

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 016.834/2020-8 [Aposos: TC 040.705/2020-0, TC 036.918/2020-2, TC 006.401/2021-0, TC 036.803/2020-0, TC 026.685/2020-5, TC 036.023/2020-5, TC 000.263/2021-4, TC 025.393/2021-9, TC 011.642/2021-1, TC 006.657/2021-4, TC 000.216/2021-6, TC 044.982/2020-8, TC 047.448/2020-2, TC 047.397/2020-9, TC 039.734/2020-0, TC 039.745/2020-1, TC 025.730/2020-7, TC 039.512/2020-7, TC 033.600/2020-1, TC 039.732/2020-7, TC 021.949/2021-2, TC 022.509/2021-6, TC 036.892/2020-3, TC 014.445/2021-2, TC 006.861/2021-0, TC 012.729/2021-3]

Natureza: Relatório de Acompanhamento

Unidades Jurisdicionadas: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Cidadania; Ministério da Economia

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. DADOS RELACIONADOS ÀS AÇÕES DE COMBATE À COVID-19 NAS ÁREAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PREVIDÊNCIA SOCIAL E GESTÃO TRIBUTÁRIA. QUINTA ETAPA. DADOS SOBRE O AUXÍLIO EMERGENCIAL 2021. INDÍCIOS DE INCLUSÃO INDEVIDA. VERIFICAÇÃO DE VÍNCULO FORMAL ATIVO. MONITORAMENTO DAS DELIBERAÇÕES DO TCU. ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS. DETERMINAÇÃO AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos do quinto Relatório de Acompanhamento (Racom) de dados relacionados às ações de combate à covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária.

2. O presente trabalho é decorrente do plano especial de acompanhamento das ações de combate à covid-19, aprovado na sessão plenária do dia 25/3/2020 (TC 016.602/2020-0), que objetiva fiscalizar a atuação dos órgãos e instituições públicas na gestão da crise causada pela pandemia do coronavírus.

3. 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 309), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 310-311):

“1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se do quinto Relatório de acompanhamento de dados (Racom) relacionado às ações de combate à pandemia Covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária. O Racom é decorrente do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (Coopera), aprovado na sessão plenária do dia 25/3/2020 (TC 016.602/2020-0), que

objetiva focalizar a atuação dos órgãos e instituições públicas na luta contra a pandemia (peça 1 do processo mencionado).

2. Os principais riscos identificados na política pública são tratados nos respectivos acompanhamentos especiais de medidas de resposta à crise do Coronavírus, todos de relatoria do Exmo. Ministro Bruno Dantas: proteção de renda de informais e pessoas de baixa renda (TC 016.827/2020-1); arrecadação tributária e previdenciária federal (TC 016.841/2020-4); e Previdência Social (TC 016.830/2020-2).

3. Já este acompanhamento é focado na análise de micro dados e se integra aos demais acompanhamentos emergenciais de forma complementar, adicionando testes e procedimentos de auditoria específicos, quando possível.

4. A primeira etapa deste Racom focou nas ações do auxílio emergencial (AE), medida excepcional de proteção social criada pela Lei 13.982/2020, com cinco parcelas, e capitaneada pelo Ministério da Cidadania (MC), na perspectiva de atuação tempestiva por parte deste Tribunal (Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas).

5. A segunda etapa, por sua vez, avaliou a base de dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), gerida pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Conforme noticiado, no mês de abril de 2020, milhares de pessoas tiveram dificuldades em realizar o pedido do auxílio emergencial devido a inconsistências no CPF, levando à necessidade de regularização de ofício pela RFB. Dessa forma, foram empreendidas avaliações de credibilidade e de tipologias na base CPF, do processo de regularização de ofício e dos quantitativos de inscrições do CPF em relação à população brasileira (Acórdão 2351/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas).

6. A terceira etapa retomou o exame do auxílio emergencial, aplicando procedimentos para verificar a efetividade de controles implementados pelos gestores e apurar possíveis erros na concessão, manutenção e pagamento dos benefícios, tanto de inclusão quanto de exclusão de beneficiários (Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas).

7. Na quarta etapa, priorizaram-se as ações do auxílio emergencial residual (AER), instituído pela Medida Provisória 1.000, de 2/9/2020, pago em até quatro parcelas ao beneficiário do auxílio emergencial criado pela Lei 13.892/2020. Além disso, as determinações e recomendações exaradas nos Acórdãos anteriores deste Racom foram monitoradas para verificar cumprimento ou implementação (Acórdão 1776/2021 – TCU – Plenário, de relatoria do Min. Bruno Dantas).

8. Nesta quinta etapa, priorizaram-se as ações do auxílio emergencial 2021, regido pela Medida Provisória 1.039 de 18/3/2021, prevendo mais sete parcelas devidas ao beneficiário do auxílio emergencial criado pela Lei 13.892/2020, desde que mantida a elegibilidade. Caso o beneficiário tenha permanecido elegível poderá receber, então, até 16 parcelas durante todas as fases do auxílio emergencial.

1.1. Metodologia

9. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do TCU – NAT (Portaria 280, de 8/12/2010, alterada pela Portaria 168, de 30/6/2011) e com o Manual de Acompanhamento do TCU (Portaria Segecex 27, de 9/12/2016).

10. A metodologia compreendeu a realização das etapas: entendimento do negócio e dos dados; obtenção e preparação dos dados, que inclui a avaliação de qualidade (credibilidade) dos dados, a higienização e o enriquecimento das bases e a construção de bases derivadas de identificação qualificada de pessoas; a elaboração de modelos de análise com o desenvolvimento de tipologias (ou trilhas de auditoria); a avaliação dos resultados; conclusão e elaboração de propostas de encaminhamento.

11. A figura abaixo resume a metodologia de cruzamento de dados aplicada nesta fiscalização. O detalhamento da metodologia utilizada pode ser encontrado no Apêndice I.

(figura consta da instrução à peça 309)

1.2. Limitações

12. Seguindo as orientações do Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (Coopera), os procedimentos foram planejados para causar o mínimo de interferência no funcionamento dos órgãos e entidades envolvidos na gestão da crise. Isso pode ter causado alguma mudança em procedimentos de auditoria e causar riscos de auditoria aumentados.

2. VISÃO GERAL

2.1. Trajetória do auxílio emergencial

13. Iniciativas assistenciais com o objetivo de proteção de renda para as consequências da crise relacionada à Covid-19 aconteceram no mundo todo. Desde o início da pandemia Covid-19 no Brasil em março de 2020, destaca-se a política federal que ficou conhecida como ‘auxílio emergencial’, ação de alta materialidade, que pode ser percebida como um conjunto normativo iniciado com a Lei 13.982/2020 e que vai até a MP 1.039/2021 (objeto principal do presente relatório).

14. A figura abaixo representa a evolução normativa da política nesse período, assinalando os marcos principais e as suas regulamentações, considerando-a como uma única ação pública, com o mesmo objetivo e sobre o mesmo público-alvo, atualizada ao longo de sua implementação. Dessa lista, vale destacar a característica especial da Lei 14.171/2021, que ampliou a possibilidade de ser homem ou mulher a pessoa provedora de família monoparental, inserindo mudança no critério de elegibilidade da Lei 13.982/2020 bem depois de concluído o pagamento daquela primeira versão do auxílio, com impacto em toda a cadeia normativa.

(figura consta da instrução à peça 309)

15. No contexto em avaliação, importa em especial o público-alvo do auxílio emergencial, suas definições e limites de elegibilidade. A formulação da política ocorreu sob pressão emergencial e não se pôde evidenciar estudos e avaliações preliminares que permitiriam o planejamento da política, seu público-alvo ou seus mecanismos de controle para avaliação do alcance dos resultados. Assim, para visualizar melhor o contexto da política e auxiliar a avaliação de forma estruturada, a equipe de auditoria utilizou de técnica de análise conhecida como ‘árvore do problema’. Por meio de modelagem, elaborou-se a figura representando as possíveis causas que levaram à formulação da política e as consequências a serem evitadas por ela.

(figura consta da instrução à peça 309)

16. O preâmbulo da Lei 13.982/2020, que define o auxílio emergencial em sua primeira versão, não contém explicitamente nem o público-alvo pretendido nem o objetivo a ser alcançado pela política, referindo-se apenas a ‘medidas excepcionais de proteção social’ – sem endereçar a quem. Tampouco há tal definição, em abstrato, em qualquer artigo da norma. Assim, foi necessário recorrer a outras evidências para avaliar a construção desse público-alvo, dentre as quais destacam-se:

‘Assim, observa-se que o benefício é destinado àqueles que não estão protegidos pela Seguridade Social. O benefício não é voltado para os que têm emprego formal, os que fazem jus ao seguro-desemprego ou os que recebem benefícios previdenciários ou o BPC. O foco, portanto, são os trabalhadores por conta própria (como motoristas de aplicativo); os empregados informais; os desempregados que já exauriram o seguro-desemprego; ou as pessoas fora da força de trabalho (como beneficiárias do Bolsa Família). (...)

O auxílio será extremamente importante para aqueles que ficarão impossibilitados de trabalhar seja porque estão em isolamento seja porque os consumidores não estão nas ruas. Ele é essencial também para evitar que, diante de uma situação de desespero, trabalhadores deixem suas casas e se exponham à doença para trazer comida para a sua família.’

(Parecer sobre PL 1066/2020, Senado. Grifos nossos)

A medida visa ao pagamento do ‘Auxílio Emergencial de Proteção Social a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, Devido à Pandemia da COVID-19. (...)

A relevância, por sua vez, deve-se ao risco iminente de penúria financeira extrema do público alvo da presente Medida, principalmente os trabalhadores autônomos, que estão com suas atividades

econômicas paralisadas devido ao isolamento social recomendado pela Organização Mundial da Saúde, uma vez que a pandemia representa alto risco à saúde pública, dado o elevado potencial de contágio e o risco de morte, haja vista a experiência dos países.

(Exposição de motivos da MP 937/2020, que abre crédito extraordinário para o auxílio emergencial. Grifos nossos)

A medida faz parte do conjunto de ações para enfrentar a pandemia de Covid-19, com prioridade para a população mais vulnerável. Sabe-se que este contingente populacional, formado por pessoas de baixa renda inscritas no Cadastro Único, por pessoas sem emprego formal, por microempreendedores individuais e pelos contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social, foi o primeiro a ser atingido pela queda na atividade econômica ocasionada pela pandemia de Covid-19. Sem a oportunidade de obter renda, tais pessoas precisaram urgentemente do apoio financeiro e da proteção social do Poder Público, o que foi tornado possível pela sanção da Lei nº 13.982, de 2020 e pela edição da Medida Provisória nº 1.000, de 2020.

(Exposição de motivos da MP 1039/2021, que propõe o auxílio em 2021. Grifos nossos)

17. Dessa forma, ainda que considerando diferentes visões dos atores envolvidos e os diferentes momentos da formulação, a partir dessas evidências é possível supor que o objetivo da política foi fornecer suporte financeiro, por meio de transferência direta de renda, para trabalhador informal de baixa renda que não tinha outras fontes de auxílio previdenciário ou assistencial e apresentava risco de perda dos meios de subsistência, especialmente prejudicado pelas medidas de paralisação de atividades econômicas e isolamento social. Adicionalmente, é possível supor que se esperava que tal ação resultasse que o público-alvo, ao não ser obrigado a continuar suas atividades laborais para subsistência, respeitasse as medidas de paralisação e isolamento.

18. A despeito da declaração de se tratar do mesmo público-alvo, os critérios explicitados nos sucessivos atos normativos foram se modificando. No entanto, essa alteração, com característica de afunilamento, não deve ser atribuída a alterações pretendidas do universo alvo. Ao contrário: ao explicitar tal público em controles verificáveis pelos agentes da política, este se tornou cada vez mais preciso e próximo do conceito ‘população mais vulnerável’ formulado para a política.

19. Vemos, portanto, que, desde o auxílio emergencial definido na Lei 13.982/2020 até o auxílio como definido na MP 1.039/2021, houve sucessivo refinamento dos controles de elegibilidade dos beneficiários, com o objetivo de aprimorar o foco do público, endereçando com maior precisão aqueles que deveriam receber o benefício. Tal focalização foi fruto do aprendizado do próprio Ministério da Cidadania, conforme se deu o desenrolar da política, bem como da intensa atuação dos órgãos de controle, como CGU e TCU. De fato, 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 emergencial. De forma similar, a MP 1.039/2021 incorporou novos controles de elegibilidade e, em especial, a partir de determinação do TCU, a revisão mensal da elegibilidade ao benefício. Some-se a isso o fato de que a inclusão de novos beneficiários por meio de cadastro adicional ao Cadastro Único (ExtraCad) encerrou-se em 2 de julho de 2020, ao mesmo tempo em que o benefício passou a ser concedido a esse subgrupo independente de requerimento.

20. Os beneficiários estão divididos formalmente em três públicos distintos: aqueles que recebiam o Bolsa Família em abril/2020 (público Bolsa Família – PBF), os que estavam cadastrados no Cadastro Único de programas sociais, mas naquele momento não recebiam o Bolsa Família (público CadÚnico) e os que, não estando em nenhum dos grupos anteriores, fizeram o cadastro no aplicativo da Caixa até 2/7/2020 (público ExtraCad).

Tabela 1 - Matriz de regras de elegibilidade

Lei 13.982/2020 auxílio emergencial 2020	MP 1.000/2020 auxílio emergencial residual	MP 1.039/2021 auxílio emergencial 2021
seja maior de 18 anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes	seja maior de 18 anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes	seja maior de 18 anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes

Lei 13.982/2020 auxílio emergencial 2020	MP 1.000/2020 auxílio emergencial residual	MP 1.039/2021 auxílio emergencial 2021
não tenha emprego formal ativo	não tenha vínculo de emprego formal ativo	não tenha vínculo de emprego formal ativo
não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Bolsa Família	não tenha obtido benefício previdenciário ou assistencial ou benefício do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Bolsa Família	não tenha obtido benefício previdenciário ou assistencial ou benefício do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Bolsa Família
renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos	renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos	renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos
não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 no ano de 2018	não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 no ano de 2019	não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 no ano de 2019
exerça atividade na condição de: a) microempreendedor individual (MEI); b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do <u>caput</u> ou do <u>inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991</u> ; ou c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no CadÚnico até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV	trabalhadores beneficiários do auxílio emergencial da Lei 13.982/2020	trabalhadores beneficiários do auxílio emergencial da Lei 13.982/2020 e do auxílio emergencial residual (MP 1.000/2020)
o recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 membros da mesma família	o recebimento do auxílio emergencial residual está limitado a duas cotas por família	o recebimento do auxílio 2021 está limitado a uma cota por família
	não seja residente no exterior	não seja residente no exterior
	não tenha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, incluída a terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00	não tenha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, incluída a terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00
	não tenha recebido rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40.000,00 no ano de 2019	não tenha recebido rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40.000,00 no ano de 2019
	não tenha sido incluído, no ano de 2019, como dependente de declarante do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física enquadrado nas hipóteses previstas nos incisos V, VI ou	não tenha sido incluído, no ano de 2019, como dependente de declarante do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física enquadrado nas hipóteses previstas nos incisos V, VI ou VII,

Lei 13.982/2020 auxílio emergencial 2020	MP 1.000/2020 auxílio emergencial residual	MP 1.039/2021 auxílio emergencial 2021
	VII, na condição de: a) cônjuge; b) companheiro com o qual o contribuinte tenha filho ou com o qual conviva há mais de cinco anos; ou c) filho ou enteado: 1. com menos de vinte e um anos de idade; ou 2. com menos de vinte e quatro anos de idade que esteja matriculado em estabelecimento de ensino superior ou de ensino técnico de nível médio	na condição de: a) cônjuge; b) companheiro com o qual o contribuinte tenha filho ou com o qual conviva há mais de cinco anos; ou c) filho ou enteado: 1. com menos de vinte e um anos de idade; ou 2. com menos de vinte e quatro anos de idade que esteja matriculado em estabelecimento de ensino superior ou de ensino técnico de nível médio
	não esteja preso em regime fechado	não esteja preso em regime fechado nem tenha seu CPF vinculado, como instituidor, a concessão de auxílio reclusão.
	não possua indicativo de óbito nas bases de dados do governo federal	não possua indicativo de óbito nas bases de dados do governo federal nem tenha seu CPF vinculado como instituidor de pensão por morte de qualquer natureza
	CPF na situação regular	CPF na situação regular
		não esteja com o auxílio emergencial ou residual cancelado no momento da verificação de elegibilidade para o auxílio 2021
		movimentou os valores recebidos de auxílios anteriores
		não seja estagiário, residente médico ou residente multiprofissional beneficiário de bolsa de estudo
	os critérios poderão ser verificados mensalmente	os critérios poderão ser verificados mensalmente

2.2. Mapa de processos

21. Foi emitido o Ofício de Requisição 15-070/2020-TCU/Sefip (peça 253) solicitando ao Ministério da Cidadania a elaboração do mapa de processos, uma vez que essa ferramenta gerencial não existia, provavelmente em virtude da urgência em que se deu a implantação da política.

22. O mapa de processos foi elaborado e contém nível de detalhamento adequado para o bom entendimento das fases, etapas e atores responsáveis (peça 261, p.4, p.8). A gestão está dividida dentro do próprio Ministério da Cidadania, com o público Bolsa Família gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e os públicos CadÚnico e ExtraCad gerido pela Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad).

23. Quanto aos responsáveis, três atores triangulam tarefas interconectadas. A gestão é do Ministério da Cidadania, a operação está com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e o pagamento com a Caixa Econômica Federal (Caixa). O fluxo pode ser descrito como abaixo.

24. Cada ciclo de pagamento inicia-se com o Ministério da Cidadania preparando o banco de dados de beneficiários contento todos os públicos e enviando para a Dataprev realizar a verificação individual de elegibilidade.

25. A Dataprev prepara a chamada Base Analítica que pode ser entendida como uma ‘fotografia’ de diversas bases de dados atualizadas até o mês anterior (principais: Cnis, Gfip, óbitos, CPF etc.). De posse desse grande repositório estanque, verifica cada condição legal capaz de excluir o beneficiário, confrontando os beneficiários enviados pelo Ministério da Cidadania com a Base Analítica recém-elaborada, marcando os beneficiários elegíveis e os inelegíveis e devolvendo ao Ministério da Cidadania.

26. O Ministério da Cidadania analisa amostra variável em busca de correção a ser feita. O processo repete-se com a Dataprev até que o Ministério da Cidadania conclua que a verificação de elegibilidade está apta. Nessa etapa, o Ministério da Cidadania pode incluir ou excluir beneficiários em virtude de decisão judicial ou pela análise de listas elaboradas por órgãos de controle.

27. Vencida a etapa, o Ministério da Cidadania autoriza a Dataprev a liberar a consulta aos beneficiários e ao mesmo tempo emite o empenho para a Caixa receber o recurso financeiro.

28. A Caixa realiza o pagamento individual mediante cronograma pactuado com o Ministério da Cidadania e devolve duas listas ao Ministério da Cidadania: a de pagamento efetuado e a de pagamento não realizado por qualquer motivo. Realiza a devolução parcial do empenho no valor do pagamento não efetuado.

29. Diante dessas listas, o Ministério da Cidadania publica no portal da transparência e a rodada pode ser considerada encerrada.

30. Cada etapa possui seu prazo limite, sob pena de inviabilizar a rodada de pagamento, mantido o prazo médio para todas as etapas serem realizadas de trinta dias.

31. Percebe-se o papel protagonista do Ministério da Cidadania, colocando-se no ápice da pirâmide decisória, o que está de acordo com o esperado, uma vez que é efetivamente o responsável pela política pública.

32. Diante das informações apresentadas, o mapa de processos elaborado pode ser considerado apto a refletir o fluxo de informações de cada ciclo de pagamento do auxílio emergencial, sem prejuízo de atualização que o gestor julgue necessária, considerando que a ferramenta pode vir a ser útil para o aprimoramento da gestão da política pública e para facilitar o entendimento dos atores do processo e dos *stakeholders*.

2.3. O auxílio emergencial 2021

33. O auxílio emergencial 2021 foi instituído pela MP 1.039, de 18 de março de 2021, regulamentado pelo Decreto 10.661, de 26 de março de 2021, e posteriormente teve sua vigência prorrogada pelo Decreto 10.740, de 5 de julho de 2021, sendo devidas sete parcelas no total aos beneficiários elegíveis, independente de requerimento. A MP 1.039/2021 teve prazo de vigência encerrado em 15/7/2021 e no momento deste relatório aguarda edição de decreto legislativo até 26/9/2021.

34. O pagamento do auxílio emergencial 2021 foi viabilizado no orçamento pela Emenda Constitucional 109/2021, que permitiu o financiamento com créditos extraordinários não limitados pelo teto de gastos. As despesas com o programa não serão contabilizadas para a meta de resultado fiscal primário e não serão afetadas pela chamada regra de ouro. O valor máximo do auxílio emergencial ficou limitado a um custo total de R\$ 44 bilhões.

35. Importa ressaltar que o presente auxílio manteve o ‘mesmo público beneficiário, porém mais focalizado que os anteriores e à luz dos aprimoramentos advindos da parceria com órgãos de controle interno e externo’, segundo a própria exposição de motivos para o regulamento.

36. Ainda em relação ao público beneficiário, o art. 2º da Lei 14.171, de 10 de junho de 2021, incluiu a possibilidade de pais líderes de famílias monoparentais, condição que deveria ser verificada para o público das edições anteriores do auxílio. No entanto, segundo informação do gestor (peça 304), ‘o processo de implementação do dispositivo legal está em fase tramitação interna no Ministério da Cidadania, aguardando suporte orçamentário para início de sua operação, que se dará com a publicação de Portaria específica’. Por esse motivo, a presente auditoria não analisou tipologias referentes a este novo público ou impactos sobre o público já contemplado.

37. A parcela do benefício teve valor de R\$250,00 aos beneficiários dos auxílios anteriores, limitado a uma cota por família. O presente trabalho utilizou as bases relativas ao auxílio emergencial 2021 disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania (MC) e pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) por meio do Acordo de Cooperação Técnica 02-TCU-MC (peça 12), que incluiu as seguintes bases de dados:

- a) inscritos no Aplicativo da Caixa, até 2/7/2020 (requerentes e membros da família declarados - ExtraCad);
- b) pessoas e famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) em 2/4/2020;
- c) público Programa Bolsa Família: folhas de pagamento de abril a julho de 2021;
- d) público Cadastro Único e ExtraCad: arquivo de retorno enviado pela Caixa informando os pagamentos de abril a julho de 2021;

38. O período de avaliação selecionado compreendeu as concessões e os pagamentos de abril a julho de 2021.

39. As seguintes fontes de informação foram utilizadas para os procedimentos de confirmação e circularização de auditoria:

- a) Folha de pagamento e de operações do Programa Bolsa Família, de março a julho de 2021;
- b) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged);
- c) Seguro-desemprego do Trabalhador formal (SDTF), do Empregado Doméstico (SDED) e do Pescador Artesanal (SDPA, ou 'seguro-defeso') de abril a julho de 2021;
- d) Benefício Emergencial de março a julho de 2021;
- e) folhas de pagamento do INSS de março a julho de 2021;
- f) folhas de pagamento de agentes públicos de janeiro a julho 2021 (servidores públicos, empregados públicos, militares, inativos e pensionistas – Siape, ExtraSiape e bases de Tribunais de Contas de estados e municípios);
- g) Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), atualizado até julho de 2021;
- h) Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), atualizado até agosto de 2019;
- i) Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), atualizado até 31 de julho de 2021;
- j) Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), atualizado até 31 de julho de 2021;
- k) Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), de janeiro a julho de 2021;
- l) Cadastro de Título de Eleitor (TSE);

3. ANÁLISE TÉCNICA

3.1. Pagamento indevido no auxílio emergencial 2021

Situação encontrada

40. Na fase de execução foram realizados cruzamentos de dados para a identificação de pagamentos devidos por descumprimento de critério de elegibilidade no período entre abril a julho de 2021. Os cruzamentos identificaram 350 mil indícios de pagamento indevido e a soma das parcelas pagas alcançou R\$ 100 milhões.

41. Constata-se redução no total dos indícios identificados, com destaques para as tipologias: 'c) Titular de benefício previdenciário ou assistencial do INSS' e 'j) Óbito'. A tipologia 'k) CPF irregular' apresentou redução em junho, mas ocorreu o aumento dos casos em julho, retornando assim aos valores de abril/maio.

Tabela 2. Indícios de pagamento indevido no AE2021 - abril a julho de 2021

Critério/Mês¹	abril e maio/2021	junho/2021	julho/2021	Total
---------------------------------	--------------------------	-------------------	-------------------	--------------

Critério/Mês¹	abril e maio/2021	junho/2021	julho/2021	Total
b) Vínculo empregatício formal com ente público ²	8.208	540	1.134	9.882
c) Titular de benefício previdenciário ou assistencial do INSS	50.983	63.819	36	114.838
d) Seguro-desemprego Trabalhador Formal (SDTF)	56	1.079	251	1.386
e) Seguro-desemprego Empregado Doméstico (SDED)	0	208	100	308
f) Seguro-desemprego Pescador Artesanal (SDPA)	0	7.810	864	8.674
g) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Bem)	0	263	4	267
h) Preso instituidor de Auxílio Reclusão	0	25	119	144
i) Empresários	740	6.500	5.988	13.228
j) Óbito	45.335	18.796	10.394	74.525
k) CPF irregular ³	62.471	3.470	61.200	127.141
m) NIS em multiplicidade (para o mesmo CPF)	529	0	2	531
Total (distintos)	167.878	102.183	80.025	350.086
Valor dos indícios (R\$)	56.776.500	26.025.541	18.056.759	100.858.800
n) Pagamento duplicado em	188	175	2	365

Critério/Mês¹	abril e maio/2021	junho/2021	julho/2021	Total
públicos diferentes				

Fonte: elaboração própria.

1: Aos beneficiários com pagamentos em folhas de diferentes públicos, foi imputado público segundo a ordem de prioridade: ExtraCad, CadÚnico e PBF.

2: Servidores públicos, empregados públicos, militares, inativos e pensionistas.

3: Para o público PBF foram consideradas somente as inscrições canceladas ou nulas

42. Os indícios com os resultados do ciclo abril e maio/2021 foram encaminhados ao gestor por meio do Ofício de Requisição 16-070/2020-TCU/Sefip (peça 262). Os indícios de junho/2021 foram encaminhados pelo Ofício de Requisição 17-070/2020-TCU/Sefip (peça 264).

43. Em resposta ao Ofício de Requisição 16-070/2020-TCU/Sefip, a Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad), responsável pela gestão do público CadÚnico e ExtraCad, informou por meio do Despacho 332/2021 (peça 263, p. 6) que os indícios foram encaminhados a Dataprev por meio do Ofício 669/2021/AECI/CGCDE/MC (peça 262, p. 24) para análise e a tomada de providências.

44. A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), gestora do público PBF, emitiu o Despacho 140/2021 (peça 263, p. 11) informando que Comitê Gestor do Auxílio Emergencial, em reunião realizada em 30/7/2021, deliberou para o público Bolsa Família pelo cancelamento preliminar dos casos não tratados das tipologias e pelos seguintes encaminhamentos para indícios de CPF com inconsistência:

- a) Reversão do cancelamento para os casos com situação ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ na base atualizada da Receita Federal – 14.015 casos;
- b) Manutenção do cancelamento para os casos com situação ‘cancelada por multiplicidade’, ‘nula’ ou ‘cancelada de ofício’ – 892 casos;
- c) Cancelamento para os casos com situação ‘cancelada por multiplicidade’ ou ‘cancelada de ofício’ e não tratados anteriormente – 74 casos; e
- d) Liberação para os 3 casos na situação ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ na base atualizada da Receita Federal.

45. Em relação ao Ofício de Requisição 17-070/2020-TCU/Sefip, o Ministério da Cidadania informou por meio do Ofício 140/2021/SE/STI/CGGDI/MC (peça 279, p.3) que os dados foram enviados a Dataprev para bloqueio de novos pagamentos e foram cadastrados no Sistema de Gestão do Auxílio Emergencial.

46. A Senarc informou na Nota Técnica 44/2021 (peça 279, p.8) que para os indícios do público Bolsa Família, 942 casos estavam marcados como ‘inelegíveis’ em sua base referente ao mês de agosto de 2021 e os demais 580 casos serão analisados e enviados para tratamento junto ao agente operador do auxílio emergencial. Além disso, os 15 casos com indício de ‘CPF cancelado por multiplicidade’ serão encaminhados para deliberação do Comitê Gestor do Auxílio Emergencial.

47. Dentro do cronograma de execução da auditoria, restou realizar a análise dos pagamentos de julho/2021, o que foi feito, mas não foi enviado ao Ministério da Cidadania ante ao prazo de execução dos trabalhos.

48. A Tabela 3 apresenta o resultado do cruzamento de dados de julho/2021 por público do auxílio. Nesse mês foi identificada elevação nos indícios de CPF irregular (responsáveis por 76% dos achados do período).

Tabela 3. Indício de pagamento indevido por público no AE2021 – julho/2021

Critério/Público ¹	PBF	CadÚnico	ExtraCad	Total
b) Vínculo empregatício formal com ente	139	167	828	1.134

Critério/Público ¹	PBF	CadÚnico	ExtraCad	Total
público ²				
c) Titular de benefício previdenciário ou assistencial do INSS	4	4	28	36
d) Seguro-desemprego Trabalhador Formal (SDTF)	7	25	219	251
e) Seguro-desemprego Empregado Doméstico (SDED)	13	17	70	100
f) Seguro-desemprego Pescador Artesanal (SDPA)	271	148	445	864
g) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm)	0	1	3	4
h) Preso instituidor de Auxílio Reclusão	1	13	105	119
i) Empresário	78	438	5.472	5.988
j) Óbito	166	2.055	8.173	10.394
k) CPF irregular ³	34	5.348	55.818	61.200
m) NIS em multiplicidade (para o mesmo CPF)	0	2	0	2
Total (distintos)	713	8.209	71.103	80.025
Valor dos indícios (R\$)	363.684	2.193.375	15.499.700	18.056.759
n) Pagamento duplicado em públicos diferentes				2

Fonte: elaboração própria.

1: Aos beneficiários com pagamentos em folhas de diferentes públicos, foi imputado público segundo a ordem de prioridade: ExtraCad, CadÚnico e PBF.

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

3: Para o público PBF foram consideradas somente as inscrições canceladas ou nulas

49. Ademais, dois são os casos que chamam atenção diante da constância e da aparente fragilidade de controles internos, haja vista que os dados de verificação estão ao alcance da própria administração pública federal, o que leva ao entendimento de que tais ocorrências deveriam ser próximas a zero. Trata-se de beneficiários com indícios de óbito e CPF irregular.

50. A Tabela 4 apresenta os indícios de óbito por base de origem. As principais bases foram o Sisobi e CPF com situação de titular falecido, mas também há contribuição das folhas de pagamento municipal, estadual e federal (Siape e Extrasiape) e dos benefícios previdenciários do INSS (Maciça).

Tabela 4. Indício de óbito por base de origem

Base	abril e maio/2021	junho/2021	julho/2021	total
Sisobi - CPF	24.897	11.267	1.612	37.776
Sisobi	15.575	6.986	1.253	23.814
CPF	3.703	543	7.526	11.772
Servidores Est e Mun	832			832
Siape	209		8	217
Extrasiape	68			68
INSS (Maciça)	50			50
Sirc	1			1
Total	45.335	18.796	10.399	74.530

51. Em relação aos beneficiários com CPF irregular, a tabela abaixo apresenta os indícios por situação da inscrição. Os indícios com inscrição ‘2-Suspensa’, ‘5-Cancelada por multiplicidade’, ‘8-Nula’ e ‘9-Cancelada de ofício’ reduziram ao longo do período. No entanto houve forte variação nos indícios com situação ‘4-Pendente de regularização’, finalizando com elevada quantidade em julho/2021.

Tabela 5. Situação da inscrição do CPF

Situação da inscrição	abril e maio/2021	junho/2021	julho/2021	total
2-Suspensa	14.033	222	83	14.338
4-Pendente de regularização	46.953	3.168	60.997	111.118
5-Cancelada por multiplicidade	1.304	67	106	1.477
8-Nula	116	7	11	134
9-Cancelada de ofício	65	6	3	74
Total Geral	62.471	3.470	61.200	127.141

Para o público PBF foram consideradas somente as inscrições canceladas ou nulas

Critério

52. §2º, art. 1º, Medida Provisória 1.039/2021.

Evidência

53. A lista sintética de indícios está no arquivo TPL_AE21_ERRO_INCLUSAO.txt e os dados analíticos de cada tipologia estão nos seguintes arquivos:

Tabela 6. Lista de indícios

Tipologia	Arquivo
b)	TPL_AE21_B_SERV_PUBLICO.txt
c)	TPL_AE21_C_INSS.txt
d)	TPL_AE21_D_SDTF.txt
e)	TPL_AE21_E_SDED.txt
f)	TPL_AE21_F_SDPA.txt
g)	TPL_AE21_G_BEM.txt
h)	TPL_AE21_H_PRISAO.txt
i)	TPL_AE21_I_SOCIO_EMPRESA.txt
j)	TPL_AE21_J_OBITO_CPF.txt
	TPL_AE21_J_OBITO_SIAPE.txt
	TPL_AE21_J_OBITO_SISOBI.txt
k)	TPL_AE21_K_CPF_IRREG.txt
n)	TPL_AE21_N_PGT_DUP.txt

Causa

54. Problemas de qualidade em bases públicas; emprego de técnicas diferentes de qualificação de dados pelas equipes gestoras e pelo TCU; utilização de outras bases pelo TCU que permitiram circularização das informações.

Análise dos comentários dos gestores

55. O Departamento de Benefício da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania enviou comentários por meio do Despacho 165/2021/SEDS/SENARC/DEBEN (peça 307, p. 3) informando que dos 713 casos referentes ao público PBF, 535 casos foram identificados como inegáveis nos controles internos do processo ou indicados por outros órgãos de controle e 178

casos serão analisados pelo agente pagador. Ademais, será realizado o cancelamento preventivo para os referidos casos.

56. O Departamento do Cadastro Único, responsável pelos públicos do Cadastro Único não PBF e Extracad, encaminhou o Despacho 411/2021/SE/SECAD/DECAU (peça 307, p. 8) com os comentários dos gestores. A lista com os indícios de pagamento indevido foi encaminhada à Dataprev para análise dos casos e bloqueio preventivo dos pagamentos.

57. Em relação ao indício de CPF Irregular, o despacho informa que a regularização do CPF não é um critério de elegibilidade, entretanto, para fins do crédito do benefício, o CPF deve estar regularizado conforme §6º do art.1º da Medida Provisória nº 1.039/2021.

‘Art 1º, §6º É obrigatória a inscrição do beneficiário no CPF para o pagamento do Auxílio Emergencial 2021, e sua situação deverá estar regularizada junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia para o efetivo crédito do referido auxílio, exceto no caso de trabalhadores integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 2004.’

58. Em resposta ao questionamento do gestor à Caixa sobre a situação do CPF quanto ao atendimento ao §6º, art 1º, Medida Provisória 1.039/2021, a Caixa, agente de pagamentos dos auxílios, informou:

‘em questionamento feito à CAIXA, agente de pagamento dos Auxílios Emergenciais, sobre a situação do CPF, em atendimento ao que preconiza o referido dispositivo legal, foi informado pela Instituição por e-mail (S EI 11155004) que ‘se for identificado que um cliente possui conta aberta e está com CPF diferente de regular, são iniciados procedimentos que vão desde a comunicação ao cliente até o efetivo encerramento da conta’ e complementa esclarecendo que ‘esses procedimentos podem levar até 90 dias para serem concluídos e não necessariamente impedem o crédito ou existência de saldo devedor na conta, ou seja, o crédito do benefício não impede a continuidade do processo de encerramento’. Neste mesmo e-mail, a Caixa enfatiza que ‘nesse processo, até que haja o efetivo encerramento da conta, eventuais créditos direcionados poderão ser efetivados’.

59. Ademais, o gestor informa que utilizará a regra do público PBF conforme deliberação do Conselho Gestor do Auxílio Emergencial, que indica o cancelamento do benefício apenas para os casos com situação ‘cancelada por multiplicidade’, ‘nula’ ou ‘cancelada de ofício’.

60. A resposta da Caixa em relação ao CPF em situação ‘regular’ pode estar baseada em normativo do Banco Central do Brasil sobre encerramento de conta de depósito em decorrência de situação de irregularidade no CPF. Contudo, o §6º, art 1º, Medida Provisória 1.039/2021, prevê que o CPF em situação regular é condição necessária para o efetivo crédito do auxílio emergencial. Ainda que se aceite a posição inovadora do gestor sobre não ser critério de elegibilidade, a cargo do Ministério da Cidadania, e sim critério de pagamento, a cargo da Caixa, é certo que o crédito em conta somente pode ocorrer se o CPF estiver em situação ‘regular’.

61. Esse foi o entendimento monitorado e acatado pelo Ministério da Cidadania e que está relatado no item 4.6 do relatório que embasou o Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário, no qual constou que o gestor implementou controles para cancelar o pagamento a beneficiário dos públicos Extracad ou CadÚnico com CPF em situação diversa de ‘regular’.

62. Para o público Bolsa Família o monitoramento pretende acatar CPF em situação ‘regular’, ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ e bloquear em situação ‘nula’, ‘cancelada de ofício’ e ‘cancelada por duplicidade’, conforme consta no item 4.4 deste relatório.

63. Convém enfatizar que os indícios de situação de CPF relatados neste relatório foram extraídos do arquivo denominado ‘inventário Caixa’, que possui a informação do efetivo crédito ao beneficiário em conta da Caixa.

64. A posição ora relatada nesses comentários pelo gestor diverge frontalmente do que antes havia se comprometido para os públicos ExtraCad e CadÚnico, o que pode ser causa de descumprimento de determinação já monitorada. Ocorre que essa situação somente revelou-se nos comentários do gestor, fase final de auditoria, o que impede o seu aprofundamento neste momento.

65. Em que pese o impasse, resta claro que os controles adotados pelo Ministério da Cidadania devem ser ajustados para evitar o efetivo crédito em conta do auxílio emergencial ao beneficiário pertencente aos públicos ExtraCad ou CadÚnico que tenham CPF em situação diversa de 'regular'.

66. Considerando que o entendimento já foi monitorado como parcialmente cumprido, conforme item 9.1.2.1 do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário, propõe-se, neste momento, nova determinação ao Ministério da Cidadania para que promova alteração em seus controles para evitar o crédito em conta do auxílio emergencial a beneficiário pertencente aos públicos Cadastro Único não PBF ou Extracad que tenham CPF em situação diversa de 'regular', conforme previsto no §6º, art 1º da Medida Provisória 1.039/2021.

Conclusão

67. A Tabela 2 indica curva decrescente na quantidade de indícios de pagamento a inelegível. Em que pese somar 350 mil indícios de abril a julho/2021 e cerca de R\$ 100 milhões, esses números precisam ser analisados na perspectiva da abrangência da política pública, pois nesse período houve o pagamento de cerca de R\$ 35 bilhões para 39 milhões de beneficiários. Nesse ângulo, o volume indiciário alcança 0,31%.

68. Convém realçar que o auxílio emergencial se encontra em fase consolidada de implementação, considerando o próprio tempo decorrido de mais de doze meses do seu início.

69. Em que pesem essas considerações, há espaço para manter o esforço pelo aprimoramento contínuo em busca de ajustes finos a fim de evitar pagamento a beneficiário inelegível. Considerando as informações trazidas, a proposta é de determinação ao Ministério da Cidadania para que proceda a revisão dos indícios de irregularidade identificados, promova ajustes nos controles internos para evitar o pagamento do auxílio aos beneficiários do público Cadastro Único não PBF e Extracad com situação do CPF irregular, dando conhecimento a este TCU sobre sua análise e conclusão.

3.2. Verificação de vínculo de emprego formal ativo

Situação encontrada

70. O Ministério da Cidadania, por meio da Dataprev, realiza o controle para identificar um vínculo de emprego formal por meio do Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), que agrega informações de Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (Gfip) e do Sistema de Escrituração Fiscal Digital das Obrigações Fiscais Previdenciárias e Trabalhistas (Esocial), cujos dados não estão disponíveis em sua integralidade e de forma estruturada para o TCU.

71. Diante dessa indisponibilidade, a equipe de auditoria utilizou o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) para verificar o indício de início de um vínculo empregatício. No cruzamento referente ao mês abril e maio/2021 constou no Ofício de Requisição 16-070/2020-TCU/Sefip (peça 262) a tipologia 'a) Vínculo empregatício formal no Caged' com 688.840 casos, referente à 79% do total de indícios daquele período. A tipologia consiste em remontar pelo lançamento mensal do Caged a cadeia de inclusão/exclusão do vínculo empregatício de cada trabalhador a partir de janeiro/2020, a fim de identificar um vínculo de trabalho formal ativo.

72. Após reuniões com técnicos do Ministério da Cidadania e da Dataprev, que trouxeram elementos adicionais sobre a melhor adequabilidade das informações do sistema Cnis/Gfip, a estratégia baseada unicamente nos dados do Caged pode ser considerada superada, sem prejuízo do relato dos motivos da superação, que se faz a seguir.

73. A principal objeção ao Caged como fonte única do vínculo empregatício é por se tratar de um sistema estatístico, que registra o início ou término do vínculo, mas não possui as declarações mensais de remuneração efetiva recebida pelo empregado. Dessa maneira, podem ocorrer casos de inelegibilidade indevida de beneficiários porque as empresas podem demorar a fornecer a informação adequada, ao passo que o sistema Cnis é mais sensível ao efetivo registro das remunerações.

74. Foi aclarado nas referidas reuniões que desde janeiro de 2020 iniciou-se o processo de substituição do Caged 'antigo' para o 'novo' Caged, que recebe os registros de admissão e demissão diretamente do Esocial e correspondem atualmente a 98% das informações do 'novo' Caged. Ademais, o Esocial é uma das principais fontes de informação sobre remuneração que alimentam o Cnis.

75. Ocorre que os dados que alimentam o Cnis podem demorar dois ou mais meses para serem incorporados à Base Analítica, que é a base gerada pela Dataprev e utilizada no motor de elegibilidade do auxílio emergencial para a verificação do vínculo de trabalho formal, e esse prazo representa um risco inerente ao processo.

76. Por exemplo, um vínculo que se inicia no dia 1º do mês t , pode ser declarado nos sistemas da Gfip e Esocial até o dia 15 de $t+1$ e será processado e disponibilizado como informação até o final do $t+1$. A Base Analítica inicia a o processo de atualização no dia 1º do mês $t+2$ com as informações que foram enviadas até 15 de $t+1$, esse processo é executado em até 7 dias. A partir da Base Analítica atualizada é executado o motor de elegibilidade do auxílio emergencial. Dessa maneira, um vínculo que se iniciou em março pode estar disponível para a verificação da elegibilidade somente no mês de maio.

77. A partir dos resultados do cruzamento de dados referente ao mês abril e maio/2021, Ofício de Requisição 16-070/2020-TCU/Sefip (peça 262) e tipologia 'a) Vínculo empregatício formal no Caged' foi selecionada uma amostra de 30 casos para verificar como estavam os registros de vínculo trabalhista e de remuneração no CNIS.

78. A amostra teve os seguintes resultados:

- a) 5 casos possuíam os registros de vínculo e remuneração dentro dos prazos;
- b) 6 casos possuíam o registro do início do contrato de trabalho com data diferente do registro do início do período de ocupação;
- c) 5 casos tiveram os registros declarados em atraso e não foram incluídos a tempo na Base Analítica;
- d) 8 casos estavam com o vínculo encerrado;
- e) 3 casos não tinham declaração de remuneração;
- f) 2 casos não tiveram o número de CPF encontrado;
- g) 1 caso não possuía vínculo para o NIT informado.

79. O Ofício de Requisição 18-70/2021 (peça 280) foi encaminhado solicitando esclarecimentos sobre os casos a) e b). A Dataprev respondeu aos questionamentos por meio do Ofício 1783/2021/CGPR/PR (peças 302 e 303).

80. Para o item a), verifica-se que os controles internos não identificaram a inelegibilidade do registro com CPF 090.XXX.XXX-41, que possui remuneração entre abril/2020 e julho/2021 conforme o CNIS. Os demais casos estão de acordo com a referência da Base Analítica e os vínculos utilizados:

- a) Elegibilidade da 1ª parcela: avaliada na Base Analítica de março/2021 com vínculos de nov/2020 até jan/2021;
- b) Elegibilidade da 2ª parcela: avaliada na Base Analítica de abril/2021 com vínculos de dez/2020 até fev/2021;
- c) Elegibilidade da 3ª parcela: avaliada na Base Analítica de maio/2021 com vínculos de jan/2021 até mar/2021;
- d) Elegibilidade da 4ª parcela: avaliada na Base Analítica de julho/2021 com vínculos de março/2021 até maio/2021.

81. Em relação aos casos de diferença entre data de início do contrato de trabalho e data de início do período de ocupação (item 'b' da amostra), foi informado que tal situação ocorre em caso de Gfip extemporânea:

‘(...) se tratando de informações da GFIP quando o vínculo não é informado na competência correta, na gravação dos vínculos no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS, é considerada a data de início da ocupação, o primeiro dia do mês da competência na qual o vínculo foi informado. Ou seja, se uma informação da GFIP for recebida pela DATAPREV, de forma extemporânea, em julho/2021, com data de admissão em 25/03/2021, este registro será gravado com a data de ocupação de 01/07/2021.’

Critério

82. §2 do art. 1º e art. 6 da Medida Provisória 1.039/2021.

Evidência

83. Amostra dos registros e Ofício de Requisição 18-70/2021 (peça 280).

Causa

84. Prazos legais para declarações de vínculos e remunerações trabalhistas. Atraso na declaração das informações.

Efeito real e potencial

85. Pagamento indevido decorrente da demora para internalização das informações de vínculo e remunerações na Base Analítica.

Conclusão

86. Por tudo exposto, utilizar somente as informações do Caged poderia diminuir o prazo para um registro ser internalizado na Base Analítica. Contudo, diante da real possibilidade de tornar inelegível um beneficiário sem que exista efetivamente um vínculo empregatício ativo que o sustente neste momento crítico, é de melhor alvitre optar pelo sistema Cnis que fornece maior acuidade na detecção do efetivo vínculo empregatício e das remunerações. O prazo atual para internalizar os dados na Base Analítica pode ser caracterizado como risco inerente à política pública.

87. Por fim, constaram os itens 9.3.1 e 9.3.2 no Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário tratando da tempestividade e interoperabilidade das bases de dados utilizadas pelo motor de elegibilidade. Esses itens tiveram origem na apreciação da tipologia Caged no relatório anterior, de forma que é desnecessária eventual nova determinação nesta oportunidade.

4. MONITORAMENTO DOS ACOMPANHAMENTOS

88. Desde o início do Programa Especial de Atuação no Enfrentamento à Crise da Covid-19 (Coopera), implementado em 25/3/2020, por meio de 27 ações, que prevê a cooperação de trabalho deste TCU no acompanhamento das medidas adotadas pela administração pública federal no enfrentamento à pandemia Covid-19, esta ação de acompanhamento focalizada em análise de dados já realizou quatro relatórios, a saber:

- a) Acórdão 1706/2020 – TCU – Plenário, de 1º/7/2020, com foco nos benefícios do auxílio emergencial inicial (1ª e 2ª parcelas);
- b) Acórdão 2351/2020 – TCU – Plenário, de 2/9/2020, analisando a credibilidade da base de dados CPF da Receita Federal do Brasil;
- c) Acórdão 2962/2020 – TCU – Plenário, de 4/11/2020, com foco no auxílio emergencial inicial (todas as parcelas);
- d) Acórdão 1776/2021 – TCU – Plenário, de 28/7/2021, com foco no auxílio emergencial residual.

89. O presente capítulo avalia o atendimento aos itens monitoráveis dos acórdãos citados. A seguir, a situação atual será demonstrada e serão analisadas as documentações ora apresentadas pelo gestor, acompanhadas das análises da equipe de fiscalização e da proposta de encaminhamento para os itens pendentes.

4.1. Monitoramento do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário

90. Serão analisados os itens 9.2.1.6, 9.2.1.8 e 9.2.2 do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário, que estavam parcialmente cumpridos:

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

9.2.1.6. CPF cancelado, anulado ou suspenso na base da RFB; (...)

9.2.1.8. falhas no CPF utilizado para identificação de beneficiários;

9.2.2. no prazo de 15 (quinze) dias, proceda a revisão dos benefícios com indícios de irregularidades identificados no subitem 9.2.1, com vistas a suspender os pagamentos das eventuais parcelas restantes e buscar o ressarcimento dos valores pagos indevidamente;

Providências adotadas

91. Com relação ao público PBF, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania emitiu o Despacho 140/2021 (peça 263, p. 11) informando que o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial, em reunião realizada em 22/7/2021, aprovou os seguintes encaminhamentos:

a) Reversão do cancelamento para os casos com situação ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ na base atualizada da Receita Federal – 14.015 casos;

b) Manutenção do cancelamento para os casos com situação ‘cancelada por multiplicidade’, ‘nula’ ou ‘cancelada de ofício’ – 892 casos;

c) Cancelamento para os casos com situação ‘cancelada por multiplicidade’ ou ‘cancelada de ofício’ e não tratados anteriormente – 74 casos; e

d) Liberação para os 3 casos na situação ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ na base atualizada da Receita Federal.

Análise

92. Quanto ao público CadÚnico e ExtraCad, a questão foi tratada no item 4.6 do relatório que embasou o Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário, no qual constou que o gestor implementou controles para cancelar o pagamento, restando implementar em relação ao público PBF, motivo pelo qual foi considerada parcialmente cumprida.

93. Em relação ao público PBF, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania informa que manteve o cancelamento dos casos mais graves do público PBF, que são os casos ‘cancelada por multiplicidade’, ‘nula’ ou ‘cancelada de ofício’, nos quais há grande chance de fraude na emissão do documento. Os casos de ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ são menos graves, geralmente oriundos de erro cadastral ou dívida tributária, e a chance de excluir indevidamente o beneficiário é maior, considerando que o programa Bolsa Família historicamente não exige o CPF.

94. As informações trazidas são suficientes para demonstrar que o gestor do público PBF atendeu satisfatoriamente as determinações 9.2.1.6 e 9.2.1.8 ora monitoradas.

95. Uma vez aceito o cumprimento desses itens, pode-se considerar cumprido o item 9.2.2 do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário, uma vez que resolvido o único motivo que o mantinha pendente.

Conclusão

96. Considerar cumpridos os itens 9.1.2.6, 9.1.2.8 e 9.2.2 do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário.

4.2. Monitoramento do Acórdão 2351/2020–TCU-Plenário

97. Todos os itens monitoráveis foram apreciados no item 9.1.2.3 do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário e considerados todos cumpridos.

4.3. Monitoramento do Acórdão 2962/2020–TCU–Plenário

98. Passa-se à análise dos itens 9.2.1.1 e 9.3 do Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário, que estavam parcialmente cumpridos.

9.2.1.1. existência de 439.758 beneficiários do auxílio emergencial com indício de recebimento indevido do benefício, em desconformidade com os critérios do art. 2º da Lei 13.982/2020;

9.3. determinar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno/TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, que no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, apresente controles para inibir a ocorrência das irregularidades identificadas nos subitens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 no âmbito das análises sobre os beneficiários nas folhas de pagamento do auxílio emergencial;

Providências adotadas

99. Com relação ao público PBF, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania emitiu o Despacho 140/2021 (peça 263, p. 11) informando que o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial, em reunião realizada em 22/7/2021, aprovou os seguintes encaminhamentos:

- a) Reversão do cancelamento para os casos com situação ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ na base atualizada da Receita Federal – 14.015 casos;
- b) Manutenção do cancelamento para os casos com situação ‘cancelada por multiplicidade’, ‘nula’ ou ‘cancelada de ofício’ – 892 casos;
- c) Cancelamento para os casos com situação ‘cancelada por multiplicidade’ ou ‘cancelada de ofício’ e não tratados anteriormente – 74 casos; e
- d) Liberação para os 3 casos na situação ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ na base atualizada da Receita Federal.

Análise

100. Os itens 9.2.1.1 e 9.3, naquilo que ficou sem resolução, dizem respeito às letras ‘k’ e ‘l’ do relatório de auditoria tratando especificamente sobre a questão de beneficiários com CPF em situação diferente de regular. Portanto, é uma continuação do que foi tratado no 9.2.1.6 e 9.2.1.8 do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário e que foi analisado nos itens acima deste relatório.

101. Em sendo acatado o cumprimento proposto para os itens 9.2.1.6 e 9.2.1.8 do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário, impõe-se o cumprimento dos itens aqui monitorados, considerando tratar-se do mesmo assunto.

Conclusão

102. Considerar cumpridos os itens 9.2.1.1 e 9.3 do Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário.

4.4. Monitoramento do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário

103. Passa-se à análise dos itens do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário.

‘9.2. determinar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno/TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência deste Acórdão, proceda a revisão do cadastro dos beneficiários com situação da inscrição do CPF ‘cancelada’ ou ‘nula’ para concessão ou pagamentos do auxílio emergencial previsto na Medida Provisória 1.039/2021;

9.3. recomendar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso III, do Regimento interno/TCU e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.3.1. adote medidas para aprimorar a tempestividade da integração e interoperabilidade das bases de dados de emprego formal, com o objetivo de redução dos pagamentos indevidos no auxílio emergencial residual ou em políticas públicas similares que venham a ser implementadas por esse Ministério;

9.3.2. avalie a possibilidade de exigir a formalização do término do vínculo de trabalho dos potenciais beneficiários para que se tornem aptos ao recebimento de benefícios sociais, de forma a contribuir para a melhoria da qualidade dos dados de emprego formal e focalização de benefícios deste Ministério;’

Providências adotadas

104. Quanto ao item 9.2, com relação ao público PBF, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania emitiu o Despacho 140/2021 (peça 263, p. 11) informando que o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial, em reunião realizada em 22/7/2021, aprovou os seguintes encaminhamentos:

- ‘a) Reversão do cancelamento para os casos com situação ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ na base atualizada da Receita Federal – 14.015 casos;
- b) Manutenção do cancelamento para os casos com situação ‘cancelada por multiplicidade’, ‘nula’ ou ‘cancelada de ofício’ – 892 casos;
- c) Cancelamento para os casos com situação ‘cancelada por multiplicidade’ ou ‘cancelada de ofício’ e não tratados anteriormente – 74 casos; e
- d) Liberação para os 3 casos na situação ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ na base atualizada da Receita Federal.’

105. Quanto ao público CadÚnico e ExtraCad, a questão do beneficiário com CPF não regular já tinha sido tratada e considerada resolvida, conforme constou no item 4.6 do relatório que embasou o Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário.

Análise

106. Vê-se que o assunto é continuação do que foi originariamente tratado nos itens 9.2.1.6 e 9.2.1.8 do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário, qual seja, o beneficiário do auxílio emergencial com situação no CPF diferente de regular. Permaneceu no Acórdão 1776/2021-Plenário porque para o público PBF sempre houve maior resistência do Ministério da Cidadania no bloqueio do benefício, considerando a peculiaridade desse público, tanto em relação à condição fática de maior necessidade quanto à histórica desnecessidade desse público em apresentar o CPF.

107. Chegou-se ao consenso em bloquear os casos mais gravosos do cadastro CPF, qual seja, as situações ‘cancelada por multiplicidade’, ‘nula’ ou ‘cancelada de ofício’, uma vez que indicam grande possibilidade de fraude e não se resumem a erro cadastral ou pendência de obrigação tributária.

108. Considerando tratar-se do mesmo assunto dos acórdãos anteriores ora monitorados, impõe-se propor o cumprimento do item 9.2 do Acórdão 1776/2021-Plenário.

109. Em relação ao item 9.3.1, o Departamento do Cadastro Único emitiu o Despacho 406/2021 (peça 301) informando que a verificação da elegibilidade ao auxílio é verificada a partir de 34 bases, que estão listadas no item 14 da referida peça. Quanto à tempestividade e à interoperabilidade, foi informado que essas demandas envolvem os detentores e gestores das bases de dados e que a unidade jurisdicionada não possui competência regimental para dar viabilidade a estas questões e, dessa forma, busca uma maior focalização da política a partir dos processos de elegibilidade.

110. Para o item 9.3.2, o Despacho 406/2021 informa:

‘(...) a matéria é de cunho trabalhista e previdenciário, não estando sob a governabilidade desta pasta ministerial motivo pelo qual é de extrema importância que seja direcionada ao Ministério da Economia para que adote as providências de sua alçada. Entretanto como informado nos parágrafos acima o MC tem se esforçado em conseguir um grande arcabouço de bases de dados para fins de verificação dos critérios de elegibilidade do Benefício do AE.’

Conclusão

111. Considerar cumprido o item 9.2 e considerar e considerar implementados os itens 9.3.1. e 9.3.2 do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário.

5. CONCLUSÃO

112. Este é quinto relatório de acompanhamento de dados das medidas emergenciais de resposta à pandemia Covid-19 e examinou o auxílio emergencial 2021, estabelecido pela Medida Provisória 1.039/2021, de 18/3/2021, com prazo de vigência encerrado em 15/7/2021 e aguardando edição de decreto legislativo até 26/9/2021. Foram aplicados procedimentos com a finalidade de

testar a efetividade de controles e as providências implementadas para evitar erros na concessão e pagamento do benefício.

113. A análise foi realizada nas folhas de pagamento de abril a julho de 2021 de todos os públicos: Bolsa Família, Cadastro Único não Bolsa Família e Extra Cadastro. O resultado está resumido na tabela abaixo.

Indícios de pagamento indevido no AE2021 - abril a julho de 2021

Critério/Mês¹	abril e maio/2021	junho/2021	julho/2021	total
b) Vínculo empregatício formal com ente público	8.208	540	1.134	9.882
c) Titular de benefício previdenciário ou assistencial do INSS	50.983	63.819	36	114.838
d) Seguro-desemprego Trabalhador Formal (SDTF)	56	1.079	251	1.386
e) Seguro-desemprego Empregado Doméstico (SDED)	0	208	100	308
f) Seguro-desemprego Pescador Artesanal (SDPA)	0	7.810	864	8.674
g) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Bem)	0	263	4	267
h) Preso instituidor de Auxílio Reclusão	0	25	119	144
i) Empresários	740	6.500	5.988	13.228
j) Óbito	45.335	18.796	10.394	74.525
k) CPF irregular	62.471	3.470	61.200	127.141
m) NIS em multiplicidade (para o mesmo CPF)	529	0	2	531
Total (distintos)	167.878	102.183	80.025	350.086
Valor dos indícios (R\$)	56.776.500	26.025.541	18.056.759	100.858.800
n) Pagamento duplicado em públicos diferentes	188	175	2	365

114. Há decréscimo de ocorrências o que demonstra aprimoramento dos controles internos aplicados pelos gestores.

115. O benefício potencial de controle deve ser analisado com precaução, considerando a realidade da implantação do auxílio emergencial, haja vista a difícil tarefa de eventual devolução. É mais adequado considerar que o benefício advém da melhoria dos controles internos do processo de concessão a fim de filtrar com acuidade crescente os pagamentos futuros para aqueles que estão em real situação de vulnerabilidade. Ainda que com essas restrições, pode-se mensurar o benefício potencial desta rodada em R\$ 100 milhões, referente a cerca de 350 mil benefícios com indícios de pagamento indevido. Embora os números absolutos se mostrem elevados, o tamanho da política pública deve ser lembrado, uma vez que a rodada do auxílio emergencial 2021 previu pagamento de R\$ 43 bilhões a cerca de 45 milhões de beneficiários, conforme consta na exposição de motivos da Medida Provisória 1.039/2021.

Monitoramento do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário

116. A Tabela 7 - Monitoramento do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário apresenta o resumo do monitoramento do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário que apreciou o primeiro relatório de dados das medidas em resposta à pandemia nas áreas de Assistência Social, Gestão Tributária e Previdência Social.

Tabela 7 - Monitoramento do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário

Grau de implementação das deliberações – Ministério da Cidadania						
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável	Acórdão que apreciou
9.2.1.1	X					1776/2021 – P
9.2.1.2	X					1776/2021 – P
9.2.1.3	X					1776/2021 – P
9.2.1.4	X					1776/2021 – P
9.2.1.5	X					1776/2021 – P
9.2.1.6	X					
9.2.1.7	X					1776/2021 – P
9.2.1.8	X					
9.2.1.9	X					1776/2021 – P
9.2.1.10	X					1776/2021 – P
9.2.2	X					
9.2.3	X					1776/2021 – P

117. Verifica-se que foram cumpridas integralmente as determinações 9.2.1.6, 9.2.1.8 e 9.2.2 do Acórdão 1706/2020-TCU-Plenário.

Monitoramento do Acórdão 2351/2020-TCU-Plenário

118. Todos os itens monitoráveis foram apreciados no item 9.1.2.3 do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário e considerados cumpridos.

Monitoramento do Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário

119. A Tabela 8 - Monitoramento do Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário apresenta o resumo do monitoramento do Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário que apreciou o terceiro Relatório de dados das medidas em resposta à pandemia nas áreas de Assistência Social, Gestão Tributária e Previdência Social

Tabela 8 - Monitoramento do Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário

Grau de implementação das deliberações – Ministério da Cidadania						
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável	Acórdão que apreciou
9.2.1.1	X					
9.2.1.2	X					1776/2021 – P
9.2.1.3	X					1776/2021 – P
9.3	X					

120. Verifica-se que foram cumpridas integralmente as determinações 9.2.1.1 e 9.3 do Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário.

Monitoramento do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário

121. A Tabela 9 apresenta o resumo do monitoramento do Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário que apreciou o quarto Relatório de dados das medidas em resposta à pandemia nas áreas de Assistência Social, Gestão Tributária e Previdência Social.

Tabela 9 - Monitoramento do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário

Grau de implementação das deliberações – Ministério da Cidadania						
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável	Acórdão que apreciou
9.2	X					
9.3.1	X					
9.3.2	X					

122. Verifica-se que foi cumprida integralmente a determinação 9.2 e implementadas as recomendações 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

Congresso Nacional

a) **informar** à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de Acompanhamento das Medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-Covid19) que o Tribunal de Contas da União empreendeu análise de dados das folhas de pagamento do auxílio emergencial 2021 de maio a julho de 2021 e constatou 350.086 pagamentos no período a beneficiários com indício de descumprimento de um ou mais critérios do §2º do art. 1º da Medida Provisória 1.039, de 18 de março de 2021;

Ministério da Cidadania

b) **determinar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inciso I, c/c com o art. 7º, §3º, da Resolução-TCU 315/2020 que, no prazo de 30 dias a contar da ciência da decisão, proceda a revisão dos indícios de irregularidade identificados no item 3.1 a seguir, dando conhecimento a este TCU sobre sua análise e conclusão:

- b.1) Vínculo empregatício formal com ente público;
- b.2) Titular de benefício previdenciário ou assistencial do INSS;
- b.3) Seguro-desemprego Trabalhador Formal (SDTF);
- b.4) Seguro-desemprego Empregado Doméstico (SDED);
- b.5) Seguro-desemprego Pescador Artesanal (SDPA);
- b.6) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm);
- b.7) Preso instituidor de Auxílio Reclusão;
- b.8) Empresários;
- b.9) Óbito;
- b.10) CPF irregular;
- b.11) NIS em multiplicidade (para o mesmo CPF);
- b.12) Pagamento duplicado em públicos diferentes.

c) **determinar** ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inciso I, c/c com o art. 7º, §3º, da Resolução-TCU 315/2020 que, no prazo de 30 dias a contar da ciência da decisão, promova alteração em seus controles para evitar o crédito em conta do auxílio emergencial a beneficiário

pertencente aos públicos Cadastro Único não PBF ou Extracad que tenham CPF em situação diversa de ‘regular’, conforme previsto no §6º, art 1º da Medida Provisória 1.039/2021.

Resultado do Monitoramento

- d) considerar cumpridos os itens 9.2.1.6, 9.2.1.8, 9.2.2 do Acórdão 1706/2020 TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas, não restando itens a serem monitorados;
- e) considerar cumpridos os itens 9.2.1.1 e 9.3 do Acórdão 2962/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas, não restando itens a serem monitorados;
- f) considerar cumprido o item 9.2 e implementados os itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1776/2021-TCU-Plenário, Ministro Relator Bruno Dantas, não restando itens a serem monitorados;

Providências Internas

- g) **encaminhar** ao Ministério da Cidadania, à Dataprev e à Caixa Econômica Federal cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, dando conhecimento que o inteiro teor do acórdão, incluindo relatórios e votos poderão ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;
- h) **encaminhar** ao Ministério da Cidadania os arquivos digitais contendo a lista de indícios de pagamentos indevidos;
- i) **encaminhar** à Procuradoria-Geral da União a cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, dando conhecimento que o inteiro teor do acórdão, incluindo relatórios e votos poderão ser consultados no endereço (www.tcu.gov.br/acordaos) e a base de dados integral, detalhada por tipologia, com os indícios de pagamento indevido.
- j) constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, comunicação do relator ao colegiado no sentido de arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno do TCU;
- k) arquivar os autos.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se do quinto Relatório de Acompanhamento (Racom) de dados relacionados às ações de combate à covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária.

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. Nas quatro primeiras etapas do trabalho, o foco principal foram as ações atinentes à concessão do auxílio emergencial, medida excepcional de proteção social criada pela Lei 13.982/2020 e capitaneada pelo Ministério da Cidadania, sobretudo em consequência da sua sensibilidade e urgência, bem como da perspectiva de atuação tempestiva por parte deste Tribunal.

4. O auxílio emergencial foi concebido, inicialmente, para vigorar por três meses, tendo sido 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. Com o recrudescimento da pandemia no início do 2021 e a necessidade de medidas de isolamento social em meio a um mercado de trabalho sem recuperação da queda observada no ano anterior, acabou se tornando necessária a criação de um novo auxílio emergencial, que pudesse manter um nível mínimo de renda para a população mais vulnerável.

6. Sendo assim, a MP 1.039, de 18 de março de 2021, instituiu o auxílio emergencial 2021 (AE 2021), suportado por créditos extraorçamentários da ordem de R\$ 42,6 bilhões, os quais atenderam cerca de 45,6 milhões de beneficiários em quatro parcelas de R\$ 250,00, à exceção de mulheres provedoras de famílias monoparentais e beneficiários em família unipessoal, que receberam R\$ 375,00 e R\$ 150,00 mensais, respectivamente.

7. Registro a inovação trazida pela Lei 14.171/2021, que ampliou a possibilidade de ser homem ou mulher a pessoa provedora de família monoparental, inserindo mudança no critério de elegibilidade da Lei 13.982/2020 bem depois de concluído o pagamento daquela primeira versão do auxílio, com impacto em toda a cadeia normativa.

8. A presente etapa prioriza as informações acerca da concessão do AE 2021, cujo último pagamento ocorreu em outubro/2021. Ademais, nesta última fase do relatório foi encerrado o monitoramento do grau de implementação e/ou cumprimento das determinações e recomendações exaradas por esta Corte nas decisões anteriores deste trabalho, notadamente os Acórdãos 1.706/2020, 2.962/2020 e 1.776/2021, todos do Plenário.

9. A Tabela 1 da instrução da secretaria especializada, constante do relatório que acompanha este voto, apresenta Matriz que resume a evolução das regras de elegibilidade do auxílio emergencial em todas as suas etapas. Ademais, importante mencionar o mapa de processos elaborado pelo Ministério da Cidadania, após requisição desta Corte, o qual contém nível de detalhamento adequado para o bom entendimento das fases, etapas e atores responsáveis no processo atinente ao benefício (peça 261).

10. Sobre o assunto, importante mencionar que o TCU já vem atuando de forma bastante ativa por meio de diversos processos de minha relatoria. Destaco o TC 016.827/2020-1, que, em sua quinta etapa de acompanhamento, julgada por meio do Acórdão 1.531/2021-TCU-Plenário, atualizou as informações sobre a execução do auxílio emergencial até janeiro de 2021, abordando os impactos

sociais e econômicos do benefício, 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.

11. Impende reiterar que neste feito substitui-se os modelos estatísticos observados no TC 016.827/2020-1 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.

12. Como bem relatou a unidade instrutora, tanto as pessoas pré-cadastradas no Cadastro Único quanto aquelas que realizaram cadastro no aplicativo da Caixa tiveram as informações declaradas comparadas com diversas bases administrativas que o TCU tem acesso, buscando-se identificar beneficiários que indevidamente receberam auxílio emergencial, bem como os indivíduos que cumprem os requisitos para recebimento do benefício, todavia não o pediram ou não tiveram seu pleito acatado.

13. Desse modo, essas técnicas de análise e cruzamentos de dados, bem como o acesso a diferentes fontes de informação, propiciam condições para que sejam mitigados os riscos de pagamentos indevidos, além disso viabilizam uma avaliação independente do processo empreendido pelos órgãos gestores para concessão e pagamento do benefício.

14. A metodologia de cruzamento de dados adotada nesta fiscalização consta detalhadamente no Apêndice I e está esquematicamente resumida e demonstrada na figura constante do item 11 da instrução da secretaria especializada (peça 309).

15. A partir da “base unificada de pessoas”, que é o produto do trabalho de higienização e enriquecimento das bases de dados, o entendimento do negócio e avaliação da credibilidade das informações, são realizadas análises e cruzamentos de dados. Para tanto, são utilizadas as tipologias ou trilhas de auditoria, que são as filtragens para verificar se a legislação pertinente está sendo devidamente observada pelos responsáveis pela política pública.

16. No que se refere às limitações na realização deste trabalho, elas ocorrem sobretudo porque os procedimentos foram planejados para causar o mínimo de interferência no funcionamento dos órgãos e entidades envolvidos na gestão da crise, de forma a não exigir demandas excessivas dos gestores que já se encontram sobrecarregados em face da atipicidade do cenário atual.

17. Sendo assim, como bem pontuou a unidade instrutora, os riscos de auditoria são significativamente maiores do que aqueles observados em trabalhos que seguem o rito completo, porém, diante da gravidade da crise e da urgência das medidas, esse risco foi considerado aceitável.

18. Assim como nas etapas anteriores, com o intuito de assegurar a atuação tempestiva deste Tribunal, os resultados preliminares desta etapa foram encaminhados ao Ministério da Cidadania, que por sua vez apresentou seus comentários, os quais foram considerados pela unidade instrutora em sua análise, em linha com o art. 14 da Resolução TCU 315/2020.

19. Em resumo, a unidade instrutora segregou o exame técnico em três vertentes principais: (i) avaliação do pagamento indevido do Auxílio Emergencial 2021, ou seja, os chamados “erros de inclusão”; (ii) Verificação de vínculo de emprego formal ativo; e (iii) monitoramento das deliberações dos Acórdãos 1.706/2020-TCU-Plenário, 2.351/2020-TCU-Plenário, 2.962/2020-TCU-Plenário e 1.776/2021-TCU-Plenário.

20. A Sefip chegou à conclusão de que existem **350.086** beneficiários do Auxílio Emergencial 2021 com indícios de descumprimento de algum critério de elegibilidade previsto na legislação nos pagamentos de abril a julho de 2021, alcançando um volume de recursos de cerca de R\$ 100 milhões.

21. Comparando-se ao total de aproximadamente 39 milhões de beneficiários do auxílio, os quais movimentaram cerca de R\$ 35 bilhões em recursos, concluiu-se que o índice de 0,31% de erros de inclusão é baixo, sobretudo pelo viés decrescente do número de casos, como se depreende da tabela a seguir trazida do relatório.

22. Corroborando a conclusão o registro da queda acentuada do número de possíveis erros de inclusão em julho de 2021 para **80.025** beneficiários do auxílio com indícios de descumprimento de algum critério legal, totalizando cerca de R\$ 18 milhões.

23. Reproduzo a seguir tabela com os resultados compilados dos testes aplicados pela unidade instrutora às folhas de pagamentos do auxílio emergencial 2021 concernentes a indícios de erros de inclusão entre abril e julho de 2021, segregados por critério de inelegibilidade, os quais, por sua vez, se basearam nos requisitos dos normativos instituidores do benefício:

Critério/Mês¹	abril e maio/2021	junho/2021	julho/2021	total
a) Vínculo empregatício formal com ente público	8.208	540	1.134	9.882
b) Titular de benefício previdenciário ou assistencial do INSS	50.983	63.819	36	114.838
c) Seguro-desemprego Trabalhador Formal (SDTF)	56	1.079	251	1.386
d) Seguro-desemprego Empregado Doméstico (SDED)	0	208	100	308
e) Seguro-desemprego Pescador Artesanal (SDPA)	0	7.810	864	8.674
f) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (Bem)	0	263	4	267
g) Preso instituidor de Auxílio Reclusão	0	25	119	144
h) Empresários	740	6.500	5.988	13.228
i) Óbito	45.335	18.796	10.394	74.525
j) CPF irregular	62.471	3.470	61.200	127.141
k) NIS em multiplicidade (para o mesmo CPF)	529	0	2	531
Total (distintos)	167.878	102.183	80.025	350.086
Valor dos indícios (R\$)	56.776.500	26.025.541	18.056.759	100.858.800
l) Pagamento duplicado em públicos diferentes	188	175	2	365

24. Destaque para os casos de pagamento do auxílio emergencial 2021 a beneficiários com indícios de CPF irregular, os quais representaram cerca de 76% dos erros de inclusão indevida no mês de julho.

25. Em que pese o fato de a regularização do CPF não ser um critério de elegibilidade, em sentido estrito, não há dúvidas de que o referido cadastro é critério para pagamento, ou seja, deveria estar em situação regular para o crédito do benefício, conforme se extrai do §6º do art.1º da Medida Provisória 1.039/2021.

26. Quanto a esse assunto, na etapa anterior deste acompanhamento foi destacado o monitoramento dos subitens 9.2.1.6 e 9.2.1.8 do Acórdão 1.706/2020-TCU-Plenário, que em conjunto com o item 9.3(k) e 9.3(l) do Acórdão 2.932/2020-TCU-Plenário, determinaram ao Ministério da Cidadania que:

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

9.2.1.6. CPF cancelado, anulado ou suspenso na base da RFB; (...)

9.2.1.8. falhas no CPF utilizado para identificação de beneficiários;”

“9.3. (...) apresente controles para inibir a ocorrência das irregularidades identificadas nos subitens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 no âmbito das análises sobre os beneficiários nas folhas de pagamento do auxílio emergencial;”

27. Naquela oportunidade, esta Corte concluiu que as mencionadas determinações estavam integralmente cumpridas para os públicos CadÚnico e Extracad, porém parcialmente cumpridas para o público PBF, uma vez que o Ministério havia implementado controles para cancelar o pagamento a beneficiários de auxílio emergencial dos públicos CadÚnico e Extracad, e havia feito compromisso de verificação dos casos mais graves do público PBF nas rodadas do auxílio emergencial de 2021.

28. Sendo assim, nesta fase foi avaliado o cumprimento da deliberação relativa ao público PBF, tendo sido informado pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania que foi mantido o cancelamento dos casos mais graves (‘cancelada por multiplicidade’, ‘nula’ ou ‘cancelada de ofício’), sobretudo pois há grande chance de fraude na emissão do documento. Já os casos de ‘suspensa’ e ‘pendente de regularização’ são menos gravosos, geralmente oriundos de erro cadastral ou dívida tributária, e a chance de excluir indevidamente o beneficiário é maior, considerando que o programa Bolsa Família historicamente não exige o CPF.

29. Nesse contexto, e considerando que as medidas a cargo do Ministério da Cidadania ensejaram o cumprimento integral das deliberações a ele endereçadas e, ainda, pelo encerramento do AE 2021 em outubro, deixo de acatar a proposta de nova determinação à pasta para que promova alteração em seus controles para evitar o crédito em conta do auxílio emergencial a beneficiário pertencente aos públicos Cadastro Único não PBF ou Extracad que tenham CPF em situação diversa de “regular”, conforme previsto no referido normativo instituidor do AE 2021.

30. Todavia, aquiesço à proposta de determinação ao Ministério da Cidadania para que revise os indícios de irregularidade identificados e descritos na tabela constante do item 23 deste voto, dando conhecimento a este Tribunal acerca de sua análise e conclusão.

31. A segunda parte do trabalho tratou da verificação de vínculo de emprego formal ativo, notadamente em razão de ter sido detectada, em etapa anterior do acompanhamento, a necessidade de aprimoramento da tempestividade da integração e interoperabilidade das bases de dados de emprego formal, ante as diferenças das metodologias da equipe de auditoria e dos gestores do Ministério da Cidadania, a primeira utilizando-se sobretudo do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

32. Em suma, a unidade instrutora reconheceu que a estratégia baseada unicamente nos dados do Caged foi superada, sendo o Cadastro Nacional de Informações Sociais (Cnis), utilizado pela pasta ministerial, mais acurado na detecção do efetivo vínculo empregatício e das remunerações, em que pese o prazo para internalizar os dados na base analítica, tratado como risco inerente à política pública.

33. Assim, estou de acordo que não é necessário emitir qualquer deliberação a respeito.

34. Por fim, quanto ao monitoramento das deliberações atinentes aos Acórdãos 1.706/2020, 2.351/2020, 2.962/2020 e 1.776/2021, todos do Plenário, a unidade instrutora observou excelente evolução, uma vez que todas as determinações e recomendações dos mencionados Acórdãos foram cumpridas/implementadas, sendo desnecessária qualquer manifestação adicional a respeito.

35. Por derradeiro, é importante salientar, como sempre venho fazendo em todas as etapas, que a natureza do presente trabalho é restrita à apresentação de informações numéricas a respeito da concessão do auxílio emergencial, que apontam indícios de irregularidades na concessão do benefício, dada a *expertise* das unidades instrutoras envolvidas no tratamento e cruzamento sistemáticos de bases de dados, haja vista, entre outros eventos, a atuação na Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB) desde 2015 no âmbito deste Tribunal.

36. Dessa forma, concordo que os resultados advindos deste acompanhamento servem de complemento aos trabalhos já realizados ou em andamento no TCU, sem prejuízo da possibilidade de proposição de ações de controle e deliberações que mitiguem o risco de pagamentos indevidos e que busquem aperfeiçoar os controles internos das instituições fiscalizadas.

37. Muito embora reconheça que realmente existam limitações à realização precisa e suficientemente confiável dos cruzamentos pretendidos, reputo mais uma vez satisfatórios os resultados obtidos pela Sefip nesta quinta e última etapa dos trabalhos.

38. Isso posto, necessário informar à Comissão Temporária covid-19 do Senado Federal e à Comissão Externa de Enfrentamento à covid-19 da Câmara dos Deputados sobre os resultados obtidos nos cruzamentos de dados realizados pela equipe de fiscalização.

39. Enalteço mais uma vez a iniciativa de realização de monitoramento das deliberações que este Tribunal expediu em todos os processos que fazem menção ao auxílio emergencial, cujo resultado indicou que todas as determinações e recomendações expedidas já foram cumpridas.

40. Como sempre menciono nos processos que atuo relativos a este tema, o TCU vem assumindo papel relevante na busca pela construção de soluções de aperfeiçoamento do processo de concessão e manutenção de benefícios como o 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 de programa em prazo exíguo e com um alcance tão abrangente.

41. Em linha com a proposta da Sefip e em continuação do cumprimento da solicitação da Procuradoria Geral da União, realizada na etapa anterior, autorizo o encaminhamento ao referido órgão da base de dados integral detalhada por tipologia com os indícios de pagamento indevido no auxílio emergencial.

42. Por fim, tendo em vista o encerramento do auxílio emergencial 2021 e a aprovação do programa Auxílio Brasil, acato a proposta de arquivamento do acompanhamento, reconhecendo, mais uma vez, a qualidade e tempestividade do trabalho desempenhado pela unidade instrutora.

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

TCU, Sala das Sessões, em 1 de dezembro de 2021.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 2909/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.834/2020-8.

1.1. Apenso: 040.705/2020-0; 036.918/2020-2; 006.401/2021-0; 036.803/2020-0; 026.685/2020-5; 036.023/2020-5; 000.263/2021-4; 025.393/2021-9; 011.642/2021-1; 006.657/2021-4; 000.216/2021-6; 044.982/2020-8; 047.448/2020-2; 047.397/2020-9; 039.734/2020-0; 039.745/2020-1; 025.730/2020-7; 039.512/2020-7; 033.600/2020-1; 039.732/2020-7; 021.949/2021-2; 022.509/2021-6; 036.892/2020-3; 014.445/2021-2; 006.861/2021-0; 012.729/2021-3

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento.

3. Interessados/Responsáveis: não há.

4. Unidades Jurisdicionadas: Instituto Nacional do Seguro Social; Ministério da Cidadania; Ministério da Economia.

5. Relator: Ministro Bruno Dantas.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).

8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia o quarto Relatório de Acompanhamento de dados relacionados às ações de combate à covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária;

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 Temporária covid-19 do Senado Federal e à Comissão Externa de Enfrentamento à covid-19 da Câmara dos Deputados que o Tribunal de Contas da União empreendeu análise de dados das folhas de pagamento do auxílio emergencial de abril a julho de 2021 e constatou:

9.1.1. a existência de 350.086 beneficiários do auxílio emergencial com indícios de recebimento indevido do benefício, discriminados conforme tabela constante do item 23 do voto, em desconformidade com os critérios constantes do art. 1º da Medida Provisória 1.039/2021;

9.1.2. que todas as determinações e recomendações proferidas pelo TCU nas etapas anteriores deste acompanhamento de dados foram cumpridas/implementadas, conforme pode ser verificado nas tabelas 7, 8 e 9 da manifestação da unidade instrutora (peça 309, pp. 28-29);

9.2. determinar ao Ministério da Cidadania, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, inciso II, do Regimento interno/TCU e no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência deste Acórdão, proceda a revisão do cadastro dos indícios de irregularidade identificados na Tabela 2 da manifestação da unidade instrutora (peça 309, p. 16), e a seguir listados:

- a) Vínculo empregatício formal com ente público;
- b) Titular de benefício previdenciário ou assistencial do INSS;
- c) Seguro-desemprego Trabalhador Formal (SDTF);
- d) Seguro-desemprego Empregado Doméstico (SDED);
- e) Seguro-desemprego Pescador Artesanal (SDPA);
- f) Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm);
- g) Preso instituidor de Auxílio Reclusão;
- h) Empresários;
- i) Óbito;
- j) CPF irregular;

- k) NIS em multiplicidade (para o mesmo CPF);
- l) Pagamento duplicado em públicos diferentes.

9.3. encaminhar ao Ministério da Cidadania, à Dataprev e à Caixa Econômica Federal cópia de presente deliberação, da manifestação da unidade instrutora, assim como a relação dos indícios identificados e a metodologia detalhada de avaliação do auxílio emergencial (peça 309);

9.4. encaminhar à Procuradoria-Geral da União a base de dados integral, detalhada por tipologia, com os indícios de pagamento indevido do auxílio emergencial;

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 47/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/12/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2909-47/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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