

VOTO

Trata-se de acompanhamento com o objetivo de verificar as ações desenvolvidas pelo Ministério da Economia voltadas à implementação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, como parte das medidas adotadas pelo Governo Federal em resposta à crise do Coronavírus (covid-19).

2. O trabalho insere-se no Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 e no 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 do acompanhamento planeja, em essência, a emissão de relatórios parciais e de um relatório final sobre as medidas adotadas e os resultados do programa emergencial.

5. Este primeiro relatório abordou as seguintes questões: i-) construção, em conjunto com os gestores da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, dos mapas de processos e da matriz de risco relativos ao programa emergencial; ii-) avaliação sobre os riscos de inclusão ou de exclusão indevida de beneficiários, até mesmo causadas por fraudes, por meio da utilização de tipologias (referentes a situações vedadas pelas regras de negócio ou com indícios de irregularidade) e de cruzamento de dados; e iii-) verificação das formas de divulgação e de transparência das informações aos beneficiários e à sociedade em geral.

II

6. Com a edição da Medida Provisória 936/2020, de 1º/4/2020, convertida na Lei 14.020, de 6/7/2020, o Governo Federal criou o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, no qual foi estabelecido o pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm).

7. Além do pagamento do BEm, o programa emergencial estabeleceu as seguintes medidas: redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e suspensão temporária do contrato de trabalho.

8. O objetivo do programa emergencial é preservar o emprego e a renda; garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública.

9. Em outras palavras, o programa visa mitigar as consequências econômicas da pandemia e evitar o fechamento de empresas e o agravamento do desemprego, tendo em vista o impacto causado pela redução da atividade econômica decorrente basicamente das medidas de distanciamento social que têm sido adotadas para reduzir o nível de contágio da covid-19.

10. Nesse cenário, o BEm é um auxílio financeiro mensal pago pelo Governo Federal destinado a trabalhadores que formalizaram acordo com os seus empregadores, durante o período da pandemia da covid-19, para suspensão temporária do contrato de trabalho ou redução proporcional de jornada de trabalho e de salário.

11. No que concerne ao público-alvo, a lei define como beneficiários do programa emergencial dois grupos de trabalhadores: i-) os empregados formais que firmarem acordos de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho (art. 5º, *caput* e incisos I e II, da Lei 14.020/2020); e ii-) os empregados com contrato de trabalho intermitente que firmarem acordo nos mesmos termos acima (art. 6º, §3º, da Lei 14.020/2020).

12. Pela norma, no caso de acordos, a suspensão dos contratos de trabalho tem prazo máximo de 60 dias e a redução da jornada e de salário do empregado poderá ser de 25%, 50% ou 70%, com prazo máximo de 90 dias. Ambos os prazos podem ser prorrogados por ato do Poder Executivo, respeitando o limite temporal do estado de calamidade pública.

13. A partir da autorização legal, em 13/7/2020, foi editado o Decreto 10.422/2020, que

prorrogou os prazos previstos originalmente. O prazo dos acordos de redução de jornada e de salário foi, então, estendido em 30 dias enquanto o de suspensão dos contratos foi acrescido em 60 dias. Assim, ambos os tipos de acordo (suspensão e redução) passam a ter prazo final total de 120 dias.

14. Ademais, a suspensão do contrato pode ser efetuada de forma fracionada, em períodos sucessivos ou intercalados maiores ou iguais a dez dias, não excedendo o limite de 120 dias.

15. Outro ponto de destaque na legislação do programa emergencial diz respeito às vedações para pagamento do BEm. Nessa seara, o benefício emergencial não é devido ao empregado que esteja ocupando cargo ou emprego público, cargo em comissão de livre nomeação e exoneração ou titular de mandato eletivo. Também não tem direito ao BEm aquele que estiver recebendo benefício de prestação continuada do Regime Geral de Previdência Social ou dos Regimes Próprios de Previdência Social; seguro-desemprego, em qualquer de suas modalidades; ou bolsa de qualificação profissional.

16. Ressalte-se que o empregado com mais de um vínculo formal de emprego, com o mesmo empregador ou não, poderá receber cumulativamente um benefício emergencial para cada vínculo com redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou com suspensão temporária do contrato de trabalho, à exceção dos empregados intermitentes, que só têm direito a um benefício emergencial.

17. O valor do benefício emergencial tem como base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito. O empregado receberá 100% do valor do seguro-desemprego no caso de suspensão do contrato e, nos casos de redução de jornada de trabalho e de salário, o BEm é calculado aplicando-se o percentual da redução sobre a base de cálculo.

18. Por fim, é importante destacar que a Lei 14.020/2020 previu um período de garantia provisória do emprego para os trabalhadores que fizeram o acordo pelo mesmo prazo de vigência do benefício emergencial (art. 10, inciso II, da Lei 14.020/2020).

III

19. No contexto das ações desenvolvidas pelo Governo Federal para o combate à pandemia de covid-19, a instituição do benefício emergencial é uma das mais importantes, tanto por sua materialidade, quanto por sua relevância social.

20. Especificamente em relação ao benefício emergencial, os créditos extraordinários abertos para essa finalidade foram no valor total de R\$ 51,6 bilhões.

21. Com base nos dados consolidados no Painel de Acompanhamento de Emprego e Renda deste Tribunal (www.tcu.gov.br/paineis/emprego-renda), foram processados, até o momento, 13,4 milhões de acordos, com 12,4 milhões de beneficiados, perfazendo R\$ 18,6 bilhões pagos, o que corresponde a cerca de 36% de execução orçamentária.

22. Embora este percentual possa parecer pequeno inicialmente, há pontos que devem ser sopesados numa análise mais aprofundada.

23. Primeiro, é razoável admitir que o planejamento orçamentário do programa emergencial tenha, pela própria situação de urgência e pelo seu ineditismo, sido aprovado com imprecisões no que concerne à delimitação e à estimativa de seu público-alvo.

24. Segundo, tendo em vista as prorrogações aprovadas pelo Poder Executivo do prazo do programa emergencial para 120 dias, há a possibilidade de maior demanda e utilização desses créditos extraordinários, o que deverá ser objeto de acompanhamento nas próximas fases do trabalho.

25. Sobre as modalidades de benefícios solicitados, cerca de 54,4% dos acordos são de redução da jornada e de salário, enquanto 44,4% se referem à suspensão do contrato trabalhista. Há, ainda, uma porcentagem residual para os casos de trabalhadores com contratos intermitentes.

26. Para os acordos de redução de jornada e de salário, verificaram-se as seguintes distribuições: 26% dos acordos foram para decréscimo de 25%; 33,6% para decréscimo de 50%; e 40,4% para redução de 70%.

27. Em relação aos valores dos benefícios, a parcela do BEm tem valor médio de R\$ 863,00, sendo que a maior parte das parcelas (49,2%) se situa na faixa de R\$ 800,00 a R\$ 1.200,00. O valor do benefício depende do tipo de acordo (suspensão ou redução) e ainda varia de acordo com os valores do seguro-desemprego.

28. Dessa forma, o valor mínimo do benefício emergencial seria R\$ 265,25 (para o caso do trabalhador que receba salário mínimo e tenha assinado acordo de redução de 25% na jornada e no salário) até o valor máximo do seguro-desemprego (R\$ 1.813,03). Há, ainda, parcelas residuais, referentes a ajustes, que podem ser menores que o valor indicado.

IV

29. Feita essa breve contextualização do programa emergencial, é importante apontar os desdobramentos fáticos já identificados decorrentes da crise da pandemia da covid-19 no mercado de trabalho nacional.

30. A partir do final de março e de todo o mês de abril deste ano, houve aumento expressivo no número de demissões de acordo com a base de dados do seguro-desemprego quando comparados com anos anteriores, revelando, de pronto, forte tendência de aumento na taxa de desemprego do país, conforme ilustra o seguinte gráfico:

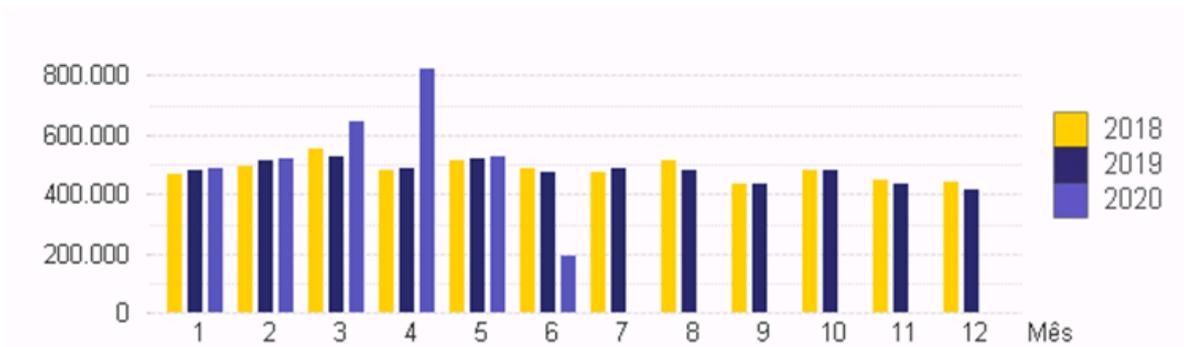


Figura 1 - Evolução do número de demissões de acordo com a base de dados do seguro-desemprego. Fonte: Ministério da Economia.

31. Diante desse cenário muito preocupante, destaca-se, então, como medida positiva, a imediata ação do Governo Federal em buscar minimizar os efeitos da crise sanitária sobre os trabalhadores brasileiros, com a instituição do benefício emergencial, visando manter os empregos no país.

32. Nesse sentido, ao analisar o gráfico, verifica-se que, já no mês seguinte (maio), o número de demissões apresentava-se, ainda que ligeiramente maior, em patamar próximo ao da série histórica.

33. Como constatação ainda mais interessante, as demissões no mês de junho, segundo dados da base de dados do seguro-desemprego, foram inferiores aos dos anos anteriores (428.952 em 2020; 560.304 em 2019; e 569.304 em 2018), o que indica, em certa medida, que o programa teria se mostrado efetivo, contribuindo para a redução dos impactos da crise da covid-19 sobre o mercado de trabalho brasileiro.

34. Assim, como resultado concreto da instituição do BEm, verifica-se sua importância em contribuir, no período, para a preservação de milhões de empregos no país.

35. Lembro que a taxa oficial de desemprego (desocupação) no Brasil subiu de 11,2% para 12,9% do começo deste ano até o mês de maio, atingindo 12,9 milhões de pessoas, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

36. Esse incremento decorreu do aumento de demissões a partir de março, revertendo a curva de geração de empregos do começo do ano, conforme informações consolidadas do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

37. Para se ter uma magnitude dos números envolvidos e dos efeitos do BEm, desde 1º/4/2020, quando o programa emergencial começou a ser implementado, até 31/7/2020, foram processados 13,4 milhões de acordos, dos quais 92,9% foram habilitados para recebimento do BEm. Até o final de julho, foram processados cerca de 2,1 milhões de pedidos de seguro-desemprego, ou seja, o número de benefícios emergenciais processados é pouco mais de 6 vezes maior do que os de seguro-desemprego.

38. Os dados, entretanto, devem ser analisados com cautela, pois se referem a informações colhidas ainda na vigência do programa emergencial.

39. Na verdade, embora os resultados de momento se mostrem favoráveis, com a redução no

número de demissões, há fundadas dúvidas quanto aos seus efeitos e à sua sustentabilidade no período pós-pandemia, ou seja, após o encerramento do estado de calamidade pública, com a retomada da vida no chamado “novo normal”.

40. Essa observação é de suma importância, pois há incertezas de quando e como será a retomada total das atividades econômicas em todas as localidades do país, considerando que o nível de isolamento social varia de localidade para localidade.

41. Há incertezas também quanto ao *animus* de consumo e de investimento, por parte da população e dos empresários, bem como das consequências e dos resultados advindos das experiências do *home office* e do uso mais intensivo de ferramentas e plataformas de tecnologia de informação no cotidiano de milhões de pessoas e nas suas relações de consumo no futuro, o que pode afetar a circulação de pessoas e seus hábitos de consumo.

42. Por evidente, tudo isso terá um impacto muito grande no mercado de trabalho, com consequências ainda não totalmente mensuráveis.

43. De outra parte, é fato de que os subsídios como o BEm e o auxílio emergencial não deverão vigorar por muito mais tempo, com dúvidas, até mesmo, sobre os seus valores, devido às severas restrições fiscais enfrentadas pelo país.

44. É importante lembrar que o pagamento do auxílio emergencial também contribui para, neste momento, não haver aumento relevante da taxa de desemprego, uma vez que, em muitos casos, esse pagamento inibe a busca imediata por emprego. Observo que, para fins metodológicos e estatísticos, só é considerado formalmente desempregado aquele que esteja disponível e tenta encontrar emprego.

45. Por natural, logo após o fim do isolamento social e do encerramento dos pagamentos emergenciais, haverá uma corrida de parte dessa massa da população por novos empregos, que talvez nem existirão neste momento de retomada, fazendo com que a taxa de desemprego revele o seu real tamanho.

46. Nesse cenário, o grande desafio para as diferentes esferas de governos é a adoção de medidas eficazes e rápidas para estimular a economia, sem, por evidente, se descuidarem da preservação e do pronto atendimento das medidas sanitárias demandadas para combater a crise da covid-19, que, neste momento, infelizmente, já causou a morte de aproximadamente 95.000 brasileiros.

47. Assim sendo, é importante a continuidade deste acompanhamento com vistas a verificar os efeitos do programa emergencial no mercado de trabalho e seus reflexos nos pedidos de seguro-desemprego, até mesmo após a vigência do período de garantia de emprego estipulada pela Lei 14.020/2020, para fins de confirmar a sua efetividade real.

IV

48. Outra vertente bastante relevante desta fase do acompanhamento foi o mapeamento de riscos do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda e de possíveis medidas mitigadoras a serem adotadas. As matrizes de risco foram construídas, conjuntamente, entre os auditores da SecexTrabalho e os gestores da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia.

49. Foram, então, identificados os seguintes riscos, os quais se encontram detalhados no Relatório que precede este Voto:

a) legislativos: relacionados às incertezas acerca de possíveis alterações nos normativos referentes ao Programa Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda e aos impactos dessas mudanças nos custos e na operacionalização do pagamento do benefício;

b) de operação: referentes aos erros de preenchimento do sistema, ao congestionamento de rede e inconsistências nas bases de dados utilizadas nas regras de negócios do programa; e

c) de desvios e fraudes: relativos a problemas de conluio entre empresas e empregados, intermediadores e possíveis beneficiários, com o intuito de conceder o benefício a quem não está efetivamente na condição de suspensão do contrato de trabalho ou redução da carga horária.

50. De uma forma geral, os riscos identificados têm o condão de possibilitar dificuldades e atrasos na execução do programa, bem como de acarretar a habilitação de solicitações e pagamentos indevidos ou ainda a não habilitação de pessoas que deveriam ser contempladas com o benefício, gerando, pelo menos, duas consequências indesejadas: a não consecução plena dos objetivos do programa, em virtude da falta de pagamento regular aos beneficiários, impactando na renda das famílias que realmente necessitam do benefício; e os prejuízos financeiros advindos de pagamentos indevidos ou fraudulentos.

51. Por evidente, no limite de utilização do crédito extraordinário aberto para o programa emergencial, pagamentos irregulares farão com que eventuais necessitados não venham a receber o que lhes seriam direitos, justamente pela falta de recursos.

52. Dos riscos identificados, destaco alguns como de maior impacto ou que demandem medidas tempestivas para sua solução.

53. Foram identificados riscos operacionais concernentes a problemas de sistema e de estrutura de apoio, bem como de utilização de bases de dados intempestivas ou inconsistentes, o que comprometem o refinamento das regras de batimento do benefício.

54. A título de exemplo, podem ser citadas as seguintes falhas na verificação de regras de negócio para o recebimento do benefício: pagamento do BEm para pessoas que recebem benefícios previdenciários; e pagamento do BEm para servidores públicos extra-Siape. Ambas as situações apresentam alto potencial de concessão indevida de benefícios emergenciais.

55. Nesse sentido, já antecipo minha concordância com os encaminhamentos propostos pela SecexTrabalho no sentido de que sejam aprimoradas as regras de negócio para a concessão do benefício emergencial, com a inclusão de novos parâmetros, bem como do encaminhamento à Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia de listagem completa dos indícios apontados pelas tipologias descritas no relatório de fiscalização, matéria sobre a qual farei outras considerações mais adiante neste Voto.

56. Neste ponto, não poderia deixar de registrar certa perplexidade com o achado de auditoria identificado pela equipe de fiscalização de que alguns problemas acima identificados foram causados pelo uso de base de dados desatualizadas (como a da Maciça); ou pela falta de acesso a algumas bases (como a Pessoal-Estados-Municípios); ou ainda pela não verificação de bases de dados de servidores não registrados no Siape, por exemplo.

57. Tal situação demonstra que há um bom caminho a ser trilhado pelos órgãos públicos, não obstante os reconhecidos avanços na área digital, com maior interação e compartilhamento de informações, tanto dentro do próprio Governo Federal quanto com os demais entes federativos.

58. Neste ponto, registro caso recente em que a pronta atuação deste Tribunal na condução de matéria assemelhada à ora tratada teve desdobramentos positivos. Nos autos do TC 018.851/2020-7, processo de minha relatoria, que tratou de representações sobre possíveis irregularidades em pagamentos do auxílio emergencial, o Tribunal induziu a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica, entre a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e o Ministério da Cidadania, para o compartilhamento e disponibilização de informações de bancos de dados para fins de aprimorar as regras de negócio referentes ao auxílio emergencial, por meio da utilização e do cruzamentos de dados, e de evitar pagamentos indevidos. Também naquele caso a baixa interação entre os órgãos do próprio governo estava dificultando o controle dos indícios de irregularidades.

59. Assim, é fundamental que medidas como essa sejam discutidas e implementadas pelos órgãos públicos dos diferentes entes de governo.

60. Destaco, também, o risco de fraude caracterizado pelo conluio, mediante acordos fictícios, entre o empregado e empregador, para recebimento irregular do BEm, ou seja, os empregados continuariam trabalhando normalmente e quem estaria efetivamente os remunerando seria o Governo Federal, podendo, até mesmo, ser acertado um “adicional por fora” para que o empregado aceite o acordo escuso. Essa hipótese pode ocorrer também nos segmentos que vierem a sair do estado de isolamento ou de restrição de atividades. Os empregados voltam a trabalhar, mas continuariam a

receber indevidamente o BEm como se fosse o salário.

61. Esse risco é muito sensível, pois não é, em princípio, de fácil detecção por meio das tipologias e do uso de ferramentas de tecnologia da informação.

62. Para seu combate e inibição, é necessária a construção de um plano de fiscalização pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério da Economia nos locais de trabalho para verificar a suspensão ou a redução efetiva da carga de trabalho.

63. Em complemento, é necessário que seja dada ampla publicidade dos resultados desse tipo de ação fiscalizatória para que se iniba sua ocorrência.

64. Em suma, de posse dessa detalhada matriz de riscos do programa emergencial, é de se esperar que a Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia tenha maiores elementos no estabelecimento de eventuais controles internos, bem como nas suas tomadas de decisão, sejam elas do ponto de vista estratégico, sejam do ponto de vista operacional e de combate a fraudes e desvios.

65. Por certo, a matriz de risco poderá, também, aprimorar as ações referentes ao programa emergencial no âmbito da Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e da Secretaria de Inspeção do Trabalho.

V

66. O acompanhamento avaliou questões sobre verificação das formas de divulgação e de transparência das informações aos beneficiários e à sociedade em geral. De uma forma geral, foram avaliados os seguintes aspectos: facilidade de acesso aos portais oficiais do programa; problemas nos atendimentos aos usuários; falta de divulgação individualizada dos beneficiários; falta de ações para as pessoas com dificuldades tecnológicas.

67. Primeiramente, verificou-se que, em todos os portais avaliados, há destaque para o programa emergencial.

68. De outra parte, embora tenham sido encontradas informações e orientações úteis aos beneficiários do programa e aos empregados, foram identificadas falhas no que se refere aos dados destinados à sociedade em geral, tais como: dados dos repasses aos agentes operadores, número de beneficiários, relação individualizada dos beneficiários do programa emergencial, empresas que tenham empregados beneficiados, valor pago por beneficiário, número de cotas recebidas e valor total pago pelo programa emergencial, dados de interposição de recursos, entre outras.

69. Desses tópicos, destaco o que se refere à não divulgação individualizada dos beneficiários do programa emergencial. Aqui, faço um contraponto à manifestação da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia no sentido de que a Lei de Acesso à Informação impediria a publicação nominal dos beneficiários, sem que houvesse a autorização da pessoa beneficiária.

70. A falta de transparência na identificação das pessoas que recebem o benefício emergencial inviabiliza o controle pelos órgãos responsáveis e pela sociedade (controle social), favorecendo a ocorrência de desvios e fraudes.

71. Ora, a realidade fática é a oposta à assertiva da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia. No caso dos pagamentos do auxílio emergencial, o qual foi alvo de milhares de fraudes, com o recebimento por pessoas que não seriam elegíveis, o Ministério da Cidadania e a Controladoria-Geral da União (CGU) passaram a publicar a relação nominal dos beneficiários.

72. Com tal medida, inibem-se novas fraudes, pois o “anonimato” dos fraudadores deixa de existir, expondo seu comportamento reprovável ao constrangimento público e ao controle social, além, é claro, da imperiosa restituição dos valores ao erário.

73. Nesse sentido, é oportuna a proposta da SecexTrabalho no sentido de recomendar à Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia que crie forma de consulta pública que contemple a relação nominal dos beneficiários do BEm. Concordo, também, com as demais propostas referentes à melhoria da transparência do Programa, até mesmo, pelo aproveitamento do alcance de recursos tecnológicos já existentes, como redes sociais e aplicativos de mensagens instantâneas.

