justiça Federal mais de R\$ 1 milhão em bens receberam auxílio emergencial do governo”*.

12. Por meio do mencionado processo, julgado pelo Acórdão 2.899/2020-TCU-Plenário, datado de 28/10/2020, esta Corte, entre outras medidas, expede determinação ao Ministério da Cidadania para que revise a concessão do auxílio emergencial aos 10.724 potenciais beneficiários com candidatura registrada no Tribunal Superior Eleitoral e com patrimônio superior a R\$ 300 mil, identificados nos cruzamentos de dados efetuados pela SecexPrevidência.

II

13. O primeiro relatório, referente ao mês de abril, resultou no Acórdão 1.428/2020-TCU-Plenário, e tratou da primeira parcela do benefício. O segundo relatório, apreciado por meio do Acórdão 1.764/2020-TCU-Plenário, tratou dos dados acumulados das ações para os meses de abril e maio, o que incluiu a operacionalização da segunda parcela do auxílio emergencial.

14. O terceiro relatório, por sua vez, julgado pelo Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário, analisou as ações relativas ao auxílio emergencial até o mês de julho e, entre outras deliberações, determinou ao Ministério da Cidadania que realize verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais previstos, no mínimo, nos incisos II e III do art. 2º da Lei 13.982/2020.

15. Adicionalmente, foi realizada análise comparativa entre diversas iniciativas análogas ao auxílio emergencial adotadas por outros países, além de tratadas a legalidade e a adequação das medidas adotadas para a prorrogação do auxílio emergencial, objeto de representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, nos autos do processo apenso, TC 025.409/2020-4.

16. As etapas anteriores do acompanhamento trataram, também, da contextualização dos níveis de emprego e renda da população, bem como da análise de riscos orçamentários e de inclusão e exclusão indevidas de beneficiários no programa.

17. O conteúdo resumido dos relatórios de acompanhamento até então realizados apresenta-se na tabela 1, constante do relatório que precede este voto.

18. A presente etapa, além de atualizar as informações sobre execução do benefício, agregando os processamentos ocorridos em julho e agosto, incorpora análises adicionais e atualiza as constatações apresentadas no relatório anterior, que envolvem os impactos sociais e econômicos do auxílio emergencial, os pagamentos a requerentes sem direito, a falta de acesso a parte do público-alvo e a transferência de recursos extraordinários para estados e municípios.

19. A novidade desta fase é a inclusão do exame das medidas adotadas pelos gestores

envolvidos em cumprimento das deliberações expedidas pelo TCU, bem como o monitoramento do grau de sua implementação.

III

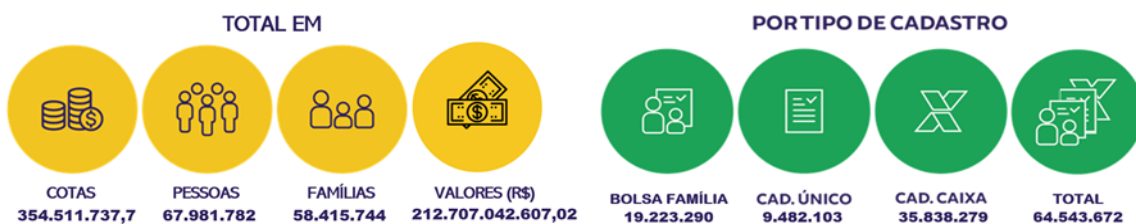
20. Dando continuidade à atualização dos dados da execução do programa do auxílio emergencial, considerando os desembolsos realizados até o final do mês de agosto, chega-se ao total de R\$ 212,71 bilhões, o que equivale a 66,09% dos créditos extraordinários abertos, que totalizam R\$ 321,84 bilhões.

21. Foram contempladas 67,98 milhões de pessoas, de um total de 58,4 milhões de famílias. Buscou-se computar nos dados todas as pessoas e famílias que foram beneficiadas pelo auxílio emergencial em pelo menos uma parcela.

22. A tabela 2, apresentada no relatório que precede este voto, resume a quantidade e os montantes desembolsados a título de auxílio emergencial nos meses de abril a agosto de 2020, perfazendo cinco 5 parcelas do benefício.

23. De outra parte, assim como ocorreu nos meses de maio e junho, houve cancelamentos de benefícios em função de ajustes aplicados na aferição de elegibilidade dos candidatos ao auxílio emergencial. Ao todo, foram cancelados 3,72 milhões de beneficiários, representando cerca de 5,5% do total de elegíveis. Desse total, já foram retirados os beneficiários que, após reavaliação do cancelamento, foram revertidos à posição de elegíveis. Isso representa uma economia da ordem de R\$ 8,8 bilhões.

24. A figura abaixo ilustra os dados consolidados dos cadastros elegíveis pagos até o mês de agosto:



25. Além da diferente segregação dos tipos de pagamentos, a figura da direita apresenta os dados consolidados com exceção dos cadastros cancelados, apresentados nos itens 17 e 18 deste voto. Também não estão sendo considerados os pagamentos realizados em função de decisões judiciais e de contestações extrajudiciais (via Defensoria Pública da União), dado que não é possível identificar o público a que se referem.

26. Vale destacar também que foram processados novos lotes em julho para pagamento de primeira parcela a beneficiários que se cadastraram pelo aplicativo da Caixa, como também de benefícios concedidos a partir de contestações administrativas, contemplando 804.874 pessoas que receberam R\$ 540,2 milhões.

27. Ademais, no mês de agosto, entre os lotes de pagamentos da primeira parcela ao grupo que se cadastrou via aplicativo da Caixa, foi processado o primeiro lote de requerimentos apresentados pelo público ultravulnerável, realizados através do atendimento assistido por meio de sistema desenvolvido pela Dataprev e operacionalizado pelos Correios, beneficiando 10.485 dos 14.554 requerentes.

28. Interessante mencionar os pagamentos decorrentes de reavaliações de beneficiários que haviam tido seus auxílios cancelados a partir da segunda parcela. No total, foram revertidos 365.657 benefícios, sendo 57.514 membros constantes do CadÚnico (exceto Bolsa Família), 239.268 que requereram o benefício pelo aplicativo da Caixa e 68.875 do grupo que integra o Bolsa Família.

29. No que tange às despesas operacionais com o auxílio emergencial, os contratos celebrados com a Dataprev, Caixa Econômica Federal e Correios geraram pagamentos que totalizaram R\$ 103 milhões até agosto de 2020, detalhados segundo a tabela 6 da instrução da unidade, apresentada no relatório que compõe esta deliberação.

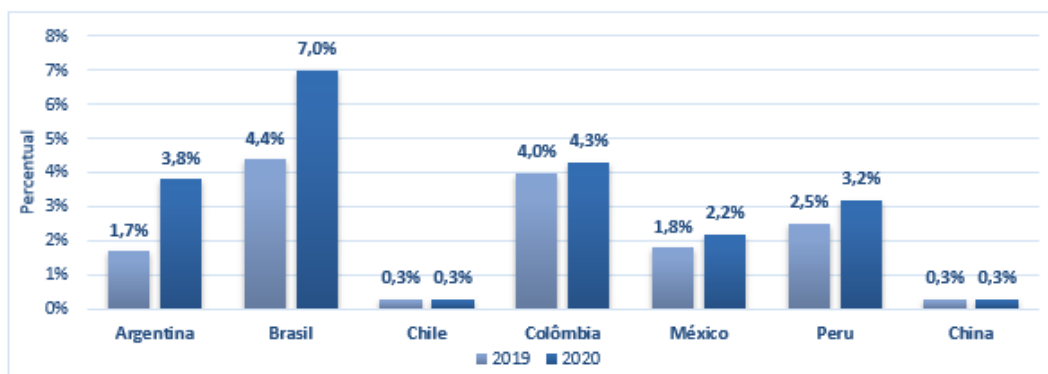
IV

30. Além da importância dos dados levantados, é necessário verificar os **impactos sociais e econômicos** advindos do pagamento do auxílio emergencial.

31. Insisto em rememorar que o objetivo principal do auxílio emergencial é garantir uma fonte de renda para público-alvo específico, notadamente no contexto de redução drástica da atividade econômica causada pelas medidas de isolamento social, que afetou alguns setores econômicos e atividades laborais.

32. Não há qualquer dúvida que a pobreza, em todos os seus níveis, dos menos agudos aos mais profundos, sofreu impactos negativos decorrentes da pandemia da covid-19, quando contabilizada antes das transferências de renda de políticas públicas como o auxílio emergencial. Em análise realizada pelo Banco Mundial, observou-se, no geral, que o número de pessoas em condições de necessidade aumentou de 2019 para 2020.

33. Por oportuno, extraio da instrução da SecexPrevidência gráfico comparativo (2019 vs 2020) do percentual de pessoas que vivem abaixo da linha internacional de pobreza (menos de US\$ 1,90 por dia), para diferentes países da América do Sul, México e China. Mais detalhes nos itens 46 a 61 da instrução da unidade, constante do Relatório que acompanha este voto, e no Apêndice A à peça 429:



34. Em linha com esse cenário, bem assinalada pela unidade instrutora a percepção de que os governos tiveram de adaptar suas políticas para novos níveis de necessidade de suas populações, o que gerou remodelações nos sistemas de proteção social em geral e nos programas de transferência de renda de forma específica, o que pode ser claramente observado no Brasil com a “substituição” do PBF pelo auxílio emergencial, mesmo que de forma temporária.

35. Sendo assim, e levando em consideração o aumento da abrangência da população protegida pelo auxílio emergencial em relação ao Bolsa Família, tendo em vista a reportada conjuntura advinda da pandemia, torna-se mandatória a discussão e delineamento de um programa de transferência de renda que venha a substituir os atualmente existentes após o período de pandemia.

36. Para possibilitar uma melhor visualização das alternativas existentes, a unidade instrutora realizou comparação elucidativa entre o Programa Bolsa Família e demais programas de transferência de renda em diferentes países da América do Sul e México, os quais possuem nível de desenvolvimento próximo ao do Brasil e em que o problema da pobreza é de magnitude similar. Dentre as diferenças, em sua maioria não substanciais, destaca-se a inclusão de famílias indígenas nos programas colombianos e peruanos, bem como de mulheres grávidas desempregadas na Argentina.

37. Em relação ao total dos rendimentos dos beneficiários, as transferências de renda representam de 4% a 13% nos países selecionados para análise, estando o Brasil em posição intermediária (9%). Importante mencionar que os programas têm um impacto relevante na redução da pobreza, conseguindo percentuais entre 3,8% e 13,1% de diminuição do número de pessoas abaixo da linha de pobreza, definida nessa situação como o primeiro quintil (20%) da distribuição ordenada de renda do país.

38. Como mencionado, o Apêndice A (peça 429, pp. 48-55) traz a avaliação comparativa completa dos mencionados programas de transferência de renda condicionais.

39. Questão que considero muito relevante diz respeito aos efeitos do custo do auxílio emergencial nas contas públicas. Quando se analisam os impactos financeiros e orçamentários do pagamento do auxílio emergencial, devem ser considerados três aspectos: o valor do benefício, o público-alvo, e a duração dos pagamentos.

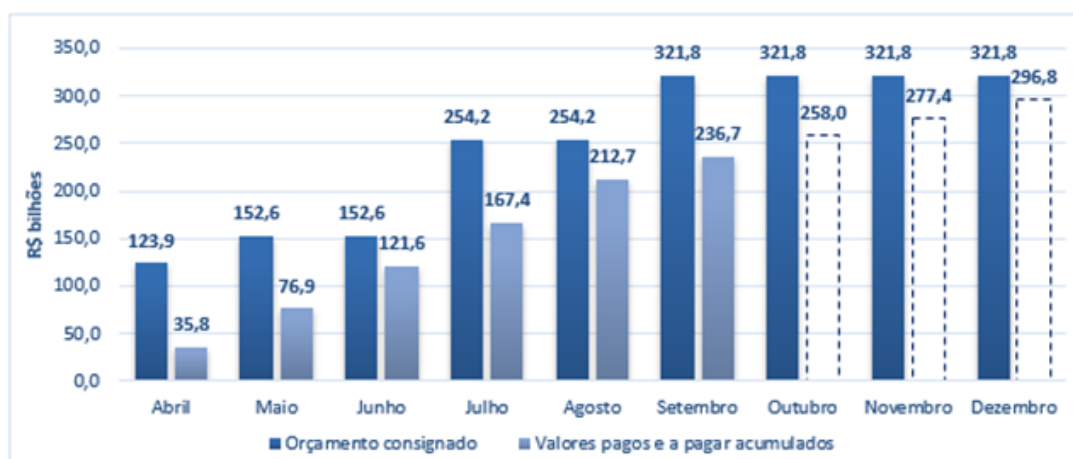
40. Com o advento do auxílio emergencial residual, instituído pela Medida Provisória 1.000, de 2 de setembro de 2020, as despesas inicialmente orçadas em R\$ 98 bilhões sofreram aumento significativo e chegaram ao patamar atual de R\$ 321,8 bilhões.

41. É digno de relevo o fato de que as mudanças observadas na MP 1.000/2020 em relação à lei instituidora do auxílio emergencial, notadamente as relativas à incorporação de melhorias no processo de concessão, operacionalização e controle do benefício, se devem, em grande parte, à atuação desta Corte nos processos de acompanhamento.

42. Isso pode ser comprovado pelo conteúdo do Parecer de Mérito Conjunto Senarc/Secad 1/2020, que embasou a proposta de Medida Provisória para abertura dos créditos extraordinários (MP 999/2020 - R\$ 66,7 bilhões) a serem usados para estabelecer a continuidade da proteção social às famílias mais vulneráveis por meio do auxílio emergencial residual.

43. Como se verá adiante neste voto, em cumprimento a determinação desta Corte, a MP 1.000/2020 fez constar processo de análise de elegibilidade mensal do auxílio, apesar de a base de dados inicial ser constituída pelas pessoas consideradas elegíveis para o auxílio anterior, o que certamente possibilita a interrupção imediata dos benefícios caso não subsistirem qualquer dos critérios de elegibilidade.

44. Reproduzo a seguir o gráfico confeccionado pela unidade instrutora, o qual apresenta a evolução do orçamento consignado e dos valores pagos e a pagar acumulados do auxílio emergencial, incluindo suas parcelas residuais. As linhas tracejadas representam as projeções de gastos futuros, estimadas segundo as ordens bancárias emitidas até setembro/2020, desconsiderando eventuais concessões pendentes:



45. Voltando aos números que envolvem o auxílio emergencial e seus efeitos na situação fiscal

do país, destaca-se, além do próprio custo orçamentário das medidas, o custo financeiro decorrente do aumento do endividamento para financiar as medidas de combate à crise da covid-19.

46. Enfatizo a recomendação para estimativa do impacto das despesas extraordinárias da covid-19 sobre os juros da dívida pública, constante do item 9.4.1 do Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário (terceira etapa), a respeito da qual o Ministério da Cidadania projeta uma despesa incremental com juros da ordem de R\$ 256 bilhões nos próximos dez anos, sendo R\$ 141 bilhões advindos das despesas com o auxílio emergencial.

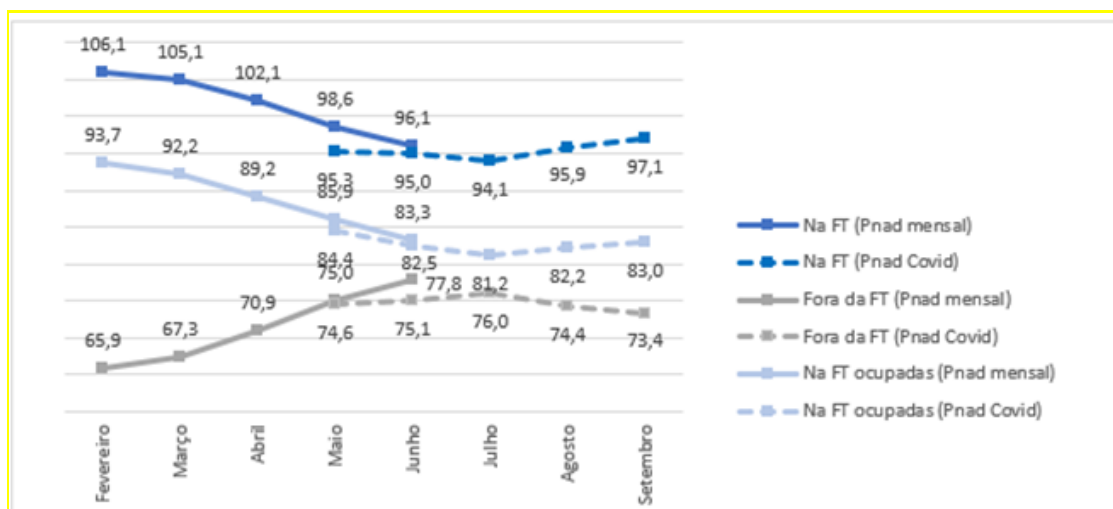
47. De fato, entendo que esse é um exemplo de como a atuação desta corte pode colaborar com a melhoria da eficiência, eficácia e efetividade do auxílio emergencial, bem como de outros programas que vierem a sucedê-lo. Estou convicto de que a análise e interpretação corretas dessas estimativas de custos e sopesamento com os correspondentes benefícios advindos dos programas de assistência social são insumos de elevada relevância no processo de tomada de decisão na gestão das políticas assistenciais brasileiras.

48. Por derradeiro, o trabalho traz mais uma vez o levantamento sobre dados de emprego e renda. No nível mais consolidado, é possível avaliar a situação da força de trabalho no país comparando dados do mês de fevereiro com o mês de junho deste ano.

49. Considerando, então, que a população total ficou estável em torno de 211 milhões de habitantes, retirando desse total as pessoas fora da idade laboral (menor de 14 anos), restam aproximadamente 178 milhões de pessoas em idade de trabalhar.

50. Seguindo a linha dos relatórios anteriores, esse contingente pode ser compreendido em três grupos: (i) pessoas fora da força de trabalho, que aumentou de 65,9 milhões para 77,8 milhões de pessoas; (ii) pessoas na força de trabalho, mas desocupadas, que passou de 12,4 milhões para 12,8 milhões de pessoas; e (iii) pessoas na força de trabalho e ocupadas, que reduziu seu quantitativo de 93,7 milhões para 83,3 milhões. Essas informações estão criteriosamente detalhadas no relatório que antecede este voto.

51. Reproduzo o gráfico a seguir, que resume a visão geral da força de trabalho no país, incluindo os dados da pesquisa Pnad covid-19, única fonte disponível após o mês de junho:



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

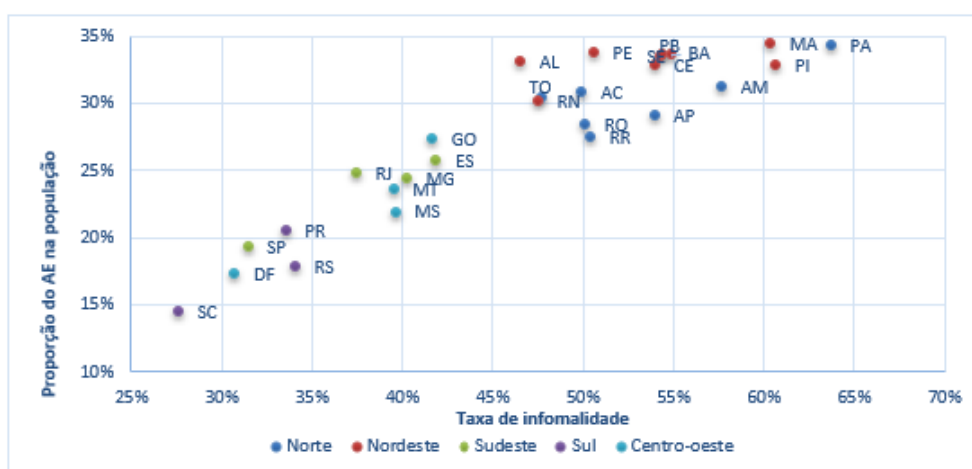
Nota: O IBGE lançou a Pnad Covid19 em maio e tem feito pesquisas de campo semanais inteiramente por contato telefônico. A Pnad Contínua mensal passou a ser realizada parcialmente por contato telefônico.

52. A análise do comportamento do gráfico acima ajuda a compreender que o restabelecimento da força de trabalho acontece em ritmo menos acelerado do que a queda experimentada nos primeiros meses da pandemia, o que corrobora a ideia de planejamento de ações mais prolongadas de amparo ao

trabalhador.

53. Destaca-se, outrossim, que a pandemia impactou sobretudo os postos de trabalho informais, os quais reduziram de 38,1 milhões para 30,8 milhões de pessoas entre fevereiro e junho; os postos formais, por sua vez, experimentaram queda apenas discreta no mesmo período (55,6 para 52,6 milhões de pessoas), o que colabora para justificar a inclusão daqueles trabalhadores no rol dos elegíveis ao auxílio emergencial.

54. Com efeito, assim como relatei na primeira etapa do acompanhamento de dados (TC 016.834/2020-8), ao encontrar uma correlação positiva e linearmente quase perfeita entre a taxa de informalidade da população por unidade da federação e o percentual coberto pelo auxílio emergencial, em cada estado (vide gráfico a seguir), pode-se depreender que o formulador da política pública acertou, ao menos em tese, na escolha do público-alvo do programa de governo, haja vista a ausência de vínculo formal ser o principal pressuposto para recebimento do benefício.



55. Como bem asseverou a unidade instrutora, é de extrema utilidade para melhor condução da reabilitação da atividade econômica do país a percepção da existência de significativas diferenças regionais no que tange ao grau de informalidade da força de trabalho, como claramente se observa ao examinar o gráfico acima.

56. Por fim, constatou-se, ao interpretar o comportamento da linha tracejada azul clara do gráfico do item 51 deste voto, que o somatório das pessoas que se encontram dentro da força de trabalho e ocupadas está estável desde junho, o que ratifica a conclusão anterior a respeito da lentidão da retomada do mercado de trabalho em face da crise da covid-19.

57. Ainda, no que tange ao monitoramento das deliberações desta Corte preocupadas em equilibrar a **proteção social** necessária no período da crise e manter padrões adequados de **responsabilidade fiscal**, além do já destacado cumprimento da recomendação mencionada nos itens 46 e 47 deste voto, friso o subitem 9.4.2 do Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário, que assim deliberou:

“9.4.2. recomendar ao Ministério da Economia, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que elabore e inclua no relatório de que trata o § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo 6/2020, estimativas da demanda por proteção social e de público-alvo que necessita de ações de transferência de renda e do impacto do seu atendimento nos gastos do governo, em âmbito nacional e, se possível, regional, considerando cenários diferenciados de perda de renda decorrente da pandemia da Covid-19 e possíveis valores das prestações mensais.”

58. A unidade instrutora entende que a recomendação encontra-se em implementação, uma vez que, a despeito da microsimulação realizada pelo Ministério da Economia para estimar o público elegível ao auxílio emergencial, a análise ainda carece de estimativa do impacto para atendimento das demandas por proteção resultantes das simulações realizadas nos gastos do governo, em âmbito nacional e, se possível, regional.

59. Ademais, os estudos ainda não foram incluídos no relatório circunstanciado da situação fiscal e da execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus, exigido pelo § 3º do art. 2º do Decreto Legislativo 6/2020, que reconhece a ocorrência do estado de calamidade pública para fins de dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos na Lei 13.898/2019 e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

60. Com efeito, estamos diante de mais um exemplo de insumo importante na tomada de decisão e aperfeiçoamento dos programas assistenciais do governo, pois se trata de ferramenta que pode contribuir no exame da necessidade de manutenção das políticas de transferência de renda.

61. Como concluiu a SecexPrevidência, o contexto de instabilidade fiscal do país torna proibitiva a extensão, por longos períodos, de gastos vultosos como os do auxílio emergencial. Assim, imperativa se torna a sua substituição por um novo programa de proteção social, amparada e embasada por adequados estudos técnicos, conforme salientou esta Corte nas etapas anteriores deste acompanhamento.

V

62. Esta fase do acompanhamento abordou, mais uma vez, o risco de requerentes sem direito ao auxílio emergencial estarem sendo indevidamente contemplados, configurando o chamado **erro de inclusão indevida**.

63. Reitero que isso vem ocorrendo devido às limitações cadastrais nos bancos de dados governamentais e ao alto índice de informalidade nas relações de emprego e conjugais, tendo em vista que algumas regras de elegibilidade do auxílio emergencial são de difícil verificação.

64. De um lado, a exclusão de pessoas com vínculos formais facilita a focalização, em razão da objetividade na verificação da elegibilidade. De outro lado, a inclusão de pessoas sem vínculos formais torna o processo de confirmação do requisito de elegibilidade quase que inviável, uma vez que informações de renda e de composição familiar são declaratórias e de baixa credibilidade como mecanismo de controle, como veremos adiante.

65. Segundo estimativa realizada com base na Pnad Contínua de 2019, haveria cerca de 60,4 milhões de beneficiários elegíveis ao auxílio emergencial. Com a inclusão de mães solteiras entre as categorias de beneficiários, nos termos da Lei 13.998/2020, a estimativa de elegíveis seria de aproximadamente 60,5 milhões de pessoas.

66. Até o momento, a quantidade de cadastros considerados elegíveis processados pela Dataprev atingiu o montante de 67,8 milhões. Ocorre que, desde a primeira etapa deste acompanhamento, são apontados indícios de pagamentos indevidos do auxílio emergencial, os quais podem chegar a 7,3 milhões de pessoas, representando 10,8% do público-alvo.

67. Os recursos com esses pagamentos indevidos são da ordem de R\$ 29 bilhões, já considerados os pagamentos do auxílio emergencial residual até o fim desse ano. Se levarmos em consideração o acréscimo estimado de 6,4 milhões de famílias monoparentais femininas, o que representa aproximadamente R\$ 25,6 bilhões, chega-se a uma estimativa atualizada de quase R\$ 55 bilhões de possíveis pagamentos indevidos.

68. Como salientou a unidade instrutora, a análise das evidências de inclusões indevidas de beneficiários também propiciou a identificação de fatores causais associados, como as dificuldades para comprovação da real composição familiar nos domicílios e a impossibilidade de se comprovar a existência de uniões conjugais com a coabitação dos casais.

69. No voto condutor do Acórdão 2.962/2020-TCU-Plenário (terceira etapa do Racom de dados), enfatizei a pouca efetividade dos controles de critérios de concessão do auxílio emergencial relacionados à família, sobretudo pelo fato de o conceito de família englobar residência em comum

autodeclarada, bem como pela dificuldade de apuração de endereços de pessoas físicas e de apuração de vínculos de casamentos, uniões estáveis, divórcios e separações de fato.

70. Ainda em relação a isso, por intermédio do Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário (terceira etapa), o Tribunal recomendou ao Ministério da Cidadania que aprimorasse os mecanismos de controle para a correta identificação da composição familiar dos domicílios, por meio da integração de procedimentos automatizados, remotos e visitas *in loco* das equipes técnicas dos Centro de Referências de Assistência Social (Cras), nas situações que assim o exigirem.

71. Em resposta, a pasta da Cidadania foi enfática no sentido de que a recomendação contraria e descaracteriza as atribuições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), pois *“a visita domiciliar é uma técnica que tem por objetivo promover a inclusão social e acesso a direitos e não é realizada com intuito de verificar a composição familiar, o que se assemelha a um papel fiscalizatório”*.

72. Além disso, entende que questões afetas à pandemia ensejam a redução drástica das visitas para a garantia da segurança dos usuários e profissionais do SUAS. Ademais, pelo fato de os Cras serem unidades de serviços assistenciais de municípios parceiros e a rede SUAS não ter participado da concepção do auxílio emergencial, foi desconsiderada a capilaridade da rede socioassistencial e a abrangência do trabalho social na consecução da política pública, e a inserção dessa função por parte desses órgãos municipais não seria tempestiva.

73. Quanto ao monitoramento das demais deliberações deste Tribunal atinentes aos **erros de inclusão indevida**, indubitavelmente as determinações e recomendações advindas do TC 018.851/2020-7 (apenso ao presente feito) são as de maior destaque, seja porque foram as precursoras das ações efetivas dos gestores para correção das irregularidades, seja pelo montante financeiro ressarcido advindo do seu cumprimento.

74. O mencionado processo, julgado em sua principal etapa pelo Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário, trata de duas representações acerca de irregularidades nos pagamentos do auxílio emergencial, uma delas envolvendo militares e a outra, jovens de famílias de classe média, parentes de empresários e servidores, mormente causadas pela falta de acesso efetivo dos formuladores e executores da política pública às bases de dados necessárias para consumação das ações de controle necessárias.

75. Pode-se afirmar que o panorama geral de cumprimento das determinações é bastante favorável, o que implicou em significativo montante de recursos devolvidos e, não menos importante, na mitigação efetiva dos riscos de surgimento de novos erros de inclusão.

76. Ressalto que as ações dos gestores em cumprimento, mesmo que parcial, em alguns casos, das determinações concernentes aos casos dos militares beneficiários do auxílio emergencial, resultaram no cancelamento de 57.757 benefícios e na devolução de recursos da ordem de R\$ 28 milhões. Com efeito, 90,25% dos militares que reconheceram o benefício indevido ressarciram o erário até 29/9/2020, percentual que chega a 98,81% quando são considerados apenas aqueles da ativa.

77. Registro que desde 24/4/2020 o Ministério da Defesa encaminha mensalmente as bases de dados de pagamento para atualização das informações e para evitar que novos cadastros sejam admitidos no sistema de pagamento do auxílio emergencial.

78. Além disso, os Comandos Militares enviam semanalmente ao Ministério da Cidadania e ao TCU um quadro resumo da devolução do benefício, carecendo, ainda, de alguns ajustes para correção de inconsistências, motivo pelo qual a unidade instrutora considerou que a determinação referente a este ponto ainda está em cumprimento.

79. Por fim, considero a criação de endereço eletrônico para emissão de GRU uma das providências de maior relevância para devolução de recursos do auxílio emergencial indevidamente

recebidos, haja vista ser um mecanismo simplificado e de fácil acesso à população, e que gerou, até 11/9/2020, benefícios da ordem de R\$ 150 milhões em virtude do ressarcimento de valores por parte de 146 mil beneficiários.

80. No que se refere às demais deliberações, sobretudo as relativas às três etapas anteriores do presente acompanhamento, é digna de ênfase a recomendação do Acórdão 1.764/2020-TCU-Plenário (segunda etapa), que trata da divulgação na *internet* da lista de pessoas que tiveram o benefício cessado em razão da detecção posterior de pagamento indevido a quem não cumpre os requisitos de elegibilidade previstos na Lei 13.982/2020.

81. Entendo razoável a apreensão externada pelo Ministério da Cidadania e pela Controladoria-Geral da União a respeito do risco de divulgação de informações que identificam os beneficiários do auxílio emergencial apenas com suporte nos cruzamentos automáticos dos dados, mormente pela possibilidade de atemporalidade das bases utilizadas, de desatualização dos registros e da utilização indevida de dados por terceiros.

82. Dessa forma, curvo-me à conclusão de que a divulgação segura desses dados completos somente seria plenamente possível com a conclusão dos processos apuratórios correspondentes, com o objetivo de evitar quaisquer questionamentos acerca de possível violação da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), ou do direito de ampla defesa e do contraditório por parte dos beneficiários atingidos.

83. Ressalto que essa situação, que diz respeito aos cidadãos comuns que receberam o benefício de forma indevida, difere dos casos verificados no bojo do TC 036.803/2020-0, no qual recentemente decidi fazer divulgar os dados dos candidatos nas eleições municipais de 2020 que são potenciais integrantes do rol de inclusões indevidas do benefício, uma vez que há indícios de que possuem renda e patrimônio incompatíveis com as regras do programa.

84. Isso porque, no caso de candidatos a ocupação de cargos políticos, além de seus dados, incluindo o valor do patrimônio declarado, estarem disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entendo que os direitos individuais relacionados à privacidade e à proteção de informações pessoais ficam minorados em face do interesse público que passa a existir sobre a integridade ética e moral desses sujeitos.

85. Outrossim, embora os dados completos dos candidatos estejam disponíveis no site do TSE e os dos beneficiários do auxílio, no Portal da Transparência, como cuidado adicional e com vistas a impedir indagações no que diz respeito à possível ofensa à citada Lei Geral de Proteção de Dados, ainda determinei que as informações fossem divulgadas mediante supressão parcial dos CPFs dos candidatos.

86. Destaco, por fim, o cumprimento da determinação ao Ministério da Cidadania para realização de verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários do auxílio emergencial, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais previstos, visto que os gestores apresentaram as regras de negócio para tal mister, bem como o resultado da apuração em setembro de 2020, com a efetiva cessação dos pagamentos aos beneficiários que deixaram de atender os critérios de elegibilidade.

87. Também em atenção a essa determinação, o § 4º do art. 1º da MP 1.000/2020 estabeleceu que a verificação do cumprimento dos critérios de elegibilidade relacionados ao vínculo de emprego formal ativo adquirido após o recebimento do auxílio emergencial e da obtenção de benefício previdenciário ou assistencial ou benefício do seguro-desemprego serão realizadas com periodicidade mensal. Caso os critérios sejam descumpridos, os benefícios deverão ser interrompidos.

88. Como informou a unidade instrutora, os reais ganhos financeiros poderão ser observados na próxima etapa deste trabalho.

VI

89. Ressalto mais uma vez a preocupação já exposta nas fases anteriores deste acompanhamento, que é o fato de cidadãos que satisfazem os requisitos legais não conseguirem ter acesso ao auxílio emergencial. Reitero que o **risco de exclusão indevida** se reveste de significância equivalente ao risco de inclusão indevida, uma vez que o objetivo da política não é alcançado no sentido de socorrer os vulneráveis neste momento.

90. Segundo estimativas da equipe de acompanhamento na etapa anterior do acompanhamento, cerca de 3,3 milhões de indivíduos em situação de carência e com direito ao auxílio emergencial podem estar sendo excluídos indevidamente, quantidade obtida pela diferença entre a estimativa de 13,1 milhões de beneficiários e o total de 9,8 milhões de pessoas consideradas elegíveis dentro do grupo que integra o CadÚnico apurado até o final de junho, ou seja, sem contar os grupos que teriam que requerer o cadastramento pelo aplicativo da Caixa Econômica Federal.

91. Como já é sabido, contribui para a exclusão indevida de beneficiários, como causa primária, a baixa integração entre as bases de dados do governo, conforme apontado por meio do Acórdão 1.123/2020-TCU-Plenário, em especial a desatualização do CadÚnico.

92. A unidade instrutora apresenta detalhado trabalho de identificação das características dos excluídos do auxílio emergencial, optando-se por desenvolver a análise com base nos dados iniciais da concessão do auxílio, referentes aos beneficiários considerados elegíveis no mês de abril, uma vez que o grupo CadÚnico teve praticamente todas as concessões nessa fase inicial dos pagamentos.

93. Em resumo, considerando todas as ponderações atinentes às peculiaridades do programa e sua relação com os demais programas sociais, especialmente o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de prestação Continuada (BPC), além das mudanças ocorridas nos elegíveis do CadÚnico em função de cancelamentos, o número de possíveis excluídos chega a 2.073.846, o que ainda demonstra que existem muitos brasileiros em situação de carência que não vêm sendo alcançados pelos programas assistenciais e sequer constam do Cadastro Único de Programas Sociais.

94. Vale dizer que esses excluídos são pessoas pretas ou pardas, que possuem entre 30 e 44 anos de idade e moram na periferia das capitais ou no interior dos estados, e com grau médio de alfabetização menor do que os incluídos no benefício. Ou seja, são pessoas invisíveis ao poder público, muito embora em plena idade laboral, uma vez que não estão empregadas ou exercendo atividades de natureza precária.

95. Como bem pontuou a unidade instrutora, *“essa constatação de tantos cidadãos invisíveis ao Poder Público reveste-se de maior relevância em um momento em que se define a transição do modelo assistencial anterior à pandemia para um modelo que possa assegurar proteção social adequada após a finalização dos pagamentos do auxílio emergencial.”*

96. Os itens 178 a 206 da instrução que compõe o relatório que precede este voto, bem como a Nota Metodológica presente no Apêndice B da manifestação da unidade (peça 429, pp. 56-67), fornecem informações mais detalhadas concernentes à análise desenvolvida.

97. No que tange ao monitoramento das deliberações desta Corte a respeito dos **erros de exclusão indevida**, destaco o subitem 9.2.4 do Acórdão 1.764/2020-TCU-Plenário (segunda etapa do acompanhamento), que recomendou ao Ministério da Cidadania, ao Ministério da Economia e à Controladoria-Geral da União para avaliar a conveniência e oportunidade de identificar os casos de requerentes do auxílio emergencial que não obtiveram resposta pelo *site* ou pelo aplicativo e informar a essas pessoas a situação de seus requerimentos/benefícios.

98. Em que pese ter sido implementado módulo de contestação específico de eventual não concessão do auxílio para familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família, além de consulta do andamento da avaliação da elegibilidade e verificação da concessão e dos motivos do indeferimento

aos pertencentes aos demais cadastros (CadÚnico e ExtraCad), a unidade instrutora considerou não implementada a recomendação, haja vista a ausência de identificação estrita dos casos de requerentes que não obtiveram resposta pelo *site* ou pelo aplicativo.

VII

99. Em suma, a SecexPrevidência propõe que sejam informadas as conclusões desta quarta fase do acompanhamento à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Cidadania, ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República, à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social, à Caixa Econômica Federal, entre outros órgãos.

100. Enfatizo a iniciativa de realização de monitoramento das deliberações que este Tribunal expediu em todos os processos que fazem menção ao auxílio emergencial, cujo resultado indica que parcela substancial das determinações e recomendações já foram cumpridas, em que pese o ainda estreito período desde a expedição das deliberações.

101. Como já mencionei ao longo do voto, esta Corte vem assumindo papel relevante na busca pela construção de soluções de aperfeiçoamento do processo de concessão e manutenção do auxílio emergencial, sem olvidar, contudo, a efetiva importância do Ministério da Cidadania, do Ministério da Economia, da Dataprev e da Caixa Econômica Federal na implementação do programa em prazo exíguo e com um alcance tão abrangente.

102. Tendo a vista que o escopo desta etapa se restringiu à atualização e análise dos desdobramentos das constatações apresentadas nas fases anteriores e considerando, ainda, que o auxílio emergencial encontra-se em fase final de operacionalização, não foram formuladas novas propostas de recomendações ou determinações.

103. Reconheço, mais uma vez, a qualidade e tempestividade do trabalho desempenhado pela equipe da SecexPrevidência.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em tagDataSessao.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 3086/2020 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.827/2020-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Cidadania.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatado e discutido este quarto relatório de acompanhamento do auxílio emergencial e de outras medidas relacionadas à assistência social, com o objetivo de contribuir para as respostas do Poder Público à crise ocasionada pela covid-19;

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

9.1. informar à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de Acompanhamento das Medidas relacionadas ao Coronavírus que:

9.1.1. até o mês de agosto, foram pagos R\$ 212,71 bilhões do auxílio emergencial aprovado pelo art. 2º da Lei 13.982/2020, o que equivale a 66,09% dos créditos extraordinários abertos para pagamento do benefício, alcançando o total de 354,51 milhões de cotas de R\$ 600,00, pagas a 67,98 milhões de pessoas, que compõem, aproximadamente, 58,4 milhões de famílias;

9.1.2. no mês de julho, foram pagos R\$ 45,8 bilhões do auxílio emergencial para 65,7 milhões beneficiários, sendo 10,6 milhões de mães chefes de família;

9.1.3. no mês de agosto, foram pagos R\$ 45,3 bilhões do auxílio emergencial para 64,9 milhões de beneficiários, sendo 10,5 milhões de mães chefes de família;

9.1.4. nos meses de julho e agosto ocorreram reavaliações de beneficiários, tendo sido revertidos 365.657 benefícios anteriormente cancelados;

9.1.5. até o mês de agosto, 3,72 milhões de benefícios foram cancelados por inobservância das regras de elegibilidade, o que representa cerca de 5,5% do total de elegíveis, proporcionando economia estimada em R\$ 8,8 bilhões;

9.1.6. no mês de agosto, 10.485 requerentes do público ultravulnerável foram beneficiados com o auxílio emergencial, por intermédio do atendimento assistido mediante sistema desenvolvido pela Dataprev e operacionalizado pelos Correios;

9.1.7. até o mês de agosto, 804.874 pessoas que efetuaram contestações contra indeferimentos diretamente na plataforma digital da Caixa foram contempladas com o auxílio emergencial; além disso, também foram beneficiadas 1.447 pessoas que promoveram contestações extrajudiciais na Defensoria Pública da União, bem como 14.242 pessoas que ingressaram com ações judiciais contra indeferimentos;

9.1.8. até o mês de agosto, foi pago o total de R\$ 103 milhões em despesas operacionais para a Caixa, a Dataprev e os Correios, referentes a serviços prestados para o pagamento do auxílio emergencial aos beneficiários; e

9.1.9. constatou-se que 31% das recomendações e determinações proferidas pelo TCU no âmbito deste acompanhamento e em processos apensados foram implementadas/cumpridas; 4% estão parcialmente cumpridas; 24% estão em implementação/cumprimento; e 41% não foram implementadas pelos órgãos aos quais foram dirigidas, conforme pode ser verificado na tabela 1 do Apêndice D (peça 429, pp. 70-73);

9.2. considerar como resultado do monitoramento das deliberações prolatadas neste Relatório de Acompanhamento e nos processos apensos (o Apêndice D, peça 429, pp. 70-73, resume todas as deliberações):

9.2.1. em relação ao Acórdão 1.196/2020-TCU-Plenário, cumpridas as determinações concernentes aos tópicos 20.2.a, 20.2.b, 20.4.b, 20.5.a e 20.5.b do subitem 9.1 e o subitem 9.2; parcialmente cumprida a determinação do tópico 20.4.a do subitem 9.1; e em cumprimento as determinações dos tópicos 20.2.c, 20.3 e 20.4.c do subitem 9.1;

9.2.2. em relação ao Acórdão 1.428/2020-TCU-Plenário, implementada a recomendação do subitem 9.5.1; em implementação a recomendação do subitem 9.2; e não implementadas as recomendações dos subitens 9.3, 9.4.1, 9.4.2, 9.4.3, 9.5.2 e 9.5.3;

9.2.3. em relação ao Acórdão 1.764/2020-TCU-Plenário, não implementadas as recomendações dos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.3 e 9.2.4; e

9.2.4. em relação ao Acórdão 2.282/2020-TCU-Plenário, cumprida a determinação atinente ao item 9.2; implementada a recomendação do item 9.4.1; em implementação as recomendações dos itens 9.3, 9.4.2 e 9.5.3; e não implementadas as recomendações dos itens 9.5.1 e 9.5.2;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, além do órgão acima, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social, à Caixa Econômica Federal, aos Ministérios da Defesa, da Cidadania, da Economia e da Saúde, à Controladoria-Geral da União, à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social, à Caixa Econômica Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional, 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-19);

9.4. restituir os autos à SecexPrevidência para continuidade deste acompanhamento.

10. Ata nº 44/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 18/11/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3086-44/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Ana Arraes, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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