

VOTO

Trata-se de acompanhamento com o objetivo de verificar a implementação do auxílio emergencial, criado pela Lei 13.982/2020, como sendo uma das medidas adotadas pelo Governo Federal em resposta à crise do Coronavírus (COVID-19).

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. Com tais ações, esta Corte busca contribuir para dar transparência à sociedade sobre a destinação do dinheiro público alocado para o enfrentamento da crise, bem como para dar segurança jurídica aos gestores na tomada de decisão neste período emergencial.

4. A sistemática deste trabalho planeja a emissão mensal de relatório contendo informação sobre eventuais atos normativos publicados no período, dados estatísticos, até mesmo de resultados já alcançados, análise de riscos das ações correspondentes, entre outros fatos relevantes.

5. Este primeiro e inicial relatório do acompanhamento dividiu-se, essencialmente, em três capítulos: visão geral do auxílio emergencial; riscos orçamentários na formatação da medida; riscos de exclusão de pessoas que cumprem as regras de elegibilidade; e riscos de inclusão das pessoas que não cumprem.

6. De maneira resumida, o auxílio prevê a transferência de renda em três cotas mensais no valor de R\$ 600,00 para trabalhadores informais, desempregados, beneficiários do Bolsa Família e microempreendedores individuais (MEI), contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social.

7. A motivação para a existência do auxílio está no impacto causado pela redução da atividade econômica, especialmente na renda de trabalhadores informais e nas pessoas em situação de pobreza. A redução da atividade econômica decorre basicamente das medidas de distanciamento social que têm sido adotadas para reduzir o nível de contágio da COVID-19.

8. Portanto, a duração do auxílio emergencial ou de outra medida de proteção social depende do ritmo de retomada da atividade econômica.

9. No que concerne ao público-alvo, a lei esclarece, também, quem não pode receber o auxílio: i) pessoas que têm emprego formal, incluindo empregados com contrato de trabalho formalizado e todos os agentes públicos; ii) pessoas menores de 18 de anos, salvo no caso de mães adolescentes (alteração pela Lei 13.998/2020); iii) titular de benefício previdenciário, assistencial (exceto Programa Bolsa Família) e do seguro-desemprego; e iv) pessoas que não cumprem os limites de renda.

10. Na norma, são estabelecidos limites de renda para receber o auxílio. Um deles aplica-se individualmente ao requerente, ao exigir que, no ano de 2018, a pessoa não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70. Os outros dois limites são aplicados à renda familiar e são alternativos: ou ter renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou ter renda familiar mensal total de até três salários mínimos.

11. Três pontos da lei ainda merecem destaque: as mães chefes de família recebem o benefício em dobro; cada família pode receber até dois benefícios; e a renda obtida por beneficiários do Bolsa Família não entra no cálculo *per capita* familiar.

12. Assim, há quatro tipos de requerimentos possíveis: 1) um beneficiário de cota simples de R\$ 600,00; 2) dois beneficiários de cota simples (R\$ 1.200,00); 3) mães chefes de família (R\$ 1.200,00); 4) mães chefes de família e um beneficiário de cotas simples (R\$ 1.800,00).

II

13. Segundo a Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), foram recebidos 98 milhões de cadastros até 22 de abril, os quais geraram pagamentos até o final do mês. Desses, 96,4 milhões foram processados, sendo 50,2 milhões classificados como

elegíveis. Chama a atenção o alto número de cadastros inconclusivos, que atingiu o montante de R\$ 13,7 milhões.

14. Em relação ao processamento feito pela Dataprev, concluiu-se que:

a) o risco de excluir pessoas por restrições de acesso foi significativamente mitigado, tendo em vista que mais da metade da população em idade de trabalhar apareceu em algum cadastro;

b) o nível de processamento foi relativamente tempestivo, tendo em vista que mais de 95% ocorreu em poucas semanas;

c) o risco de inclusão indevida foi significativamente mitigado pelo resultado dos cruzamentos de dados, que detectou quase 33 milhões de pessoas que não cumpriram os requisitos de elegibilidade, sendo 21,3 milhões do Cadastro Único não beneficiário do Bolsa Família e 10,7 milhões no Cadastro da Caixa;