VI

74. Muito se discute sobre desvios e fraudes na concessão indevida de benefícios, seja no caso

do auxílio emergencial, seja no caso do BEm. Ocorre que há um problema de mesma grandeza a ser reparado na operacionalização desses programas que é a exclusão indevida de elegíveis, seja por falhas nas regras de negócio, ou seja por dificuldades relativas ao acesso e à interação com o mundo digital por parte de beneficiários com menores conhecimentos tecnológicos ou pela falta de recursos materiais para tanto.

75. Essas exclusões afetam a efetividade dos programas, uma vez que parcela dos elegíveis não recebe os benefícios, motivada, muitas vezes, como dito, por falhas e erros alheios à sua vontade.

76. É bem verdade que o número de prejudicados no caso do BEm não deve ser muito alto, uma vez que cerca de 93% dos pedidos processados foram habilitados. Faz-se imprescindível, todavia, que os prejudicados tenham acesso e oportunidade de interpor os diversos recursos previstos para os casos de indeferimentos de seus pleitos de forma mais fácil e tempestiva.

77. A SecexTrabalho identificou alguns avanços na condução da matéria pela Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia e pela Dataprev, a exemplo da unificação do prazo dos vários recursos possíveis (descritos em tópico específico do Relatório que antecede este Voto), bem como da possibilidade de o empregado, também, interpor recursos.

78. Ocorre que a implementação do módulo de interposição de recursos requer ainda maiores esforços dos entes acima. Sem esse artefato, o programa mostra-se, em parte, falho quando não atinge a totalidade dos seus possíveis beneficiários.

79. Em face da importância da matéria, faz-se necessária atenção da SecexTrabalho nas próximas fases desta fiscalização.

VII

80. Por último, o acompanhamento traz um capítulo que é uma das marcas registradas de longa data da atuação deste Tribunal: o desenvolvimento e a execução de tipologias para identificar indícios de irregularidades na concessão de benefícios.

81. O uso de tipologias tem como benefícios diretos a indução da melhoria de controles internos do sistema concessor, bem como a identificação de desvios e fraudes.

82. Nesse contexto, as tipologias foram classificadas em verificações de credibilidade da base de dados do benefício emergencial e de regras do negócio por meio de cruzamentos com outras bases de dados.

83. Das tipologias processadas, foram identificados indícios de pagamentos de benefício emergencial irregularmente concedidos da ordem de R\$ 151 milhões, conforme discriminado na tabela abaixo:

Tabela 1- Consolidação dos benefícios estimados das tipologias.

Tipologia	Descrição	Benefício estimado (R\$)	Número de acordos com indícios de irregularidades
CRED01-DIVERGENCIAS	Divergências entre dados e pagamento	-	-
CRED02-DUPLICADOS	Requerimentos duplicados, mesma empresa e mesmo CPF	108.263.266,00	90.255
CRED03-MULTIPLoS	Mais de 2 requerimentos para o mesmo CPF	18.201.279,00	20.613
TPL01-EXTRA-SIAPE	Servidores Federais ativos não abrangidos pelo Siape	663.710,00	579
TPL02- SIAPE-ATIVOS	Servidores Federais ativos abrangidos pelo Siape	585.380,00	514
TPL03- SIAPE-INATIVOS	Servidores Siape inativos	3.731,00	5
TPL04-ESTADOS-MUNICIPIOS	Servidores de Estados e Municípios	597.256,00	531
TPL05- MACICA	Titulares de benefícios previdenciários	14.366.753,00	12.214
TPL06-OBITOS-ANTES	Requerente falecidos antes do acordo	128.018,00	147
TPL07-OBITOS-DEPOIS	Requerente falecidos após o acordo	1.022.799,00	813
TPL08-CNPJ-ANTES	Empresas baixadas ou suspensas antes do acordo	6.988.072,00	4.638
TPL09-CNPJ-DEPOIS	Empresas baixadas ou suspensas após o acordo	966.106,00	566
TOTAL		151.786.370,00	
Fonte: TCU.			

84. Anoto que o montante estimado acima não quer dizer necessariamente que os benefícios concedidos sejam irregulares, mas que devem ser objeto de apuração mais aprofundada ou mesmo que regras de negócio sejam alteradas para evitar a ocorrência de possíveis desvios e fraudes. Ademais, para cada acordo firmado, em geral, há mais de uma parcela paga para cada beneficiário.

85. Por exemplo, quanto à tipologia CRED02-DUPLICADOS, a qual consiste na verificação de requerimentos duplicados referentes ao mesmo CPF na mesma empresa com a mesma data de admissão, foi sugerida a inclusão de regra de negócio adicional caracterizada pela identificação de 4 ou mais vínculos entre o mesmo CPF na mesma empresa com datas distintas de admissão.

86. Com essa nova regra de negócio, há indícios de pagamentos duplicados em 90.225 benefícios, o que chegaria ao montante de mais de R\$ 108 milhões.

87. Embora não haja vedação legal quanto ao número de vínculos que o empregado possa ter com uma mesma empresa, a equipe de fiscalização alertou que a concentração desse tipo de ocorrência em um estabelecimento ou em uma região geográfica pode indicar irregularidades ou falhas do sistema.

88. Nesse contexto, a equipe de fiscalização apontou, como um número razoável máximo, 3 vínculos de um empregado com o mesmo empregador com sobreposição do período de vigência. Nessa situação, foram identificados 20.613 benefícios com indícios de irregularidades.

89. Na prática, o que a equipe de fiscalização fez foi justamente refinar a regra de negócio utilizando critérios mais razoáveis a fim de evitar desvios na concessão do benefício emergencial.
90. Na eventualidade de um empregado realmente ter 4 ou mais vínculos com a mesma empresa, tendo alguma parcela do BEm bloqueada, ele poderá interpor o correspondente recurso administrativo para que eventuais bloqueios venham a ser reavaliados, evitando, assim, qualquer prejuízo ao empregado.
91. Outra tipologia que indica a possibilidade de melhoria nas regras de negócio é a que veda o empregado que recebe benefício previdenciário incompatível de requerer o BEm. Nessa situação, há indícios de que 12.214 acordos beneficiaram empregado não elegível, o que totalizaria mais de R\$ 14 milhões pagos indevidamente.
92. Veja que, nesses casos, a questão passa tanto pela utilização de informações mais tempestivas como pela inclusão de outras espécies de benefícios previdenciários em novos cruzamentos de dados.
93. Outra tipologia que chama a atenção refere-se os casos de requerentes falecidos há mais de seis meses antes do acordo. O reflexo financeiro dessa fraude é de menor monta quando comparado aos demais, mas a situação em si é ultrajante. Nesse sentido, concordo com a proposta de dar conhecimento deste achado ao Ministério Público Federal para as providências que julgar cabíveis.
94. Tendo em vista o mesmo nível de reprovação e de gravidade, devem ser apurados os mais de 1.500 casos de indícios de pagamentos do BEm a servidores públicos federais, estaduais e municipais, ativos e inativos.
95. Por óbvio, todos os indícios de acordos firmados que indevidamente beneficiam pessoas não elegíveis no programa, consolidados no gráfico acima, também são graves e devem ser objeto de verificação pela Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia e pela Dataprev, com as necessárias apuração dos pagamentos indevidos e adoção das medidas para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.
96. Como me manifesto em trabalhos dessa natureza, é fundamental que seja verificada a relação custo-benefício de cada nova regra de negócio a ser incluída nos cruzamentos das bases de dados por parte dos órgãos envolvidos, os quais devem sofrer todos os ajustes que sejam necessários e se mostrem pertinentes sob esse aspecto de custo-benefício.
97. Ademais, como dito acima, além de identificar possíveis pagamentos indevidos, é oferecido, como produto dessas tipologias, robusto ferramental para que os entes acima venham a adotar medidas para mitigar os riscos apontados e para aprimorar as regras do negócio do programa emergencial.
98. Não obstante os indícios de pagamentos indevidos serem expressivos, é forçoso sopesar que todo o sistema de concessão do BEm foi construído em tempo muito curto e sem que todos os controles internos necessários fossem implementados, o que demonstra, de um lado, o valoroso e reconhecido esforço da Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia e da Dataprev na rápida implementação do programa emergencial, e, de outro lado, oportunidades para melhorias em suas regras de negócio.

VIII

99. Em suma, a SecexTrabalho 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), nos seguintes termos:
- a) até o fechamento do relatório em 17/7/2020, foram processados 12,1 milhões de acordos, dos quais 93,4% foram habilitados conforme as regras do benefício. Foram beneficiados 11,3 milhões de trabalhadores e executados R\$ 16,5 bilhões (correspondente a 32% do total previsto no orçamento). Dos acordos processados, 52,5% eram de suspensão do contrato de trabalho e 46,1% referentes à redução de jornada e salário. O valor médio das parcelas do BEm é de R\$ 863,00 e a maior parte das parcelas (49,2%) situa-se na faixa de R\$ 800,00 a R\$ 1.200,00;

b) no relatório do TCU, que compreende a execução do programa até a segunda quinzena de julho referente aos meses de abril a meados de julho, foram identificados três tipos de riscos: 1) riscos normativos; 2) riscos de exclusão indevida de pessoas que deveriam ser elegíveis; e 3) riscos de inclusão indevida de pessoas que não atendem aos critérios da lei;

c) os riscos normativos referem-se a possíveis alterações legislativas ou à ausência de normativos necessários, causando dificuldades na implementação do Programa. Foram analisadas as questões relativas às possíveis alterações na MP 936/2020 (convertida na Lei 14.020/2020), feitas pelo Congresso Nacional ou pelo Presidente da República, com suas possíveis consequências, bem como formas de mitigação do risco. Também foram discutidas as falhas na regulamentação do Programa, em especial quanto à interposição de recursos, e sobre a necessidade de novo normativo mais abrangente e mais viável do ponto de vista da implementação sistêmica. Nos riscos de exclusão, a equipe avaliou diversos aspectos do Programa que poderiam causar esse tipo de falha. Em especial, a falta de implementação dos módulos de interposição de recursos pode estar impedindo a reversão de pedidos indeferidos indevidamente. Também foram avaliadas as questões referentes à exclusão de pessoas com limitações de acesso à internet ou com dificuldade de interagir no mundo digital. Já quanto aos riscos de inclusão indevida, foram feitas diversas análises de cruzamento de dados, identificando milhares de casos de possíveis irregularidades nos pagamentos de benefícios, totalizando mais de 150 milhões de reais em pagamentos possivelmente irregulares; e

d) a metodologia adotada na fiscalização tem se mostrado efetiva e muitos dos riscos apontados pelo TCU já estão sendo tratados pela Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia, mesmo antes da conclusão do processo de acompanhamento;

100. Propõe, também, que seja dado conhecimento desta fase do acompanhamento: i) à Câmara dos Deputados; ii) ao Senado Federal; iii) ao Gabinete Integrado de Acompanhamento à Epidemia do Coronavírus-19 (GIAC-COVID-19), coordenado pela Procuradoria-Geral da República; iv) à Empresa Brasileira de Tecnologia e Informações da Previdência Social - Dataprev; e v) à Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia.

101. Quanto aos achados de auditoria, propõe a expedição de determinações e recomendações à Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia, com vistas a, essencialmente, melhorar as regras de negócio do programa emergencial.

102. A SecexTrabalho propõe, ainda, que sejam encaminhadas: i-) lista atualizada de requerimentos feitos por servidores SIAPE inativos (Tabela 4 do relatório de acompanhamento), para que avaliem a conveniência e oportunidade de tentar reaver os valores eventualmente pagos indevidamente e de aprimorar a regra do ARBEM referente ao SIAPE para contemplar esses casos; e ii-) a listagem completa e atualizada em meio magnético dos indícios apontados pelas tipologias descritas no presente relatório para facilitar a implementação e verificação das medidas saneadoras a serem implementadas no ARBEM.

103. Por fim, a unidade instrutora propõe que seja encaminhada ao Ministério Público Federal a relação completa de requerimentos do BEM (pagos ou não) para trabalhadores falecidos pelo menos seis meses antes da data de acordo, para adoção providências cabíveis.

104. Acolho todas essas propostas, incorporando, em essência, a análise empreendida pela SecexTrabalho que as fundamentaram às minhas razões de decidir.

105. Nesse cenário de incertezas, torna-se pertinente a continuidade deste acompanhamento, nos moldes propostos pela unidade instrutora.

106. Como pontuei acima, entendo que o compartilhamento das bases de dados públicas deve ser incrementado ao máximo para que o Estado Brasileiro possa ter melhores condições de planejamento, controle e tomada de decisões. Nesse sentido, endosso que seja verificada a possibilidade de compartilhamento da base de dados PESSOAL-ESTADOS-MUNICÍPIOS com a

Secretaria de Trabalho do Ministério da Economia, nos termos disciplinados pela Portaria TCU 102/2020.

107. Registro, por fim, a qualidade do trabalho desempenhado pela SecexTrabalho, ressaltando que a metodologia ágil adotada no presente acompanhamento possibilitou a rápida apresentação dos achados para os gestores, de forma que importantes medidas mitigadoras em relação aos riscos apontados já estão sendo adotadas antes mesmo da apreciação da fiscalização por este Colegiado.

108. Nesse sentido, como reflexo da metodologia ágil, acompanho a ressalva sugerida pela unidade instrutora no sentido de não estipular para esta primeira fase do acompanhamento prazo para cumprimento das determinações e recomendações, especialmente considerando a continuidade deste e a ampla interação entre a equipe de fiscalização e os gestores dos órgãos envolvidos.

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 5 de agosto de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator