



MINISTÉRIO DA CIDADANIA
SECRETARIA EXECUTIVA
SECRETARIA NACIONAL DO CADASTRO ÚNICO

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 13/2021

PROCESSO Nº 71000.048487/2021-92

INTERESSADOS: Secretaria Executiva, SECAD, SENARC e SAGI

1. ASSUNTO

1.1. Trata-se de resposta ao Requerimento de Informação nº 1.088/2021, de autoria do Senador Marcos Rogério-DEM (RO) e aprovado no âmbito da CPI da Pandemia em 15 de julho de 2021.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020;
- 2.2. Medida Provisória nº 1.000, de 02 de setembro de 2020;
- 2.3. Portaria MC nº 408, de 08 de junho de 2020;
- 2.4. Portaria MC nº 631, de 14 de maio de 2021;
- 2.5. Balanço da Fiscalização do Auxílio Emergencial (TCU);
- 2.6. Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648 (SEI 9811282) (CGU).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Por meio do referido Requerimento de Informação, o Senador Marcos Rogério solicita ao Ministério da Cidadania:

- “a) fornecer informações acerca da concepção do Auxílio Emergencial;*
- b) esclarecer potenciais inconsistências e fragilidades que teriam permitido o cometimento de fraudes da ordem de mais de R\$ 40 bilhões; e*
- c) apresentar outras informações técnicas relevantes que demonstrem os mecanismos de controle e governança sobre a gestão deste benefício destinado à proteção social do público mais vulnerável da população brasileira.”*

4. ANÁLISE

4.1. Com relação à concepção do Auxílio Emergencial:

4.1.1. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou emergência de saúde pública de interesse internacional pelo novo coronavírus (COVID-19). Frente ao avanço do surto, no dia 11 de março a OMS declarou-a como uma pandemia. Neste sentido, o Governo vem recomendando diversas medidas para controlar e evitar a disseminação do vírus na população brasileira.

4.1.2. Estas medidas, embora necessárias para desacelerar a contaminação dos cidadãos pela COVID-19, evitar o colapso do sistema de saúde e preservar vidas, atingem diretamente a população de baixa renda do país, em virtude de ser este contingente populacional o que mais possui empregos precários ou informais.

4.1.3. Com o intuito de promover a proteção social neste momento emergencial para os trabalhadores informais e outros atingidos pela crise econômica causada pelo coronavírus, bem como contribuir para as medidas de saúde coletiva para que esses trabalhadores possam praticar o isolamento social sem perder totalmente sua renda, foi publicada a Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, que

instituiu o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) aos trabalhadores que cumprissem os requisitos da lei.

4.1.4. Para a consecução do objetivo da lei, atender as pessoas mais vulneráveis no momento da pandemia de COVID-19 com a celeridade e segurança necessárias, foi realizada uma operação extremamente complexa. Para tanto, o Ministério da Cidadania contratou operadores (CAIXA e Dataprev), para que fosse possível disponibilizar plataforma digital que permitisse a inscrição pelos cidadãos, verificar os diversos requisitos de elegibilidade previstos legalmente e realizar o pagamento dos benefícios, respeitadas as recomendações de medidas sanitárias para evitar a disseminação da Covid-19.

4.1.5. Diante desta situação e em virtude da existência do Cadastro Único, que já possuía os dados de aproximadamente ¼ da população brasileira, focalizado nas mais vulneráveis, foi possível realizar o primeiro pagamento em apenas 6 dias após a sanção da Lei e, **em 20 dias, beneficiar mais de 43 milhões de cidadãos**. Entre os cidadãos beneficiados, mais de 13 milhões se inscreveram diretamente na plataforma disponibilizada pela CAIXA, ou seja, passaram por todo o processo de inscrição e verificação dos requisitos de elegibilidade em 20 dias.

4.1.6. Posteriormente, diante da continuidade dos efeitos perversos da pandemia, o auxílio emergencial foi prorrogado por dois meses adicionais (Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020), totalizando 5 parcelas de R\$ 600,00 (seiscentos reais). Para mulheres provedoras de famílias monoparentais, o valor do benefício era de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais). Após a prorrogação inicial, com a continuação e o agravamento da pandemia de COVID-19, bem como de suas consequências econômicas, o benefício foi estendido até o mês de dezembro de 2020 pela Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que criou o Auxílio Emergencial Residual. Para este benefício, as parcelas tinham os valores de R\$ 300,00 (trezentos reais) para cada beneficiário, e, para as mulheres provedoras de famílias monoparentais, o valor do benefício era de R\$ 600,00 (seiscentos reais). Os valores pagos a cada família estavam limitados a 2 cotas.

4.1.7. A solução permitiu atender com rapidez e segurança a **68,2 milhões de brasileiros e 118,7 milhões de pessoas alcançadas** (considerando demais membros da família), o que representa **55,8% da população brasileira**, transferindo **mais de R\$ 294 bilhões em 2020**.

4.2. Com relação a potenciais inconsistências e fragilidades que teriam permitido o cometimento de fraudes da ordem de mais de R\$ 40 bilhões:

4.2.1. Desde o início do processo, o Ministério da Cidadania vem firmando Acordos de Cooperação Técnica - ACT com diversos órgãos para aprimoramento do processo de elegibilidade. Em relação a órgãos de controle, o ACT com a Controladoria-Geral da União (CGU) foi o primeiro, ainda em abril de 2020; na sequência, foi firmado o Acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU). Além destes, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Secretaria da Cultura do Ministério do Turismo, órgãos do Judiciário como Conselho Nacional de Justiça e a Defensoria Pública da União também firmaram parcerias que são imprescindíveis para a melhoria contínua do processo.

4.2.2. No que se refere a eventuais cometimentos de fraudes da ordem de mais de R\$ 40 bilhões, ressalte-se que não há indícios de ocorrências de fraudes, mas sim divergências apontadas por órgãos de controle originadas por aplicação de metodologias e conceitos diferentes das utilizadas no programa, conforme segue:

a) Potencial desconformidade de R\$ 54 bilhões apontados pelo Tribunal de Contas da União:

Em seu relatório Balanço da Fiscalização do Auxílio Emergencial, de fevereiro/2021, o TCU apontou potencial desconformidade em pagamentos a 13,8 milhões de pessoas a um custo de R\$ 54,7 bilhões. Conforme o próprio relatório informa, os resultados foram obtidos usando a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2019, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse sentido, o TCU usou dados do ano de 2019 (ano normal e sem pandemia) para estimar acontecimentos em 2020, ano atípico, que representa uma quebra ante a normalidade, em função da maior pandemia observada em mais de 90 anos.

4.2.3. Sobre os apontamentos do TCU, o IBGE, autor da PNADC, identifica as possíveis origens das divergências:

- **Metodologia:** afirma o IBGE que não é recomendada a comparação de resultados de pesquisas domiciliares (PNADC) com registros administrativos (utilizados nos Auxílios), pois um tem caráter estatístico e o outro são registros operacionais;
- **Conceitos:**
 - i. Mulher monoparental: De acordo com a estimativa do TCU, a PNADC-2019 considera a soma entre o número de **mães chefes de família** (3,1 milhões) e o número de mães solteiras não indicadas como responsáveis pelo domicílio (1,2 milhão), que representaria 4,3 milhões de pessoas. Todavia, a Lei nº 13.982/2020 estabelece que a **mulher provedora de família** monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio, ou seja, conceito mais amplo que o usado pelo TCU, resultando conseqüentemente em maior número de beneficiadas.
 - ii. Rendimento familiar ou domiciliar: O TCU menciona **rendimento familiar**; já a PNADC utiliza o **rendimento domiciliar**, não sendo possível, segundo o próprio IBGE, calcular o rendimento familiar, sem uma definição de metodologia própria previamente.
 - iii. Família ou domicílio: Há diferenças entre o conceito de **família** do Cadastro Único e o conceito de **domicílio** da PNADC. O CadÚnico prioriza o compartilhamento de rendimentos e despesas, inclusive adotando o conceito de diferentes núcleos familiares em um único domicílio.
- **Crítérios de elegibilidade:** Emprego formal ativo: é muito comum o empregador demorar para cancelar o vínculo do empregado. Para não prejudicar estes trabalhadores sem ocupação, pessoas com vínculo de emprego formal ativo, mas com salário zerado a três meses ou mais, foram consideradas sem vínculo ativo e foram elegíveis ao Auxílio.

4.2.4. Assim, **não houve indícios de ocorrência de fraude**. As divergências se originaram de aplicação de metodologia e conceitos diferentes pelo Tribunal daqueles utilizados nas regras de elegibilidade do Auxílio Emergencial.

b) Potencial desconformidade de R\$ 10 bilhões apontados pela Controladoria-Geral da União:

4.2.5. A CGU aponta possíveis desconformidades na ordem de R\$ 10,8 bilhões no âmbito de Auditoria de Contas do MC, relativas a 2020.

4.2.6. Ao serem analisados os dados relativos às ocorrências apontadas, identificou-se que:

- Cerca de 64 milhões de pessoas (CPFs) foram pagas de forma correta, totalizando a transferência de mais de R\$ 290 bilhões de reais em 2020.
- Dos valores analisados até o momento, que correspondem a 85% dos apontamentos, no valor de R\$ 9,46 bilhões:
 - i. **R\$ 9,22 bilhões** estão em conformidade com as regras dispostas na legislação;
 - ii. **R\$ 249 milhões** estão em desconformidade (apenas e **0,08% do total** de R\$ 294 bilhões transferidos em 2020). Destes, R\$ 15 milhões já foram devolvidos.

4.2.7. Da mesma forma, os apontamentos da CGU **não significam ocorrências de fraude**. Os principais motivos foram relacionados ao descasamento entre as bases de dados utilizadas pela CGU e as utilizadas no processo de elegibilidade. Ou seja, no momento em que a elegibilidade foi processada, o CPF ou NIS cumpria todos os requisitos conforme a base analítica competente, mas, posteriormente, identificou-se em bases analíticas subsequentes que o CPF passou a não cumprir mais os critérios (por exemplo, quando o cidadão obteve emprego formal no mês posterior à análise de elegibilidade).

4.2.8. Ressalte-se que, após determinação do TCU, foi implementada verificação mensal dos critérios de elegibilidade para a manutenção do Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021, o que foi incluído na Medida Provisória nº 1.000, de 02 de setembro de 2020, e na Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021.

4.3. Outras informações técnicas relevantes que demonstrem os mecanismos de controle e governança sobre a gestão deste benefício:

4.3.1. Desde o início dos pagamentos do Auxílio Emergencial, a gestão deste benefício tem sido amplamente auditada e fiscalizada pelos órgãos de controle (principalmente Controladoria-Geral da União - CGU e Tribunal de Contas da União – TCU no âmbito dos Acordos de Cooperação firmados), bem como por outros órgãos como o Ministério Público Federal e a Defensoria Pública da União. Visando executar o Auxílio Emergencial de forma segura e célere, foram instituídas diversas iniciativas que auxiliam no aprimoramento constante do processo.

4.3.2. Em maio de 2020, a **Portaria nº 394 estabeleceu a governança e a divisão de competências** entre diversas áreas do Ministério envolvidas, a qual, posteriormente, foi atualizada pela Portaria MC nº 631, de 14 de maio de 2021, que além de atualizar, estabeleceu as competências de cada unidade do MC no tocante ao processamento operacional e gestão do Auxílio Emergencial.

4.3.3. Em junho de 2020, foi criado por meio da Portaria nº 408, o **Comitê Gestor do Auxílio Emergencial** no âmbito do MC, para monitorar os riscos relacionados à execução dos auxílios emergenciais e deliberar sobre medidas de aperfeiçoamento do arranjo de governança.

4.3.4. Assim, a partir dessas auditorias e fiscalizações, foram realizadas alterações legais na gestão do benefício com o objetivo de aprimorar a focalização dos auxílios emergenciais, como a inclusão de novos critérios de elegibilidade:

- i. Na **MPV nº 1.000/2020** tornando inelegíveis, por exemplo, cidadãos com patrimônio superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) em 2019, ou que tenham sido incluídos em 2019 como dependentes de declarante de Imposto de Renda na condição de cônjuge, companheiro ou filho ou enteado;
- ii. Na **MPV nº 1.039/2021**, que tornou inelegíveis, por exemplo, cidadãos que não movimentaram os valores disponibilizados ou que sejam estagiários, residente médico ou multiprofissional e beneficiários de bolsas de estudo.

4.3.5. Com relação à devolução de valores, em maio de 2020 foi disponibilizado portal para devolução voluntária por meio de Guia de Recolhimento da União – GRU, para cidadãos que receberam o auxílio emergencial, mas queiram devolvê-lo.

4.3.6. Essas medidas levaram ao reconhecimento, por parte de órgãos de controle, de que a gestão do auxílio tem se mantido dentro de patamares internacionais de qualidade de gestão. Essa conclusão deriva da quantidade de inconformidades verificadas nos processos de concessão do auxílio. Por exemplo, em um universo de mais de 50 milhões de CPFs, o Tribunal de Contas da União encontrou um índice aproximado de 1,23% [\[1\]](#) de desvios. Esse é um indicativo, portanto, que a gestão do auxílio tem sido bem-sucedida em manter elevados índices de acerto.

4.3.7. Porém, mesmo com índice de inconformidade situado em torno de 1% tem impacto expressivo nas contas públicas quando a política tem a magnitude do auxílio emergencial. Por isso, o Ministério da Cidadania tem adotado diversas medidas, em conjunto com órgãos públicos dos poderes, incluindo os órgãos de investigação e persecução penal, para identificar fraudadores e apontar os valores eventualmente obtidos indevidamente.

4.3.8. Assim, o MC instituiu a **Estratégia Integrada de Atuação contra as Fraudes no Auxílio Emergencial (EIAFAE)** em conjunto com órgãos de controle federais (CGU e TCU), Polícia Federal (Ministério da Justiça e Segurança Pública), Ministério Público Federal e Ministério da Economia (Secretaria Especial da Receita Federal) e Caixa Econômica Federal, que vem se consolidando como um sucesso de inovação procedimental e de coordenação e integração entre órgãos públicos para o atingimento de um objetivo comum em benefício da sociedade.

5. CONCLUSÃO

5.1. O Auxílio Emergencial beneficiou, com rapidez e segurança, **68,2 milhões de pessoas e 118,7 milhões de brasileiros alcançados** (considerando demais membros da família), o que representa **55,8% da população brasileira**, tendo transferido **mais de R\$ 294 bilhões apenas em 2020**.

5.2. Não há indícios de ocorrência de fraudes no valor de R\$ 40 bilhões; os motivos dos valores apontados por órgãos de controle são originados, principalmente, por aplicação de metodologia e conceitos diferentes no caso do TCU, e bases de dados administrativos com datas diferentes das utilizadas no processo de elegibilidade do auxílio, no caso da CGU. Dentre os valores apurados, apenas 0,08% do total de pagamentos do Auxílio Emergencial foi em decorrência de desconformidade – mas que não se configuram em indícios de fraudes.

assinado eletronicamente

ANGÉLIA AMÉLIA SOARES FADDOUL

Secretária Nacional do Cadastro Único - Substituta

assinado eletronicamente

FABIANA MAGALHÃES ALMEIDA RODOPOULOS

Secretária Nacional de Renda da Cidadania

assinado eletronicamente

RONALDO FRANÇA NAVARRO

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

[1] TC 016.834/2020-8



Documento assinado eletronicamente por **Angélia Amélia Soares Faddoul, Secretário(a) Nacional do Cadastro Único, Substituto(a)**, em 20/07/2021, às 12:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 da Presidência da República. .



Documento assinado eletronicamente por **Fabiana Magalhães Almeida Rodopoulos, Secretário(a) Nacional de Renda de Cidadania**, em 20/07/2021, às 13:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 da Presidência da República. .



Documento assinado eletronicamente por **Ronaldo França Navarro, Secretário(a) de Avaliação e Gestão da Informação**, em 20/07/2021, às 14:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 da Presidência da República. .



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cidadania.gov.br/sei-autenticacao>, informando o código verificador **10642886** e o código CRC **580BDD9F**.