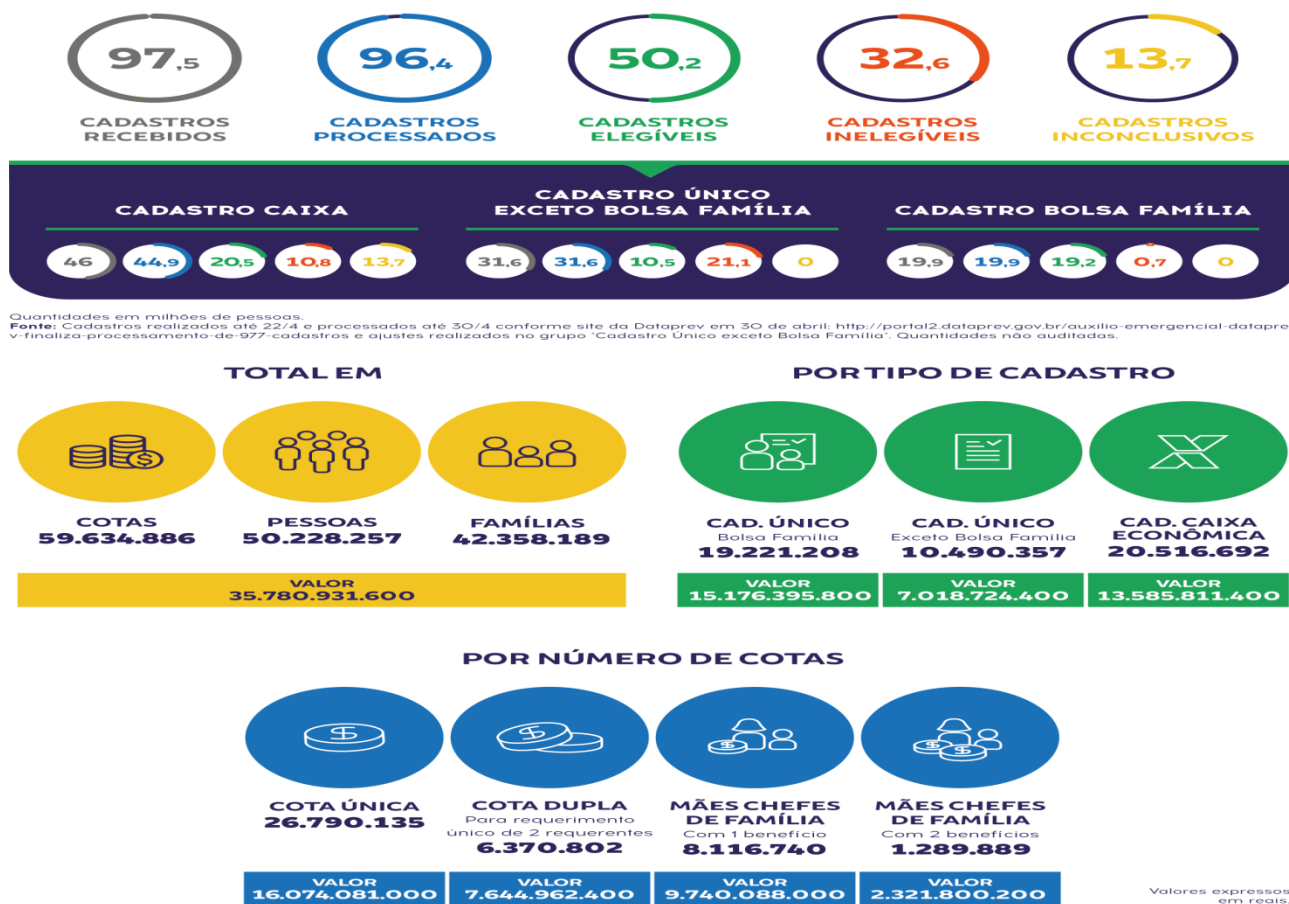
d) o valor de 0,7 milhão de inelegíveis do Bolsa Família refere-se às famílias monoparentais em que o valor total do benefício do Bolsa Família é superior ao do auxílio emergencial; e

e) preenchimentos incorretos e falhas cadastrais atrasaram a análise de mais de 13 milhões de cadastros, apesar da facilidade de acesso oferecida pelo cadastro da Caixa Econômica Federal.

15. Do orçamento total previsto para a primeira parcela de 41,3 bilhões, foram executados 86,6% no mês de abril, o que equivale a R\$ 35,78 bilhões. O mesmo percentual foi observado na execução das cotas previstas. De 68,8 milhões de cotas previstas para a primeira parcela, foram executadas 59,6 milhões.

16. Em número de pessoas beneficiadas, foram 50,2 milhões, indicando a existência de 9,4 milhões de mães chefes de família que receberam cotas duplas. Já em número de famílias, foram 42,5 milhões, o que indica 7,7 milhões de requerimentos elegíveis com duas pessoas da mesma família.

17. O quadro abaixo ilustra os dados consolidados dos cadastros elegíveis pagos no mês de abril:



18. O trabalho traz, também, levantamento sobre dados de emprego e renda. No nível mais consolidado, é possível avaliar a situação da força de trabalho no país comparando dados do primeiro trimestre de 2020 com dados do último trimestre de 2019.

19. Considerando, então, que a população total ficou estável em torno de 210 milhões de habitantes, retirando desse total as pessoas fora da idade de trabalhar (menor de 14 anos), restam aproximadamente 172 milhões de pessoas em idade de trabalhar.

20. Esse contingente pode ser inicialmente compreendido em três grupos: i) pessoas fora da força de trabalho, que aumentou de 65,4 milhões para 67,4 milhões de pessoas; ii) pessoas na força de trabalho desocupadas, que aumentou de 11,6 milhões para 12,9 milhões de pessoas; e iii) pessoas na força de trabalho ocupadas, que reduziu de 94,6 milhões para 92,2 milhões de pessoas. Essas informações estão detalhadas no relatório que antecede este voto.

21. As informações acima são importantes, pois servirão de base para futuras comparações sobre os efeitos da crise da COVID-19 no emprego e renda da população brasileira.

III

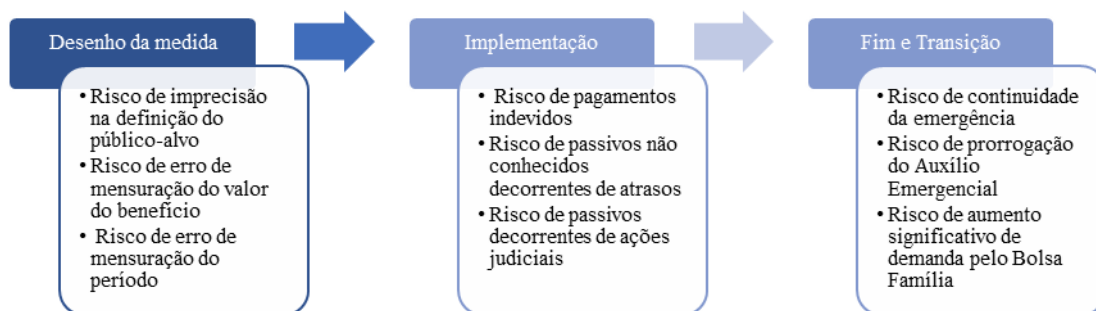
22. Outro aspecto bastante relevante diz respeito aos riscos orçamentários na definição de público-alvo, valor e duração do benefício para o pagamento do auxílio emergencial (e do Bolsa Família), em especial no segundo semestre deste ano, quando deverá ser necessário implementar transição entre medidas emergenciais e definitivas de proteção social.

23. Inicialmente, verifica-se que a demanda de famílias pelo auxílio emergencial é mais do que o triplo da demanda por proteção social oferecida anteriormente pelo Programa Bolsa Família.

24. Além disso, o valor médio por família que recebeu o auxílio emergencial é quase cinco vezes o valor médio do benefício do Bolsa Família. Ao final, a despesa mensal com o auxílio emergencial é dezesseis vezes maior que a despesa com o Programa Bolsa Família no cenário pré-crise.

25. Tais números demonstram o impacto e a magnitude do auxílio emergencial nas finanças públicas.

26. Trago abaixo quadro que bem sintetiza os riscos orçamentários identificados quanto ao ciclo de vida do auxílio emergencial:



27. Em resumo, para cada um dos focos referentes aos riscos orçamentários, conclui-se que:

a) definição do público-alvo: a imprevisibilidade do público-alvo tem afetado o orçamento alocado para o auxílio emergencial e pode impactar negativamente a capacidade de identificar pagamentos indevidos e passivos decorrentes de requerimentos atrasados de pessoas que perderam renda;

b) definição do valor: o valor do auxílio emergencial pode ser considerado adequado para as condições emergenciais, porém, devido à provável alta da demanda por proteção social no segundo semestre e anos seguintes, é necessário definir um valor coerente com a renda média familiar da economia do país; e,

c) definição do prazo: a pandemia tem gravidade já compreendida, e os seus efeitos socioeconômicos devem ter duração prolongada, o que exige a definição de medidas de proteção social

planejadas e sustentáveis.

28. Quanto à imprevisibilidade do público alvo, destaca-se o fato de que havia previsão inicial de 54,5 milhões de cotas, o que representaria 45,5 milhões de pessoas elegíveis, com a abertura de crédito extraordinário no montante de R\$ 98,2 bilhões.

29. Contudo, durante a execução da primeira parcela, foi identificada a insuficiência desse valor e foi realizada nova estimativa, ampliando em aproximadamente 14,3 milhões de cotas a estimativa inicial, com a abertura de novo crédito extraordinário de R\$ 25,72 bilhões. Somando os dois créditos, foram alocados R\$ 123,92 bilhões, sendo R\$ 41,3 bilhões para cada parcela.

30. Um dos motivos para o erro na estimativa do público-alvo estaria na adoção de critérios com alto nível de sobreposição de perfis de beneficiários. É possível, nesse contexto, que, por exemplo, um trabalhador formal fique sem renda, um trabalhador informal continue com renda e que pessoas registradas no Cadastro Único tenham renda formal. Todos esses fatos refletem-se na estimativa dos beneficiários.

31. No entanto, admite-se que o cenário da pandemia da COVID-19 tenha limitado, num primeiro momento, a capacidade de planejamento do auxílio emergencial, com reflexos na quantificação de elegíveis.

32. Então, o primeiro grande desafio do programa é definir de forma mais “segura” o seu público-alvo, com vistas a evitar pagamentos indevidos e, ainda tão grave, a exclusão de parte de cidadãos, que continuarão “invisíveis” para o poder público.

33. A fiscalização estimou, adotando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (Pnad) anual de 2019 e os critérios estabelecidos pela Lei 13.982/2020 e por seu decreto regulamentador – Decreto 10.316/2020 (metodologia descrita no Apêndice A do Relatório de Acompanhamento), que há indícios de que cerca de 6 milhões de pessoas podem estar recebendo indevidamente o auxílio emergencial, por erro de inclusão, o que representaria cerca de 10% do total.

34. Neste momento, deixo de acompanhar a inclusão desse achado no acórdão, pois ele ainda será objeto de averiguações nas próximas etapas deste acompanhamento, quando a equipe terá acesso a novas bases de informação e utilizará da ferramenta de tratamento de dados, sem prejuízo de que seja o relatório encaminhado aos órgãos responsáveis pelo Programa, com vistas a que, desde já, tomem conhecimento e possam adotar eventuais medidas de apuração e correção, caso pertinentes. Anoto que a matéria também se encontra em análise no processo de representação TC 018.851/2020-7.

35. Por evidente, tal número deve ser objeto de ações com vistas a reduzi-lo ao menor patamar possível. Para tanto, a equipe aponta possíveis controles, tais como a atualização mensal de renda, a prestação de contas pelos beneficiários e o acesso a informações financeiras dos requerentes, os quais são objeto de proposta de recomendações aos órgãos competentes.

36. Outro ponto de suma importância diz respeito a eventuais efeitos mais prolongados da crise decorrente da COVID-19 e à necessidade de que as medidas de proteção social sejam estendidas, tanto pela prorrogação do auxílio emergencial como pela ampliação do Bolsa Família, o que pode ocorrer já no segundo semestre deste ano.

37. Nesse sentido, faz-se necessário que tais questões sejam, desde já, objeto de análise e de planejamento quanto aos aspectos orçamentários e fiscais, exigindo articulação, coordenação e coerência entre os Ministérios da Economia, da Cidadania e da Saúde.

38. A título de ilustração dos impactos fiscais ora tratados, adotando-se os parâmetros vigentes hoje, a prorrogação do auxílio emergencial representaria uma despesa adicional de R\$ 41 bilhões a cada mês. Por outro lado, caso o auxílio emergencial não seja prorrogado e todas as famílias beneficiárias do auxílio migrassem para o Programa Bolsa Família, a despesa mensal seria de R\$ 9 bilhões mensais.

IV

39. Na última parte desta primeira etapa do acompanhamento, foram mapeadas as fontes de risco de exclusão e de inclusão indevida de beneficiários.

40. Por evidente, ambas as situações são indesejadas. No primeiro caso, o auxílio não chega

em quem precisa e, no segundo, há o mau uso do recurso público, com o agravante de que outro elegível não seja atendido, justamente por restrição orçamentária.

41. As fontes de risco de exclusão e de inclusão identificadas neste trabalho estão assim sintetizadas:

Cadastros pré-existentes	Todos cadastros	Novo Cadastro da Caixa
• Baixa integração e governança dos cadastros públicos afetam a capacidade de cruzamentos de dados • Desatualização do Cadastro Único pode justificar parte das mais de 20 milhões consideradas inelegíveis no grupo CadÚnico não Bolsa Família	• Dificuldade para identificação inequívoca das pessoas • Problemas para a caracterização segura da composição familiar	• Dificuldade para verificação de vínculos de emprego e renda • Limitações relevantes para o cadastramento de pessoas com menor acesso a serviços públicos, como, por exemplo analfabetos ou pessoas sem acesso à Internet

42. Para alguns dos riscos acima, foram identificadas situações de possíveis beneficiários (por perfil familiar ou classe de pessoas, por exemplo) que não se encontram entre os elegíveis e, no sentido oposto, de outros que foram indevidamente incluídos. Esses casos encontram-se graficamente destacados no final de cada tópico de risco apontado no relatório que antecede este voto.

V

43. Em suma, a SecexPrevidência propõe que sejam informadas as conclusões desta primeira fase do acompanhamento à Comissão Mista Especial do Congresso Nacional de acompanhamento das medidas relacionadas ao Coronavírus (CN-COVID-19). Ademais, propõe a expedição de recomendações a órgãos responsáveis pelo Programa do Auxílio Emergencial.

44. Primeiramente, anuo à proposta de encaminhamento das conclusões deste à Comissão Mista do Congresso Nacional, sem prejuízo de estender a comunicação ao Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da COVID-19 (CCOP), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, e ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República.

45. Acolho, também, as recomendações a serem emitidas para os órgãos responsáveis pelo Programa, bem como as justificativas da unidade técnica para a expedição, desde já, dessas.

46. A equipe encaminhou, previamente, minuta do relatório aos Ministérios da Economia e da Cidadania, realizando, no dia 22/5/2020, reunião virtual com gestores desses órgãos, momento no qual foram discutidos os encaminhamentos e colhidos os comentários dos gestores sobre a matéria. Conforme expresso no relatório, algumas sugestões foram, de pronto, incorporadas pela equipe de acompanhamento e outras foram justificadas, tendo em conta o seu não acolhimento.

47. Aliado a isso, as recomendações encaminhadas buscam, em essência, o aprimoramento da governança, da melhor definição do público-alvo e da transparência do programa emergencial em curso, o que demanda atuação mais tempestiva por parte desta Corte.

48. Ressalvo que as medidas sugeridas se revestem de recomendações, não tendo caráter cogente, as quais deverão ser sopesadas pelos órgãos quanto a suas efetivações.

49. A oitiva prévia, neste momento, poderia causar maiores prejuízos em termos de tempo e esforço dos órgãos envolvidos, com pouca efetividade para trazer eventuais benefícios dela advindos.

50. Nesse sentido, por coerência, o eventual monitoramento das recomendações pela SecexPrevidência deve ser feito com parcimônia a fim de que não venha causar, neste momento, maiores ônus aos órgãos envolvidos no combate à pandemia da COVID-19.

51. Em adição, os dados ora apurados por este Tribunal devem ser acessíveis por toda a sociedade de forma dinâmica por meio de painel, possibilitando ampla transparência da evolução dos pagamentos do auxílio emergencial, entre outros benefícios sociais.

52. Dessa forma, e considerando as tratativas realizadas com as unidades envolvidas, entendo

necessário que este Tribunal consolide e disponibilize painel dinâmico com as informações relativas aos benefícios sociais para a manutenção de emprego e renda que estão sendo pagos pelo Governo Federal.

53. Nesse cenário de incertezas, torna-se imprescindível continuar com o acompanhamento, nos moldes propostos pela unidade instrutora.

54. Registro, por fim, a qualidade e tempestividade do trabalho desempenhado pela SecexPrevidência.

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

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de junho de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator