



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE CONSULTORIA

MINISTÉRIO DA CIDADANIA:

Secretaria-Executiva

Secretaria Nacional de Cadastro Único

Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

***Exercícios 2020 e 2021***

17 de fevereiro de 2022

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

***RELATÓRIO PRELIMINAR DE CONSULTORIA***

**Órgão: Ministério da Cidadania (MC)**

**Unidades Examinadas: Secretaria-Executiva (SE), Secretaria Nacional do Cadastro Único (SECAD) e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)**

**Município/UF: Brasília/DF**

**Relatório de Consultoria: 908770**

**Escopo: Ações de consultoria realizadas em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2020, firmado entre a CGU e o MC, no âmbito da operacionalização e dos pagamentos do Auxílio Emergencial (AE)**

## **Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

## **Consultoria**

O serviço de consultoria é uma atividade de auditoria interna governamental que consiste em assessoramento, aconselhamento e outros serviços relacionados fornecidos à alta administração com a finalidade de respaldar as operações da unidade. Tem como finalidade agregar valor à organização e melhorar os seus processos de governança, de gestão de riscos e de controles internos, de forma condizente com seus valores, estratégias e objetivos, sem que o auditor interno governamental assuma qualquer responsabilidade que seja da administração.

## **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

Trata-se de consolidação dos principais resultados apresentados ao Ministério da Cidadania (MC) ao longo da execução do Auxílio Emergencial, no exercício de 2020; da realização de novos cruzamentos de dados contemplando a totalidade dos pagamentos realizados até 31.03.2021, consolidando os resultados relacionados à execução do Auxílio Emergencial; e de atualização de providências informadas pelos gestores do MC no âmbito de diversas análises realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), a título de consultoria, em decorrência da formalização do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2020, celebrado entre a CGU e o MC, visando ao acompanhamento da operacionalização e dos pagamentos do Auxílio Emergencial (AE), instituído por meio da Lei nº 13.982, de 02.04.2020.

Nesse sentido, foram realizados diversos cruzamentos de dados contemplando os pagamentos do AE, sendo considerados na presente consolidação aqueles efetuados aos Públicos Extracad (Grupo 1), CadÚnico (Grupo 2) e Bolsa Família (Grupo 3), no período de 16.04.2020 (início do pagamento do AE) até

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

O trabalho foi realizado em decorrência de sua relevância social, haja vista que o AE foi instituído com o objetivo de substituir renda dos trabalhadores que tiveram comprometimento dos seus rendimentos em decorrência da emergência de saúde pública relacionada ao Covid-19, e da materialidade envolvida, prevista em R\$ 254,24 bilhões, conforme créditos extraordinários destinados ao MC, por meio de Medidas Provisórias, bem como em decorrência da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica mencionado.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS RECOMENDAÇÕES FORAM EMITIDAS?**

A partir dos resultados dos cruzamentos de informações realizados, foram identificadas situações de pagamentos a beneficiários que não cumpririam os critérios de elegibilidade previstos na norma que instituiu o AE, com pagamentos identificados como possivelmente indevidos correspondente a 13.906.405 (4,19%) parcelas, a 5.271.806 (7,72%) beneficiários, em montante de R\$ 9.409.858.012,45 (4,07%). Entre as situações identificadas, destacam-se:

- beneficiário com indicativo de óbito anterior ao recebimento de parcela do benefício (135.709);
- beneficiário com renda familiar mensal em desacordo com os critérios de elegibilidade (1.186.259);
- beneficiário com vínculo empregatício formal ativo registrado na GFIP (1.982.919);
- beneficiário com vínculo registrado no SIAPE (8.871);
- beneficiário com vínculo ativo com as Forças Armadas (58.917);
- beneficiário recebendo benefício previdenciário ou assistencial registrado na Maciça (867.927);
- beneficiário recebendo Benefício de Preservação do Emprego e da Renda (299.569);
- beneficiário recebendo Seguro-Desemprego (214.182)
- beneficiário recebendo Seguro-Defeso (197.058); e

31.03.2021. Para o referenciado escopo, verificou-se a realização de 331.637.096 pagamentos, a 68.246.328 beneficiários, que corresponde ao montante de R\$ 231.375.650.606,45.

Destaca-se, ainda, que existem pagamentos residuais de Auxílio Emergencial realizados após a data indicada; e, até 30.09.2021, esses pagamentos correspondem a 84.717 parcelas, a 22.194 beneficiários, em valor de R\$ 61.018.317,92.

Adicionalmente, foram também analisados os seguintes contratos celebrados pelo MC, visando à operacionalização e ao pagamento do Auxílio Emergencial: Contratos nº 12/2020 e 21/2020, firmados com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), na condição de agente operador do AE, para prestação de serviços especializados de Tecnologia da Informação, no montante global de R\$ 18,8 milhões; Contrato nº 01/2020, celebrado em 08.04.2020 com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), na qualidade de agente pagador do AE, no valor de R\$ 82 milhões; e Contrato nº 18/2020, firmado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), para a realização do serviço de atendimento ao cidadão no cadastramento de requerimento de AE sem a

- beneficiário agente público estadual, distrital ou municipal ou que possui outro tipo de vínculo com entidade pública dessas esferas (657.510).

Os pagamentos a beneficiários do AE que, em princípio, não cumpririam os critérios de elegibilidade indicam possível insuficiência das providências adotadas pelo MC para a adequada identificação desses beneficiários. Os resultados preliminares que foram encaminhados ao Ministério ao longo de toda a execução do benefício, em 2020, tiveram por objetivo sinalizar essas situações, de forma que providências tempestivas pudessem ser adotadas, a partir da avaliação das informações disponibilizadas.

Em consequência, os alertas efetuados ao longo do exercício de 2020 contemplaram, entre outros, os seguintes indicativos de providências a serem adotadas:

- implementação de melhorias no fluxo de análise do reconhecimento de direito e de pagamento do Auxílio Emergencial, considerando os requisitos de elegibilidade;
- não realização de pagamentos de outras parcelas a beneficiários que não preencheriam os critérios de elegibilidade;
- realização de definições voltadas ao resarcimento e à cobrança de valores pagos indevidamente;
- avaliação quanto à possibilidade de alteração da titularidade para o recebimento do benefício, considerando responsáveis familiares do grupo Bolsa Família, em decorrência de óbito;
- definição de procedimento para evitar a concomitância de pagamentos com benefícios do BEm; e
- adoção de providências para evitar pagamentos concomitantes com benefícios do Bolsa Família, de forma que o beneficiário esteja apenas em uma dessas folhas de pagamento, evitando-se a realização de pagamentos indevidos.

As recomendações expedidas ao MC neste Relatório são no sentido de:

- em relação às inconsistências cadastrais, confirmar as informações que deram causa às impropriedades apontadas, assim como providenciar os ajustes nas bases de dados pertinentes, a fim de regularizar os

necessidade de que o cidadão dispusesse de ferramentas tecnológicas, no valor de R\$ 95,8 milhões.

Ainda, foram realizadas análises quanto aos riscos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais processadas pelo MC, aos riscos e controles acerca do procedimento de cobrança de ressarcimento por benefícios do AE pagos indevidamente e sobre os rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital (CPSD), no âmbito do AE.

registros que subsidiaram o pagamento do AE e que podem subsidiar validações finais acerca do pagamento das parcelas do AE 2021;

- realizar validações adicionais para se certificar da adequação plena, ou não, de elegibilidade dos pagamentos do Auxílio Emergencial, de forma a orientar suas ações, caso seja confirmada a inobservância aos critérios de elegibilidade previstos;
- avaliar as providências ainda a serem adotadas, em relação às parcelas pagas, verificando aquelas necessárias para solicitação de devolução de recursos;
- avaliar a necessidade de suspensão do pagamento de parcelas ainda a serem pagas do AE 2021 a beneficiários identificados como inelegíveis ao AE, bem como a repercussão em parcelas de AER e de AE 2021 que tenham sido eventualmente pagas de forma indevida; e
- quanto a situações de possíveis pagamentos em duplicidade com outros benefícios, buscar outros elementos para validar a situação apontada e ultimar as providências operacionais necessárias para não realização de pagamentos concomitantes de benefícios não acumuláveis, bem como para o ressarcimento de valores indevidamente pagos/recebidos.

Em decorrência dos resultados encaminhados ao Ministério da Cidadania ao longo do exercício de 2020, foram efetuados suspensões, bloqueios e cancelamentos de pagamentos e de benefícios, o que proporcionou que se evitasse o desembolso em montante de R\$ 17,7 bilhões, sendo R\$ 4,47 bilhões referente a parcelas não pagas de AE 2020, R\$ 5,67 bilhões referente a parcelas não pagas de AER e R\$ 7,56 bilhões referente a parcelas não pagas de AE 2021 a beneficiários identificados como potencialmente inelegíveis ao Auxílio Emergencial.

Além das providências específicas relacionadas aos pagamentos realizados em relação ao AE, as ocorrências registradas puderam ser consideradas por ocasião da definição, preparação e efetivo pagamento dos benefícios posteriormente instituídos (de forma a mitigar riscos e a ocorrência de falhas semelhantes), quais sejam: o Auxílio Emergencial Residual, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.000, de 02.09.2020, e o Auxílio Emergencial 2021, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021. Tais benefícios estão sendo acompanhados pela CGU,

respectivamente, no âmbito das Auditorias Avaliativas nº 925618 e 937042.

Por outro lado, no âmbito dos contratos analisados, celebrados pelo MC para operacionalização do AE, foram identificadas, dentre outras, falhas relacionadas à composição de custos; aos procedimentos para devolução de valores do AE; aos procedimentos para acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos; à ausência de definições relevantes, que impactaram, inclusive, a vigência de contrato; aos mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato; e ao descompasso entre a data de início da execução de contratos com objetos correlacionados.

Especificamente em relação ao Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, verificou-se, ainda, a necessidade de avaliar a pertinência de cancelar/repactuar a contratação de serviços previstos e de identificar a origem das consultas e contestações do cidadão e demandas judiciais. Adicionalmente, não se identificou que todos os serviços acordados entraram em operacionalização. Verificou-se, também, a necessidade de submeter as contestações a cruzamentos de dados para a eventual identificação de beneficiários inelegíveis por motivos diversos daqueles que levaram à contestação ou mesmo se a situação de inelegibilidade persistiria, além da ausência de explicitação dos motivos detalhados para a não elegibilidade ao AE àqueles que apresentam as contestações.

Complementarmente, foram realizadas análises acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais, tendo sido verificada a possibilidade de reprocessamento dos benefícios que aguardavam avaliação pela Defensoria Pública da União (DPU), o que permitiria, eventualmente, qualificar o processo de trabalho, reduzindo a necessidade de análises individuais a partir desses reprocessamentos; a necessidade de detalhamento nas normas existentes; a existência de riscos relevantes no processamento automático das contestações extrajudiciais; a existência de riscos de assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial; a existência de riscos relacionados à segurança da informação no processamento das

contestações extrajudiciais; e a necessidade de que os sistemas relacionados ao AE contivessem informações acerca das concessões que consideraram contestações, sejam elas extrajudiciais ou não.

Foi ainda realizada análise acerca do procedimento de cobrança e de resarcimento por benefício pago indevidamente, sendo verificadas questões como fragilidades na definição de fluxos e procedimentos para a realização dos resarcimentos; necessidade de normatizar e de dar publicidade às regras e aos procedimentos de cobrança e de parcelamento; oportunidade de melhorias quanto à emissão de notificações de recebimentos indevidos do AE; necessidade de definição de formas e de procedimentos para processamento das contestações relacionadas à devolução; necessidade de coordenar as ações relacionadas à contestação de pedidos de devolução com ações relacionadas à contestação de bloqueios; necessidade de verificação da situação dos créditos e de efetiva ocorrência de saque, antes de procedimentos para cobrança/ressarcimento; e necessidade de procedimentos de verificação acerca de ocorrências de pagamentos indevidos causados por erros de processamento.

Adicionalmente, verificou-se o reconhecimento intempestivo, e em valor inferior ao devido, dos rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital (CPSD) no âmbito do Auxílio Emergencial.

Isto posto, verificou-se a necessidade de aprimoramentos na gestão do Ministério da Cidadania em relação aos contratos firmados no âmbito do AE, os quais foram tempestivamente comunicadas ao Ministério, mediante estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados, sendo apresentadas propostas de providências e de controles. Ainda, foram recomendadas ações estruturantes em relação ao fluxo de contestações extrajudiciais e ao procedimento de cobrança e de resarcimento por benefício pago indevidamente, assim como em relação aos rendimentos vinculados às CPSD.

# **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ACT – Acordo de Cooperação Técnica

AE – Auxílio Emergencial

AER – Auxílio Emergencial Residual

AE 2021 – Auxílio Emergencial 2021

BEm – Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CGU – Controladoria-Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

Correios – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CPSD – Contas Poupança Social Digital

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

Dataprev – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

DPU – Defensoria Pública da União

GFIP – Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social

GRU – Guia de Recolhimento da União

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

MC – Ministério da Cidadania

MEI – Microempreendedor Individual

NIS – Número de Identificação Social

PBF – Programa Bolsa Família

RFB – Receita Federal do Brasil

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SE – Secretaria-Executiva

SECAD – Secretaria Nacional do Cadastro Único

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SGFT – Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências

Siest – Sistema de Informações das Estatais

Sirc – Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

Sisobi – Sistema de Controle de Óbitos

Sti – Subsecretaria de Tecnologia de Informação

Strab – Secretaria de Trabalho

Tcu – Tribunal de Contas da União

Ti – Tecnologia da Informação

# SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>II. RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>17</b>
<b>II.1. Panorama dos dados de pagamento do Auxílio Emergencial.</b>	<b>17</b>
<b>II.2. Resultados dos cruzamentos de dados referentes aos pagamentos realizados no âmbito do Auxílio Emergencial.</b>	<b>18</b>
<b>II.2.1. Beneficiários com indicativo de óbito.</b>	<b>22</b>
<b>II.2.2. Beneficiários que possuem menos de dezoito anos de idade.</b>	<b>24</b>
<b>II.2.3. Beneficiários que possuem renda familiar mensal em desacordo com os critérios de elegibilidade.</b>	<b>25</b>
<b>II.2.4. Beneficiários com vínculo empregatício formal ativo ou outros vínculos que provêm renda ao beneficiário.</b>	<b>27</b>
<b>II.2.5. Beneficiários que receberam, simultaneamente, benefício previdenciário, assistencial ou trabalhista.</b>	<b>30</b>
<b>II.2.6. Beneficiários que não são do sexo feminino e receberam mais de R\$ 600,00 por parcela do benefício.</b>	<b>35</b>
<b>II.2.7. Beneficiários cuja família tenha recebido mais de dois benefícios ou que tenham recebido mais de três cotas.</b>	<b>36</b>
<b>II.2.8. Beneficiários que receberam pagamento em duplicidade de uma mesma parcela do benefício.</b>	<b>39</b>
<b>II.2.9. Beneficiários que devolveram recursos recebidos do Auxílio Emergencial e, ainda assim, continuaram recebendo outras parcelas.</b>	<b>40</b>
<b>II.2.10. Beneficiários com rendimentos tributáveis declarados, em 2018, acima de R\$ 28.559,70.</b>	<b>41</b>
<b>II.2.11. Beneficiárias que receberam parcelas em valor superior a R\$ 1.200,00, valor máximo para o pagamento de cota dupla.</b>	<b>42</b>
<b>II.2.12. Outras situações envolvendo o pagamento de Auxílio Emergencial abordadas por ocasião do acompanhamento concomitante à realização dos pagamentos.</b>	<b>43</b>
<b>II.2.13. Outras considerações e providências do Ministério da Cidadania acerca dos cruzamentos de dados.</b>	<b>47</b>
<b>II.3. Principais resultados das análises realizadas envolvendo contratos celebrados pelo Ministério da Cidadania visando à operacionalização e ao pagamento do Auxílio Emergencial.</b>	<b>65</b>
<b>II.3.1. Contrato nº 01/2020, celebrado em 08.04.2020 entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA.</b>	<b>67</b>
<b>II.3.2 Contrato Administrativo nº 12/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev.</b>	<b>73</b>
<b>II.3.3 Contrato Administrativo nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev.</b>	<b>77</b>
<b>II.3.4 Contrato Administrativo nº 18/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e os Correios.</b>	<b>81</b>
<b>II.4. Principais resultados das análises realizadas acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais.</b>	<b>84</b>
<b>II.4.1. Fluxo do processo de contestação extrajudicial.</b>	<b>84</b>
<b>II.4.2. Definição dos documentos considerados aptos para utilização pela DPU.</b>	<b>85</b>
<b>II.4.3. Processamento automático das contestações extrajudiciais.</b>	<b>85</b>
<b>II.4.4. Riscos relacionados à assimetria de informações disponibilizadas à DPU.</b>	<b>85</b>
<b>II.4.5. Riscos relacionados à segurança da informação.</b>	<b>85</b>

<b>II.4.6 Apresentação de dados relativos ao Auxílio Emergencial a órgãos externos e possíveis novos acordos.</b>	<b>86</b>
<b>II.4.7. Propostas de providências e controles apresentadas ao Ministério da Cidadania.</b>	<b>86</b>
<b>II.5. Principais resultados das análises realizadas acerca do procedimento de cobrança de resarcimento por benefícios pagos indevidamente.</b>	<b>89</b>
<b>II.5.1. Definição de fluxos e de procedimentos para o ressarcimento de benefícios pagos indevidamente.</b>	<b>89</b>
<b>II.5.2. Necessidade de normatização e de publicização de regras e de procedimentos de cobrança.</b>	<b>90</b>
<b>II.5.3. Possibilidade de parcelamento de devoluções e necessidade de normatização.</b>	<b>90</b>
<b>II.5.4. Emissão de notificações referentes a cobranças por resarcimento.</b>	<b>91</b>
<b>II.5.5. Necessidade de definição de formas e de procedimentos para processamento das contestações relacionadas a devoluções, e de coordenar as ações relacionadas a eventual contestação de pedidos de devolução com ações relacionadas à contestação de bloqueios.</b>	<b>92</b>
<b>II.5.6. Necessidade de verificação da situação dos créditos e de efetiva ocorrência de saque, antes da adoção de procedimentos para cobrança/ressarcimento.</b>	<b>93</b>
<b>II.5.7. Necessidade de verificação acerca de ocorrência de pagamentos indevidos causados por erros de processamento e de avançar na discussão sobre a responsabilidade da Dataprev em relação a prejuízos eventualmente suportados pelo Ministério da Cidadania.</b>	<b>93</b>
<b>II.5.8. Providências e resarcimentos e repercussão em relação ao Auxílio Emergencial Residual.</b>	<b>94</b>
<b>II.5.9. Recomendações contemplando propostas de providências e de controles.</b>	<b>94</b>
<b>II.6. Reconhecimento intempestivo, e em valor inferior ao devido, dos rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital no âmbito do Auxílio Emergencial.</b>	<b>95</b>
<b>III. RECOMENDAÇÕES</b>	<b>97</b>
<b>IV. CONCLUSÃO</b>	<b>105</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>111</b>
<b>Anexo I – Relação dos Resultados Parciais expedidos no âmbito do ACT nº 01/2020, celebrado entre a CGU e o MC.</b>	<b>111</b>
<b>Anexo II – Trilhas aplicadas nos cruzamentos de informações, realizados, referentes a pagamentos do Auxílio Emergencial efetivados e acatados no período de 16.04.2020 a 31.03.2021.</b>	<b>114</b>
<b>Anexo III – Informações relacionadas às bases de dados utilizados no cruzamento de informações realizados (pagamentos do Auxílio Emergencial efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021).</b>	<b>119</b>
<b>Anexo IV – Detalhamento dos resultados das trilhas – Pagamentos efetivados e acatados no período de 16.04.2020 a 31.03.2021 para os Públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família.</b>	<b>126</b>
<b>Anexo V – Auxílio Emergencial - Detalhamento mensal da quantidade de parcelas pagas, de beneficiários e dos valores pagos, por Público, parcela e tipo de concessão – Pagamentos efetivados e acatados no período de 16.04.2020 a 31.03.2021 para os Públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família.</b>	<b>129</b>
<b>Anexo VI – Manifestação da Unidade Examinada em relação ao Relatório Preliminar e Análise da Equipe de Auditoria</b>	<b>132</b>
<b>Anexo VII – Resultados Parciais expedidos no âmbito do ACT nº 01/2020, celebrado entre o MC e a CGU.</b>	<b>191</b>

# I INTRODUÇÃO

Trata este Relatório da consolidação dos resultados das principais ações realizadas pela CGU envolvendo o acompanhamento do Auxílio Emergencial (AE), instituído por meio da Lei nº 13.982, de 02.04.2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), a que se refere a Lei nº 13.979, de 06.02.2020, em especial as ações conduzidas em decorrência do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 01, de 14.04.2020, celebrado entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério da Cidadania (MC), cujo objeto é o acompanhamento do pagamento do mencionado Auxílio.

Adicionalmente, este Relatório busca apresentar eventuais providências implementadas pelos gestores em decorrência dos resultados das diversas ações de controle realizadas pela CGU.

Em face da mencionada emergência de saúde pública, uma das medidas adotadas em âmbito federal, conforme previsto no art. 2º da Lei nº 13.982/2020, diz respeito à concessão de Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 600,00 mensais, por período inicial de três meses, ao trabalhador que atendesse aos critérios de elegibilidade definidos. Adicionalmente, também foi estabelecido que o recebimento do Auxílio Emergencial estava limitado a dois membros da mesma família e que a mulher provedora de família monoparental<sup>1</sup> receberia duas cotas do benefício, ou seja, R\$ 1.200,00 mensais. Acrescente-se que, por meio do Decreto nº 10.412/2020, de 30.06.2020, o pagamento do Auxílio Emergencial foi prorrogado pelo período complementar de dois meses, na hipótese de requerimento realizado até 02.07.2020, desde que o requerente fosse considerado elegível. Dessa forma, o Auxílio Emergencial foi pago em cinco parcelas mensais, a partir de abril/2020.

A regulamentação da Lei nº 13.982/2020 se deu por meio do Decreto nº 10.316, de 07.04.2020, alterado pelo Decreto nº 10.412/2020. No art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, foram estabelecidos diversos critérios de não elegibilidade ao Auxílio Emergencial, relacionados a questões como: idade; existência de vínculo empregatício formal ativo<sup>2</sup>; recebimento de benefício previdenciário<sup>3</sup> ou assistencial, de Seguro-Desemprego<sup>4</sup> ou de

---

<sup>1</sup> Grupo familiar chefiado por mulher sem cônjuge ou companheiro, com, no mínimo, uma pessoa menor de dezoito anos de idade.

<sup>2</sup> São considerados empregados formais, para fins do disposto na Lei nº 13.982/2020, conforme art. 2º, § 5º, os empregados remunerados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 01.05.1943, e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, incluídos os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo. Não são considerados empregados formais aqueles que deixaram de receber remuneração em período superior a três meses, ainda que possuam contrato de trabalho formalizado nos termos do disposto na CLT.

<sup>3</sup> Benefícios relacionados ao Regime Geral de Previdência Social, que constam da Maciça [folha de pagamentos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)] ou quaisquer outros benefícios previdenciários.

<sup>4</sup> Benefício que oferece ao trabalhador auxílio em dinheiro por um período determinado, sendo pago de três a cinco parcelas, de forma contínua ou alternada, de acordo com o tempo trabalhado. Trata-se de benefício gerido pela Secretaria de Trabalho (STRAB); a Caixa Econômica Federal (CAIXA) atua como agente pagador e os recursos para o pagamento do benefício são custeados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, nos termos da Lei nº 7.998, de 11.01.1990 (<https://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/seguro-desemprego/Paginas/default.aspx>).

programa de transferência de renda federal, ressalvados os do Programa Bolsa Família<sup>5</sup> (PBF); existência de renda familiar mensal (*per capita* e total) superior a parâmetros definidos; e declaração de recebimento, no ano de 2018, de rendimentos tributáveis acima de valores estabelecidos na legislação relativa ao Auxílio Emergencial. O referido artigo estabeleceu ainda que o Auxílio Emergencial seria devido ao trabalhador que exercesse atividade na condição de Microempreendedor Individual (MEI)<sup>6</sup>, de contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social ou de trabalhador informal<sup>7</sup>. Por oportuno, registra-se que também houve concessão de Auxílio Emergencial em razão de decisão judicial<sup>8</sup> ou de concessão administrativa decorrente de contestação extrajudicial<sup>9</sup> realizada no âmbito de Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre a Defensoria Pública da União (DPU) e o Ministério da Cidadania, mediante homologação deste último.

No que se refere ao Ministério da Cidadania, os procedimentos para operacionalização das atividades relacionadas à concessão do Auxílio Emergencial foram regulamentados pela Portaria MC nº 351, de 07.04.2020, que definiu critérios para concessão do benefício e para verificação da elegibilidade dos beneficiários. Destaca-se que, em seu art. 6º, ficou estabelecido que, para a operacionalização do Auxílio Emergencial, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) atuará como agente operador, conforme termos e condições estabelecidos em contrato de prestação de serviços firmado com o Ministério da Cidadania, podendo realizar, dentre outras, as seguintes atividades: verificação dos critérios de elegibilidade, por meio do cruzamento entre as bases de dados disponíveis; habilitação e

---

<sup>5</sup> Programa cuja gestão está sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério da Cidadania, o qual tem por objetivo o combate à pobreza e à desigualdade no Brasil e possui três eixos principais: complemento da renda; acesso a direitos; e articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento das famílias. A gestão do Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União, quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério da Cidadania é o responsável pelo Programa, e a CAIXA é o agente que executa os pagamentos (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>).

<sup>6</sup> Profissional autônomo, que passa a ter Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), tendo facilidades com abertura de conta bancária, pedido de empréstimos e emissão de notas fiscais, além de ter obrigações e direitos de uma pessoa jurídica. Para ser registrado como MEI, a área de atuação do profissional precisa estar em lista oficial, já que tal categoria foi criada com o objetivo de regularizar a situação de profissionais informais (<https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/tudo-o-que-voce-precisa-saber-sobre-o-meiccaa7d72060589710VgnVCM100000d701210aRCRD>).

<sup>7</sup> Pessoa com idade igual ou superior a dezoito anos que não seja beneficiário do Seguro-Desemprego e que: a) preste serviços na condição de empregado, nos termos do disposto no art. 3º da CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943, sem a formalização do contrato de trabalho; b) preste serviços na condição de empregado intermitente, nos termos do disposto no § 3º do art. 443 da CLT, sem a formalização do contrato de trabalho; c) exerça atividade profissional na condição de trabalhador autônomo; ou d) esteja desempregado.

<sup>8</sup> Concessões efetuadas em decorrência de decisão judicial.

<sup>9</sup> Concessões decorrentes de contestações apresentadas pela Defensoria Pública da União, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 41, de 10.06.2020, celebrado com o Ministério da Cidadania, com a finalidade de “(...) promover cooperação técnica para prevenir a propositura de ações judiciais relativas ao Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 (...), por meio da definição de fluxo de informações acerca dos motivos ensejadores do indeferimento dos pedidos do referido auxílio pelo Ministério da Cidadania, bem como pela atuação em padronização de ações extrajudiciais de solução de conflitos”. Com base no mencionado acordo, em síntese, a DPU recebe a demanda do cidadão e, se os documentos apresentados forem aptos a invalidar os motivos de indeferimento mostrados em plataforma digital disponibilizada para consulta pelo Ministério da Cidadania, apresenta contestação extrajudicial. Essas contestações são processadas de forma automatizada pelo Ministério, por meio da contratação entre o MC e a Dataprev.

concessão do Auxílio Emergencial, com as informações necessárias ao pagamento; acompanhamento, ateste e retorno ao Ministério da Cidadania das operações de pagamento executadas pelo agente pagador; e identificação, com base nos critérios definidos, se o pagamento do Auxílio Emergencial é mais vantajoso que os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, gerando banco de dados com tais informações para o Ministério da Cidadania. Já no art. 7º da mencionada Portaria, restou estabelecido que, para operacionalização do Auxílio Emergencial, a instituição financeira pública federal selecionada, no caso a CAIXA, atuaria como agente operador e pagador, conforme termos e condições estabelecidos em contrato firmado com o Ministério da Cidadania, podendo realizar, dentre outras, as seguintes atividades: disponibilização de plataforma digital para a inscrição dos requerentes do Auxílio Emergencial, acompanhamento das solicitações dos requerentes e pagamento das parcelas do auxílio; geração de arquivo contendo a relação de pagamentos do Auxílio Emergencial e respectivos retornos de processamento; realização das operações de pagamento aos beneficiários do Auxílio Emergencial, com retorno do processamento ao Ministério da Cidadania; informação aos requerentes, via plataforma, da situação de elegibilidade conforme os critérios estabelecidos; e disponibilização de atendimento telefônico automatizado, por meio de unidade de resposta audível, para orientação aos cidadãos.

Adicionalmente, a Portaria MC nº 352, de 07.04.2020, definiu o arranjo interno de governança para os procedimentos e os processos de implementação do Auxílio Emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020. Já a Portaria MC nº 386, de 14.05.2020, definiu o calendário inicial de pagamentos do Auxílio Emergencial, e a Portaria MC nº 394, de 29.05.2020, estabeleceu as competências, o fluxo de tramitação e de análise de processos e o arranjo de governança relativos ao pagamento do Auxílio Emergencial. A Portaria/MC nº 423, de 19.06.2020, dispôs acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de Auxílio Emergencial, no âmbito da DPU, por meio de comprovação documental, e a Portaria Conjunta do Ministério da Cidadania e da DPU nº 5, de 07.07.2020, definiu procedimentos para a utilização de plataforma de contestação extrajudicial.

Estudos iniciais realizados pelo Ministério da Cidadania estimaram a concessão do Auxílio Emergencial a um público-alvo de 54 milhões de beneficiários, por período de três meses, representando um dispêndio de R\$ 98,2 bilhões de reais, com recursos garantidos a partir da edição da Medida Provisória nº 937, de 02.04.2020. No entanto, em decorrência de um maior número de habilitados para o recebimento do benefício, em relação à previsão inicial, houve suplementação orçamentária, mediante crédito extraordinário de R\$ 25,72 bilhões, por meio da Medida Provisória nº 956, de 24.04.2020, e de R\$ 28,72 bilhões, por meio da Medida Provisória nº 970, de 25.05.2020. Posteriormente, considerando a definição de pagamento de parcelas adicionais, por meio do Decreto nº 10.412/2020, a Medida Provisória nº 988, de 30.06.2020, instituiu, novamente, suplementação orçamentária no valor de R\$ 101,6 bilhões, totalizando a disponibilização de créditos orçamentários extraordinários ao Ministério da Cidadania no montante de R\$ 254,24 bilhões para a operacionalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial.

Cabe consignar que, em extensão ao pagamento do Auxílio Emergencial, ainda em 2020, por meio da Medida Provisória nº 1.000/2020, de 02.09.2020, foi instituído o Auxílio Emergencial Residual (AER), pago em até quatro parcelas mensais, no valor de R\$ 300,00, ao trabalhador beneficiário do Auxílio Emergencial, sendo que, por meio da Medida Provisória nº 999/2020,

também de 02.09.2020, foi aberto novo crédito extraordinário de R\$ 67,6 bilhões para o Ministério da Cidadania.

Na sequência, por meio da Medida Provisória nº 1.039, de 18.03.2021, foi instituído o Auxílio Emergencial 2021 (AE 2021), a ser pago em quatro parcelas mensais, no valor de R\$ 250,00 aos trabalhadores beneficiários do Auxílio Emergencial e do Auxílio Emergencial Residual, elegíveis a esses benefícios em dezembro/2021, podendo esse valor variar entre R\$ 375,00 e R\$ 150,00, a depender do tipo familiar (monoparental ou unipessoal<sup>10</sup>, respectivamente), tendo, para tanto, o Ministério da Cidadania recebido outro crédito extraordinário, no valor de R\$ 42,6 bilhões, por meio da Medida Provisória nº 1.037, de 18.03.2021.

Ressalta-se que, para fins de operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial, foi definido que o seu processamento ocorreria por grupos de beneficiários, quais sejam: PÚBLICO EXTRACAD<sup>11</sup> (Grupo 1); PÚBLICO CADÚNICO<sup>12</sup> (Grupo 2); e PÚBLICO BOLSA FAMÍLIA<sup>13</sup> (Grupo 3).

No âmbito dos trabalhos desenvolvidos durante a execução do Auxílio Emergencial, com natureza de consultoria, considerando os termos estabelecidos por meio do ACT nº 01/2020, celebrado entre a CGU e o MC, foram realizados diversos cruzamentos de dados, no período de 08.05.2020 a 10.11.2020, conforme detalhamento constante do Anexo I, com o tempestivo encaminhamento dos resultados aos gestores responsáveis pelo Auxílio Emergencial. Esses cruzamentos de dados tiveram por objetivo verificar se os beneficiários do Auxílio Emergencial cumpririam os critérios de elegibilidade explicitados na Lei que instituiu o benefício, identificando-se, assim, a eventual existência de inconsistências cadastrais e/ou de pagamentos do Auxílio Emergencial com indicativo de inobservância aos critérios de concessão.

Além desses resultados encaminhados ao Ministério da Cidadania, foi realizado novo cruzamento de dados, contemplando os pagamentos efetuados no período de 16.04.2020 (início do pagamento da 1ª parcela do AE) até 31.03.2021, para os três PÚBLICOS (EXTRACAD, CADÚNICO e BOLSA FAMÍLIA), com o objetivo de apresentar consolidação final acerca dos pagamentos realizados durante a vigência do Auxílio Emergencial e das situações de inobservância de critérios de elegibilidade, cujos resultados constam detalhados no item II.2, da Seção Resultados dos Exames, deste Relatório.

Adicionalmente, no âmbito da referida consultoria, foram realizadas outras análises, com o objetivo de avaliar contratos celebrados pelo Ministério da Cidadania para operacionalizar o pagamento do Auxílio Emergencial, a saber: Contratos nº 12/2020 e 21/2020, celebrados entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, na condição de agente operador do AE, visando a prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação (TI), para operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, no montante global

---

<sup>10</sup> Composição familiar igual a uma pessoa.

<sup>11</sup> PÚBLICO que não constava do Cadastro Único (CADÚNICO) na data de 02.04.2020 e fez sua habilitação para o recebimento do benefício por meio de aplicativo disponibilizado pela CAIXA.

<sup>12</sup> PÚBLICO que constava do Cadastro Único na data de 02.04.2020 e não era beneficiário do Programa Bolsa Família.

<sup>13</sup> PÚBLICO beneficiário do Programa Bolsa Família.

de R\$ 18,8 milhões; Contrato nº 01/2020<sup>14</sup>, celebrado em 08.04.2020 com a CAIXA, na qualidade de agente pagador do AE, no valor de R\$ 82 milhões; e Contrato nº 18/2020, firmado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), para a realização do serviço de atendimento ao cidadão no que se refere ao cadastramento de requerimentos no âmbito do AE sem a necessidade da utilização de ferramentas tecnológicas pelo cidadão, no valor de R\$ 95,8 milhões. Esses resultados encontram-se sintetizados no item II.3, da Seção Resultados dos Exames, deste Relatório, e constam, na íntegra, do Anexo VII. Cabe consignar que o Ministério da Cidadania celebrou, em 16.07.2020, novo contrato com a CAIXA (Contrato nº 26/2020), desta vez para operacionalizar os pagamentos de parcelas remanescentes e de novas parcelas do Auxílio Emergencial, sendo que esse contrato não foi objeto de análise pela CGU.

Ainda, durante os trabalhos de consultoria, foram realizadas análises acerca dos riscos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais do Auxílio Emergencial, processadas pelo Ministério da Cidadania, com o apoio da Defensoria Pública da União, assim como em relação aos riscos e controles acerca do procedimento de cobrança de resarcimento por benefícios do Auxílio Emergencial pagos indevidamente, cujos resultados constam, respectivamente, nos itens II.4 e II.5, da Seção Resultados dos Exames, deste Relatório.

Além dessas, também foi realizada análise acerca dos rendimentos creditados pela CAIXA, como agente pagador do Auxílio Emergencial, nas Contas Poupança Social Digital (CPSD) dos beneficiários do referido auxílio, conforme tratado no item II.6 deste Relatório.

Por fim, destaca-se que os trabalhos de consultoria em relação ao pagamento e à operacionalização do Auxílio Emergencial foram realizados durante os exercícios de 2020, principalmente, e de 2021, sendo os resultados parciais devidamente encaminhados ao Ministério da Cidadania, conforme relacionados no Anexo I. Este Relatório consiste, portanto, em consolidação dos resultados desses trabalhos parciais, anteriormente encaminhados ao Ministério da Cidadania, bem como de consolidação de resultados a partir de cruzamento de dados que contempla os pagamentos do Auxílio Emergencial no período de 16.04.2020 (início do pagamento do AE) até 31.03.2021, além de atualização das providências porventura implementadas pelo Ministério em decorrência dos resultados dos trabalhos anteriormente realizados pela CGU, como explicitado.

---

<sup>14</sup> A versão do documento manualmente assinado, registrada no processo nº 71000.022548/2020-19 como documento SEI nº 7409013, não apresenta identificação de numeração do Contrato. Em documentos posteriores, o Contrato passa a ser identificado como Contrato nº 1, de 04.04.2020. Esta é a nomenclatura utilizada ao longo deste Relatório.

## II. RESULTADOS DOS EXAMES

### II.1. Panorama dos dados de pagamento do Auxílio Emergencial.

No âmbito do Auxílio Emergencial, de que trata a Lei nº 13.982/2020, foram pagas, até 31.03.2021, 331.637.096 parcelas, aos Públicos Extracad (Grupo 1), CadÚnico (Grupo 2) e Bolsa Família (Grupo 3), a um total de 68.246.328 beneficiários, correspondendo a pagamentos no montante de R\$ 231.375.650.606,45<sup>15</sup>, conforme explicitado na Tabela 1, e detalhado, por mês, no Anexo V, Tabela 43, e que corresponde ao escopo de análise deste relatório.

Cabe consignar que as informações relativas ao pagamento do Auxílio Emergencial serão apresentadas considerando o tipo de concessão do benefício, a saber: concessão normal<sup>16</sup>, concessão judicial e concessão extrajudicial<sup>17</sup>, no intuito de apresentar maior detalhamento das informações e de facilitar a adoção de eventuais providências pertinentes e remanescentes por parte do Ministério da Cidadania. O detalhamento mensal em relação à quantidade de parcelas, à quantidade de beneficiários e aos valores pagos no âmbito do AE, por público, por parcela e por tipo de concessão, consta do Anexo V.

**Tabela 1: Auxílio Emergencial – Parcelas pagas de 16.04.2020 a 31.03.2021 aos Públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família.**

Público	Tipo de Concessão <sup>(a)</sup>	Quantidade de parcelas pagas	Beneficiários / CPF	Valor pago (R\$)
Extracad (Grupo 1)	Normal	184.886.363	38.216.925	121.264.676.400,00
	Judicial/Extrajudicial	297.042	61.567	207.002.582,00
	<b>Subtotal</b>	<b>185.183.405</b>	<b>38.278.492</b>	<b>121.471.678.982,00</b>
CadÚnico (Grupo 2)	Normal	49.706.715	10.487.415	33.318.572.400,00
	Judicial/Extrajudicial	24.691	5.072	18.071.225,00
	<b>Subtotal</b>	<b>49.731.406</b>	<b>10.492.487</b>	<b>33.336.643.625,00</b>
Bolsa Família (Grupo 3)	Normal	96.722.285	19.475.349	76.567.327.999,45
<b>Total</b>		<b>331.637.096</b>	<b>68.246.328</b>	<b>231.375.650.606,45</b>

<sup>15</sup> Para fins deste relatório, foram utilizados apenas os dados de pagamento na situação de crédito “efetivado” e “acatado”, no período de 16.04.2020 a 31.03.2021, de acordo com informações disponibilizadas pela CAIXA.

<sup>16</sup> Concessões autorizadas pelo Ministério da Cidadania, seguindo o fluxo normal de análise, com base no estabelecido no art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e no Decreto nº 10.316/2020 e Portarias do Ministério da Cidadania.

<sup>17</sup> Concessões judiciais são aquelas que possuem a informação do processo judicial na base de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizada pela CAIXA. As concessões extrajudiciais são decorrentes de contestações apresentadas pela Defensoria Pública da União, no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 41, de 10.06.2020, celebrado com o Ministério da Cidadania. Os resultados referentes às concessões judiciais e extrajudiciais são apresentadas em conjunto, nas respectivas tabelas que contemplam resultados consolidados dos cruzamentos, para esses tipos de concessão.

Fonte: Elaborada pela CGU, com base em informações de pagamento do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021).

<sup>(a)</sup> Para públicos/formas de concessão para os quais não houve pagamentos de parcela, não houve registro na tabela.

Registra-se, por oportuno, que foram realizados pagamentos residuais de Auxílio Emergencial no período de 01.04.2021 a 30.09.2021, totalizando 84.717 parcelas, a um total de 22.194 beneficiários, correspondendo a pagamentos no montante de R\$ 61.018.317,92.

Em relação ao Auxílio Emergencial Residual, de que trata a Medida Provisória nº 1.000/2020, foram pagas 203.441.167 parcelas aos Grupos 1, 2 e 3, a um total de 57.313.243 beneficiários, correspondendo a pagamentos no montante de R\$ 62.985.820.302,33, desde o primeiro pagamento, em setembro/2020, até 30.09.2021.

No que tange ao Auxílio Emergencial 2021, de que trata a Medida Provisória nº 1.039/2021, foram realizados, no período de 06.04.2021 a 30.09.2021, 216.166.254 pagamentos, a 39.331.359 beneficiários dos Grupos 1, 2 e 3, que corresponde a pagamentos no montante de R\$ 50.198.652.508,71.

## **II.2. Resultados dos cruzamentos de dados referentes aos pagamentos realizados no âmbito do Auxílio Emergencial.**

A partir das informações disponibilizadas pela CAIXA, referentes a pagamentos efetivados e acatados do Auxílio Emergencial, e de outras bases de dados disponíveis, conforme detalhamento constante do Anexo III deste Relatório, foram realizados, pela CGU, com objetivo de dar cumprimento aos termos do apoio estabelecido no ACT nº 01/2020, celebrado com o MC, diversos cruzamentos de dados, no período de 08.05.2020 a 10.11.2020, encaminhados ao Ministério da Cidadania, conforme consta do Anexo I, no intuito de identificar, tempestivamente, a eventual existência de inconsistências cadastrais e/ou de pagamentos do Auxílio Emergencial com indicativo de inobservância aos critérios de concessão.

Ainda, foi realizada a avaliação da gestão do Ministério da Cidadania no exercício de 2020, abrangendo a análise financeira das Demonstrações Contábeis da Unidade, referentes a 31.12.2020, e a análise da conformidade dos atos de gestão subjacentes, selecionados no escopo dos trabalhos. O trabalho contemplou a avaliação dos pagamentos do Auxílio Emergencial realizados até 2020<sup>18</sup>; ainda, uma síntese da análise relacionada à remuneração das Conta Poupança Social Digital está registrada no item II.6 deste relatório.

Além desses, foi realizado, cruzamento de dados de pagamento de AE efetivados e acatados no período de 16.04.2020 (início do pagamento da 1ª parcela do AE) até 31.03.2021, para os três Públcos (Extracad, CadÚnico e Bolsa Família), com o objetivo de apresentar resultados de forma consolidada, contemplando situações de inconsistências cadastrais e de possíveis pagamentos indevidos, conforme trilhas que constam do Anexo II.

---

<sup>18</sup> Os resultados da avaliação mencionada estão registrados no Relatório nº 874648, disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/990879>.

Os resultados dos testes efetuados são apresentados em sequência, de forma consolidada, na Tabela 2. As informações detalhadas por público, parcelas pagas, quantidade de beneficiários, valores e tipo de concessão constam consolidadas no Anexo IV e são detalhadas nos itens específicos deste Relatório.

Registra-se, em relação a esses resultados, que os mesmos contemplam a consolidação de informações anteriormente remetidas ao Ministério da Cidadania, e agregando informações de pagamentos realizados em período posterior àquele dos últimos cruzamentos de informações realizados e envolvendo o pagamento do AE, de forma que o Ministério deverá realizar validações adicionais para se certificar da adequação plena, ou não, de elegibilidade desses pagamentos posteriores, possibilitando orientar, inclusive, suas ações em relação a desembolsos futuros de parcelas do Auxílio Emergencial 2021 ou de outros benefícios com forma de operacionalização semelhante, bem como em relação às parcelas pagas do Auxílio Emergencial, de forma a verificar a pertinência e a necessidade de adoção de medidas para solicitação de devolução de recursos.

**Tabela 2: Consolidação dos resultados obtidos a partir dos cruzamentos de dados realizados, relacionados aos pagamentos do Auxílio Emergencial, no período de 16.04.2020 a 31.03.2021 – Público Extracad, CadÚnico e Bolsa Família.**

Tipologia	Tipo de Concessão <sup>(a)</sup>	Parcelas pagas				Beneficiários/ CPF	Valor pago (R\$)
		Extracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total		
Beneficiário com indicativo de óbito	Normal	228.852	134.035	161.433	524.320	135.639	335.877.600,00
	Judicial	389	43	-	432	99	265.800,00
	<b>Subtotal</b>	<b>229.241</b>	<b>134.078</b>	<b>161.433</b>	<b>524.752</b>	<b>135.709</b>	<b>336.143.400,00</b>
Beneficiário menor de dezoito anos	Normal	119	493	1.134	1.746	387	1.135.200,00
	Judicial	-	105	-	105	24	74.845,00
	<b>Subtotal</b>	<b>119</b>	<b>598</b>	<b>1.134</b>	<b>1.851</b>	<b>411</b>	<b>1.210.045,00</b>
Beneficiário com renda familiar mensal em desacordo com os critérios de elegibilidade	Normal	2.889.325	1.313.043	289.215	4.491.583	1.184.975	2.828.587.800,00
	Judicial	7.169	2.026	-	9.195	2.386	6.173.100,00
	Extrajudicial	178	-	-	178	36	130.800,00
	<b>Subtotal</b>	<b>2.896.672</b>	<b>1.315.069</b>	<b>289.215</b>	<b>4.500.956</b>	<b>1.186.259</b>	<b>2.834.891.700,00</b>
Beneficiário com vínculo empregatício formal ativo registrado na GFIP	Normal	3.049.507	703.576	746.178	4.499.261	1.980.487	3.073.200.414,45
	Judicial	9.658	532	-	10.190	2.422	7.222.695,00
	Extrajudicial	866	-	-	866	214	647.400,00
	<b>Subtotal</b>	<b>3.060.031</b>	<b>704.108</b>	<b>746.178</b>	<b>4.510.317</b>	<b>1.982.919</b>	<b>3.081.070.509,45</b>
Beneficiário com vínculo registrado no SIAPE	Normal	26.419	5.865	5.442	37.726	8.837	24.270.000,00
	Judicial	146	4	-	150	34	99.000,00
	Extrajudicial	10	-	-	10	2	6.000,00
	<b>Subtotal</b>	<b>26.575</b>	<b>5.869</b>	<b>5.442</b>	<b>37.886</b>	<b>8.871</b>	<b>24.375.000,00</b>
Beneficiário com vínculo empregatício formal ativo com empresa estatal federal	Normal	40	2	1	43	42	29.400,00
	Normal	40.165	19.340	18.377	77.882	58.908	48.499.200,00
	Judicial	45	8	-	53	11	34.800,00

Tipologia	Tipo de Concessão <sup>(a)</sup>	Parcelas pagas				Beneficiários/ CPF	Valor pago (R\$)
		Exracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total		
Beneficiário com vínculo ativo com as Forças Armadas	<b>Subtotal</b>	40.210	19.348	18.377	77.935	58.917	48.534.000,00
Beneficiário recebendo, simultaneamente, benefício previdenciário ou assistencial registrado na Maciça	Normal	501.531	592.049	747.860	1.841.440	867.665	1.199.659.200,00
	Judicial	1.056	223	-	1.279	304	853.345,00
	Extrajudicial	40	-	-	40	9	37.800,00
	<b>Subtotal</b>	502.627	592.272	747.860	1.842.759	867.927	1.200.550.345,00
Beneficiário recebendo, simultaneamente, o Benefício de Preservação do Emprego e da Renda	Normal	344.330	142.963	153.690	640.983	298.647	468.543.600,00
	Judicial	4.117	97	-	4.214	1.013	3.080.040,00
	Extrajudicial	40	-	-	40	8	30.000,00
	<b>Subtotal</b>	348.487	143.060	153.690	645.237	299.569	471.653.640,00
Beneficiário recebendo, simultaneamente, Seguro-Desemprego	Normal	289.093	89.504	51.775	430.372	214.111	302.143.200,00
	Judicial	274	18	-	292	71	217.800,00
	Extrajudicial	14	-	-	14	4	8.400,00
	<b>Subtotal</b>	289.381	89.522	51.775	430.678	214.182	302.369.400,00
Beneficiário recebendo, simultaneamente, Seguro-Defeso	Normal	39.687	26.532	176.060	242.279	197.051	176.864.400,00
	Judicial	25	8	-	33	7	22.800,00
	<b>Subtotal</b>	39.712	26.540	176.060	242.312	197.058	176.887.200,00
Beneficiário que não é do sexo feminino e recebeu mais de R\$ 600,00 por parcela do benefício	Normal	9.570	13.879	97.961	121.410	35.048	153.834.300,00
	Judicial	565	96	-	661	248	914.253,00
	Extrajudicial	60	-	-	60	12	72.000,00
	<b>Subtotal</b>	10.195	13.975	97.961	122.131	35.257	154.820.553,00
Beneficiário cuja família tenha recebido mais de dois benefícios ou que tenha recebido mais de três cotas	Normal	109.907	8.649	15.180	133.736	43.955	84.379.800,00
	Judicial	5.994	141	-	6.135	1.508	4.014.400,00
	Extrajudicial	5	-	-	5	1	3.000,00
	<b>Subtotal</b>	115.906	8.790	15.180	139.876	45.443	88.397.200,00
Beneficiário que recebeu pagamento em duplicidade de uma mesma parcela do referido benefício	Normal	4	176	-	180	77	125.400,00
Beneficiário que devolveu recursos recebidos do AE e, ainda assim, continuou recebendo outras parcelas do benefício	Normal	36.895	4.991	2.211	44.097	42.429	29.136.600,00
	Judicial	56	14	-	70	21	43.800,00
	<b>Subtotal</b>	36.951	5.005	2.211	44.167	42.449	29.180.400,00
Beneficiários com rendimentos tributáveis declarados, em 2018, acima do limite estabelecido	Normal	774	34	309	1.117	577	1.123.200,00
	Judicial	3.212	14	-	3.226	665	2.328.270,00
	Extrajudicial	88	-	-	88	18	61.800,00
	<b>Subtotal</b>	4.074	48	309	4.431	1.260	3.513.270,00

Tipologia	Tipo de Concessão <sup>(a)</sup>	Parcelas pagas				Beneficiários/ CPF	Valor pago (R\$)
		Exracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total		
Beneficiária que recebeu parcelas em valor superior ao limite para o pagamento de cota dupla.	Normal	-	-	26.051	26.051	25.787	78.328.891,45
	Judicial	87	2	-	89	85	256.405,00
	<b>Subtotal</b>	87	2	26.051	26.140	25.872	78.585.296,45
Beneficiário que recebeu, simultaneamente, o benefício do Programa Bolsa Família <sup>(b)</sup>	Normal	-	-	108.754	108.754	22.342	109.820.400,00
Beneficiário com CPF em situação diferente de regular	Normal	23.836	15.556	-	39.392	26.222	24.442.800,00
Beneficiário ocupante de cargo eletivo	Normal	-	-	3	3	1	1.800,00
Beneficiário agente público estadual, distrital ou municipal ou que possui outro tipo de vínculo com entidade pública dessas esferas	Normal	711.355	498.665	493.434	1.703.454	657.222	1.214.188.800,00
	Judicial	1.234	5	-	1.239	259	930.000,00
	Extrajudicial	29	-	-	29	29	21.000,00
	<b>Subtotal</b>	712.618	498.670	493.434	1.704.722	657.510	1.215.139.800,00
<b>TOTAL <sup>(c)</sup></b>	Normal	7.755.017	3.233.849	2.881.335	13.870.201	5.264.666	9.384.134.299,45
	Judicial	31.828	3.114	-	34.942	8.547	24.752.313,00
	Extrajudicial	1.262	-	-	1.262	309	971.400,00
	<b>Total</b>	7.788.107	3.236.963	2.881.335	13.906.405	5.271.806	9.409.858.012,45

Fonte: Elaborada pela CGU com base em informações disponibilizadas pela CAIXA, relacionadas aos pagamentos do Auxílio Emergencial, aos Grupos 1, 2 e 3, efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021, em decorrência do cruzamento dessas informações com registros de outras bases de dados, conforme relacionadas no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para públicos/formas de concessão para os quais não houve pagamentos de parcela, não houve registro na tabela.

<sup>(b)</sup> Trilha específica para o Público do Programa Bolsa Família.

<sup>(c)</sup> Foram excluídas as repetições: determinado beneficiário pode ter sido identificado em relação a mais de um dos requisitos de inelegibilidade ao benefício. Assim, os valores não representam, necessariamente, o somatório das colunas.

Em sequência, são apresentados detalhamentos dos resultados consolidados na Tabela 2 e no Anexo IV em relação ao pagamento do Auxílio Emergencial aos Públicos Exracad (Grupo 1), CadÚnico (Grupo 2) e Bolsa Família (Grupo 3), segregados entre concessões normais e concessões judiciais e extrajudiciais<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> A quantificação de benefícios concedidos judicial e extrajudicialmente foi realizada por meio de identificação dos números dos processos de referência no campo “NR\_PROCESSO\_JUDICIAL” da base de dados da Folha de pagamentos do Auxílio Emergencial.

## **II.2.1. Beneficiários com indicativo de óbito.**

De acordo com o § 6º do art. 7º do Decreto nº 10.316/2020, seriam considerados inelegíveis para recebimento do Auxílio Emergencial os beneficiários com indicativo de óbito no Sistema de Controle de Óbitos (SISOBI) e no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC).

Considerando o exposto, foram realizados cruzamentos de dados entre os beneficiários de pagamentos do Auxílio Emergencial e a base de dados do SIRC e do SISOBI, tendo como referência o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e a data de nascimento do beneficiário. Outrossim, com o objetivo de considerar as certidões de óbito do SIRC sem informação do CPF do falecido, foi efetuado cruzamento de dados, utilizando o nome completo, a data de nascimento e a similaridade do nome da mãe do beneficiário como chaves (índice de Levenshtein maior ou igual a 90%). Por fim, os beneficiários do Auxílio Emergencial instituidores de pensão registrada na Maciça (folha de pagamento de benefícios do INSS) ou no SIAPE também foram identificados. Todos esses cruzamentos foram também realizados para os Responsáveis Familiares<sup>20</sup> de pagamentos do Auxílio Emergencial, haja vista que os pagamentos dos beneficiários do público Bolsa Família foram realizados para o Responsável Familiar.

Tais exames tiveram como finalidade identificar óbitos anteriores ao pagamento de parcelas do Auxílio Emergencial.

### **II.2.1.1. Beneficiários com indicativo de óbito registrado no SIRC em data anterior àquela de pagamento das parcelas do benefício.**

Considerando que os resultados apresentados na sequência contemplam todas as parcelas do benefício, pagas em diferentes oportunidades, a data do óbito foi comparada com a data de pagamento de cada uma das parcelas.

Verificou-se a existência de 135.709 beneficiários<sup>21</sup> que receberam parcelas do Auxílio Emergencial após a data indicativa de óbito. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 3 e 4, os resultados obtidos, onde a quantidade de parcelas e os valores correspondem a pagamentos efetuados após a data de óbito registrada.

---

<sup>20</sup> Para que uma família conste do CadÚnico, é necessário ter a indicação de um Responsável Familiar. Essa pessoa deve fazer parte da família, morar na mesma casa e ter pelo menos dezesseis anos. O Responsável Familiar, de preferência uma mulher, deve apresentar o CPF ou Título de Eleitor (com exceção de famílias indígenas ou quilombolas). Sempre que mudar algo na família, como nascimento de um filho, mudança de casa ou de trabalho, ou quando alguém deixar de morar na residência, o Responsável Familiar deve providenciar a atualização dos dados da família (<https://www.caixa.gov.br/servicos/cadastro-unico/Paginas/default.aspx>).

<sup>21</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

**Tabela 3: Beneficiários com indicativo de óbito – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	59.197	228.852	140.520.600,00
CadÚnico	35.710	134.035	83.620.800,00
Bolsa Família	40.732	161.433	111.736.200,00
<b>Total</b>	<b>135.639</b>	<b>524.320</b>	<b>335.877.600,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e as bases SIRC, SISOBI, MACICA, SIAPE e CPF, conforme detalhado no Anexo III.

**Tabela 4: Beneficiários com indicativo de óbito – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	86	389	239.400,00
CadÚnico	13	43	26.400,00
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>432</b>	<b>265.800,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e as bases SIRC, SISOBI, MACICA, SIAPE e CPF, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

#### **II.2.1.2. Responsáveis Familiares com indicativo de óbito, no SIRC, em data anterior àquela de pagamento das parcelas do benefício.**

Foram realizados cruzamentos de dados entre os Responsáveis Familiares com a finalidade de identificar óbitos anteriores ao pagamento de determinada parcela do benefício. A análise é restrita a beneficiários do público Bolsa Família.

Considerando que os resultados apresentados na sequência contemplam todas as parcelas do benefício, pagas em diferentes oportunidades, a data do óbito foi comparada, então, com a data de pagamento de cada uma das parcelas.

Verificou-se a existência de 13.152 Responsáveis Familiares aos quais foram pagas parcelas do Auxílio Emergencial após a data de indicativo de óbito. Apresentam-se, em sequência, na Tabela 5, os resultados obtidos.

**Tabela 5: Responsáveis Familiares com indicativo de óbito – concessões normais.**

Público <sup>(a)</sup>	Responsáveis Familiares	Beneficiários	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Bolsa Família	13.152	14.680	72.025	43.327.800,00

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e as bases SIRC, SISOBI, MACICA, SIAPE e CPF, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Essa verificação aplica-se exclusivamente ao público Bolsa Família.

Não foram identificados pagamentos a Responsável Familiar com registro de óbito e cujo tipo de concessão seja judicial ou extrajudicial.

Destaca-se, no entanto, que o pagamento do benefício a Responsável Familiar falecido trata-se de falha de controle, e não de pagamento indevido, haja vista que o pagamento é creditado ao RF para todos os beneficiários do núcleo familiar, os quais não perdem sua condição de elegibilidade em decorrência de falecimento do Responsável Familiar<sup>22</sup>. Quando o Responsável Familiar também for beneficiário, ele terá sido identificado no item II.2.1.1.

## II.2.2. Beneficiários que possuem menos de dezoito anos de idade.

De acordo com o inciso I do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o inciso I do art. 3º e o inciso I e o § 1º do art. 7º do Decreto nº 10.316/2020, o Auxílio Emergencial seria devido ao trabalhador maior de dezoito anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes<sup>23</sup>. Adicionalmente, o inciso I do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceu que a verificação dos critérios de elegibilidade para o pagamento do Auxílio Emergencial deveria ser realizada pelo agente operador (Dataprev), conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas por órgãos federais, considerando, dentre outros, que os beneficiários fossem maiores de dezoito anos de idade: a) na data de 02.04.2020, para a primeira concessão aos integrantes do grupo CadÚnico; b) na data de 02.04.2020 para os beneficiários na folha do PBF de abril e na data da extração do Cadastro Único de abril e maio para os beneficiários nas Folhas do PBF de maio e junho, respectivamente, para os beneficiários do PBF; e c) na data de concessão do benefício, para os não integrantes do CadÚnico.

Dessa forma, foram realizados cruzamentos de dados entre os beneficiários do Auxílio Emergencial e a base do CPF para identificar eventual pagamento a menores de dezoito anos de idade, sendo que, para mulheres, apenas as menores de doze anos foram consideradas como fora do público-alvo, sendo, portanto, excluídas do resultado as beneficiárias (pessoas identificadas com o sexo feminino na base do CPF) com idade entre doze e dezessete anos.

Verificou-se, com base nos cruzamentos de dados realizados, a existência de 411 beneficiários que descumpriam o supracitado critério de elegibilidade. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 6 e 7, os resultados obtidos.

**Tabela 6: Beneficiários menores de dezoito anos – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	26	119	71.400,00
CadÚnico	118	493	298.800,00
Bolsa Família	243	1134	765.000,00
<b>Total</b>	<b>387</b>	<b>1.746</b>	<b>1.135.200,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base CPF, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>22</sup> Em função dessa situação, os resultados da trilha específica não foram consolidados nas Tabelas 2 e 42.

<sup>23</sup> Mulher com idade de doze a dezessete anos que tenha, no mínimo, um filho.

**Tabela 7: Beneficiários menores de dezoito anos – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
CadÚnico	24	105	74.845,00

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base CPF, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

### **II.2.3. Beneficiários que possuem renda familiar mensal em desacordo com os critérios de elegibilidade.**

De acordo com o inciso IV e com o § 4º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o inciso IV do art. 3º e com o § 7º do art. 7º do Decreto nº 10.316/2020, o Auxílio Emergencial seria concedido ao trabalhador que, dentre outros critérios de elegibilidade, tivesse renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal total de até três salários mínimos, sendo que para fins de verificação da composição familiar para análise da elegibilidade ao recebimento do Auxílio Emergencial seria utilizada a base do CadÚnico em 02.04.2020, para os públicos CadÚnico e Bolsa Família, bem como aquela do Cadastro do Extracad.

Adicionalmente, o inciso IV do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceu que a verificação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do Auxílio Emergencial seria realizada pelo agente operador (Dataprev), conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas por órgãos federais, considerando, dentre outros, que o beneficiário tivesse renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou cuja renda familiar mensal total seja de até três salários mínimos, verificados por meio da renda declarada no CadÚnico, para os trabalhadores inscritos no mencionado Cadastros e beneficiários do PBF, ou por meio de autodeclaração, para os demais trabalhadores.

Para a realização dos cruzamentos de dados, inicialmente foi selecionada a família do beneficiário do Auxílio Emergencial e verificada a renda dos membros familiares nas diversas bases disponíveis que informam renda e vínculos empregatícios, sendo, assim, avaliado se o beneficiário cumpre os requisitos de renda para concessão do AE.

Destaca-se, como antes mencionado, que para identificação das composições familiares foi utilizada a base do CadÚnico em 02.04.2020, conforme o §7º do art. 7º do Decreto nº 10.316/2020, para os Públicos CadÚnico e Bolsa Família e, para o Público Extracad, utilizou-se a composição familiar declarada no cadastro Extracad.

Ressalta-se que não foram realizadas atualizações da composição familiar decorrentes de óbitos, da mesma forma que, em princípio, não seriam realizadas pelo Ministério da Cidadania, em função das dificuldades de cruzamentos de dados com o SIRC, que não contém, obrigatoriamente, registro de CPF.

A partir dos cruzamentos de dados realizados, foram identificados 1.186.259 beneficiários<sup>24</sup> do Auxílio Emergencial que possuem renda familiar mensal *per capita* acima de meio salário mínimo ou renda familiar mensal total acima de três salários mínimos. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 8 e 9, os resultados obtidos.

**Tabela 8: Beneficiários com renda familiar mensal *per capita* acima de meio salário mínimo ou renda familiar mensal total acima de três salários mínimos – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	736.535	2.889.325	1.815.531.000,00
CadÚnico	386.544	1.313.043	814.763.400,00
Bolsa Família	61.896	289.215	198.293.400,00
<b>Total</b>	<b>1.184.975</b>	<b>4.491.583</b>	<b>2.828.587.800,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e as bases a seguir relacionadas, conforme detalhamento constante no Anexo III: bases dos Grupos Familiares (Base dos Beneficiários Extracad e Base CadÚnico); e bases de vínculos empregatícios e renda (GFIP, Maciça, SIAPE, SIEST, Entes, Militares, Seguro-Desemprego, Seguro-Defeso, Bolsistas e Residentes).

**Tabela 9: Beneficiários com renda familiar mensal *per capita* acima de meio salário mínimo ou renda familiar mensal total acima de três salários mínimos – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	1.780	7.347	4.964.700
CadÚnico	642	2.026	1.339.200
<b>Total</b>	<b>2.422</b>	<b>9.373</b>	<b>6.303.900,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e as bases a seguir relacionadas, conforme detalhamento constante no Anexo III: bases dos Grupos Familiares (Base dos Beneficiários Extracad e Base CadÚnico); e bases de vínculos empregatícios e renda (GFIP, Maciça, SIAPE, SIEST, Entes, Militares, Seguro-Desemprego, Seguro-Defeso, Bolsistas e Residentes).

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

---

<sup>24</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

## **II.2.4. Beneficiários com vínculo empregatício formal ativo ou outros vínculos que provêm renda ao beneficiário.**

De acordo com o inciso II e o § 5º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o inciso II do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não tivesse emprego formal<sup>25</sup> ativo.

Adicionalmente, os incisos II e VI do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceram que a verificação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do Auxílio Emergencial deveria ser realizada pelo agente operador (Dataprev), conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas por órgãos federais, considerando, dentre outros, que o beneficiário não tivesse vínculo ativo ou renda nos últimos três meses, identificada no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), assim como não fosse agente público.

Dessa forma, foram realizados cruzamentos de dados para verificar o cumprimento aos critérios de elegibilidade supracitados, conforme segue.

### **II.2.4.1. Beneficiários com vínculo empregatício formal ativo registrado na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP).**

Foi realizado cruzamento de dados entre os beneficiários do Auxílio Emergencial e a base de dados da GFIP, sendo verificada a existência de 1.982.919 beneficiários<sup>26</sup> com vínculo empregatício formal ativo registrado na referida base de dados. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 10 e 11, os resultados obtidos.

**Tabela 10: Beneficiários com vínculo empregatício formal ativo registrado na GFIP – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	1.395.546	3.049.507	1.999.903.200,00
CadÚnico	313.689	703.576	482.990.400,00
Bolsa Família	271.252	746.178	590.306.814,45
<b>Total</b>	<b>1.980.487</b>	<b>4.499.261</b>	<b>3.073.200.414,45</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base GFIP, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>25</sup> São considerados empregados formais os com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo.

<sup>26</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

**Tabela 11: Beneficiários com vínculo empregatício formal ativo registrado na GFIP – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	2.469	10.524	7.472.675,00
CadÚnico	167	532	397.420,00
<b>Total</b>	<b>2.636</b>	<b>11.056</b>	<b>7.870.095,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base GFIP, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

Destaca-se que somente foram consideradas as remunerações registradas na GFIP com valor acima de meio salário mínimo, contemplando o previsto no inciso II do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020.

Acrescenta-se, ainda, que deveriam ter sido excluídos dos cruzamentos realizados os vínculos de estagiários e residentes médicos e multiprofissionais. Todavia, não foi possível realizar tal exclusão quando do cruzamento de dados, em decorrência da impossibilidade de identificar e selecionar os referidos vínculos na base GFIP.

#### **II.2.4.2. Beneficiários com vínculo registrado no SIAPE (agente público federal, ativo ou inativo, e pensionista).**

Foi realizado cruzamento de dados entre os beneficiários do Auxílio Emergencial e os agentes públicos federais cadastrados no SIAPE<sup>27</sup> e pensionistas desses agentes. Destaca-se que não foram considerados vínculos de estagiários, residentes médicos e multiprofissionais.

Como resultado, identificaram-se 8.871 beneficiários<sup>28</sup> do Auxílio Emergencial que constam com vínculo ativo no SIAPE. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 12 e 13, os resultados obtidos.

**Tabela 12: Beneficiários com vínculo registrado no SIAPE – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	6.276	26.419	16.957.200,00
CadÚnico	1.462	5.865	3.695.400,00
Bolsa Família	1.099	5.442	3.617.400,00
<b>Total</b>	<b>8.837</b>	<b>37.726</b>	<b>24.270.000,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base SIAPE, conforme detalhado no Anexo III.

---

<sup>27</sup> Exclusivamente para os vínculos constantes do SIAPE (o referido sistema não considera a totalidade dos agentes públicos federais).

<sup>28</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

**Tabela 13: Beneficiários com vínculo registrado no SIAPE – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	35	156	102.600,00
CadÚnico	1	4	2.400,00
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>160</b>	<b>105.000,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base SIAPE, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

#### **II.2.4.3. Beneficiários com vínculo empregatício formal ativo com empresa estatal federal.**

Foi realizado cruzamento de dados entre os beneficiários do Auxílio Emergencial e a base de dados do Sistema de Informações das Estatais (SIEST).

Como resultado, verificou-se 42 beneficiários do Auxílio Emergencial que constam com vínculo empregatício formal ativo com empresas estatais federais. Apresentam-se, em sequência, na Tabela 14, os resultados obtidos.

**Tabela 14: Beneficiários com vínculo empregatício formal ativo com empresa estatal federal – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	39	40	27.000,00
CadÚnico	2	2	1.200,00
Bolsa Família	1	1	1.200,00
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>43</b>	<b>29.400,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base SIEST, conforme detalhado no Anexo III.

Não foram identificados pagamentos a beneficiários com vínculo com empresa estatal federal e cujo tipo de concessão seja judicial ou extrajudicial.

Acrescenta-se que deveriam ter sido excluídos dos cruzamentos realizados os vínculos de estagiários e residentes médicos e multiprofissionais. Todavia, não foi possível realizar tal exclusão quando do cruzamento de dados, em decorrência da impossibilidade de identificar e selecionar os referidos vínculos na base SIEST.

#### **II.2.4.4. Beneficiários com vínculo com as Forças Armadas.**

Foi realizado cruzamento de dados entre os beneficiários do Auxílio Emergencial e a base de pessoas com vínculo com as Forças Armadas, ativos, inativos e pensionistas.

Como resultado, identificaram-se 58.917 beneficiários<sup>29</sup> do Auxílio Emergencial que constam com vínculo com as Forças Armadas. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 15 e 16, os resultados obtidos.

**Tabela 15: Beneficiários com vínculo empregatício com vínculo com as Forças Armadas – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	29.996	40.165	24.910.200,00
CadÚnico	17.011	19.340	12.000.600,00
Bolsa Família	11.901	18.377	11.588.400,00
<b>Total</b>	<b>58.908</b>	<b>77.882</b>	<b>48.499.200,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e aquelas de vínculos com as Forças Armadas (portal servidores), conforme detalhado no Anexo III.

**Tabela 16: Beneficiários com vínculo com as Forças Armadas - concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	9	45	30.000,00
CadÚnico	2	8	4.800,00
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>53</b>	<b>34.800,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e aquelas de vínculos com as Forças Armadas (portal servidores), conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

Acrescenta-se que deveriam ter sido excluídos dos cruzamentos realizados os vínculos de estagiários e residentes médicos e multiprofissionais. Todavia, não foi possível realizar tal exclusão quando do cruzamento de dados, haja vista a impossibilidade de identificar e selecionar os referidos vínculos na base que contempla vínculos com as Forças Armadas.

## II.2.5. Beneficiários que receberam, simultaneamente, benefício previdenciário, assistencial ou trabalhista.

De acordo com o inciso III do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, com o inciso III do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020 e com o inciso III do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não fosse titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do Seguro-Desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família.

---

<sup>29</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

Cabe consignar que os casos apurados no item II.2.4, que trata de beneficiários do Auxílio Emergencial com vínculo empregatício formal ativo ou com outros vínculos que provêm renda ao beneficiário, estão relacionados com a presente análise, haja vista que alguns beneficiários lá identificados podem ser aposentados ou pensionistas, no entanto, não vinculados ao RGPS, casos registrados neste item.

Considerando os referidos critérios de elegibilidade relacionados ao recebimento de benefícios previdenciários, assistenciais ou trabalhistas, foram realizados cruzamentos de dados de pagamento do Auxílio Emergencial com aqueles relacionados aos benefícios anteriormente mencionados, sendo apuradas situações em que há alguma espécie de desconformidade, conforme detalhado a seguir.

#### **II.2.5.1. Beneficiários que receberam, simultaneamente, benefício previdenciário ou assistencial registrado na Maciça (folha de pagamento do INSS)<sup>30</sup>.**

O cruzamento de dados buscou identificar a existência de beneficiário do Auxílio Emergencial que conste como titular de benefício previdenciário ou assistencial, ativo, na folha de pagamento do INSS (Maciça), sendo as pensões alimentícias excluídas do resultado apurado.

Com base nos cruzamentos de dados realizados, foram identificados 867.927 beneficiários<sup>31</sup> na referida situação. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 17 e 18, os resultados obtidos.

**Tabela 17: Beneficiários que receberam, simultaneamente, benefício previdenciário ou assistencial registrado na Maciça (por tipo de benefício) – concessões normais.**

<b>Tipo de benefício</b>	<b>Público</b>	<b>Beneficiários/ CPF</b>	<b>Parcelas</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Assistencial	Extracad	10.983	18.655	11.421.000,00
	CadÚnico	169.754	240.787	146.874.600,00
	Bolsa Família	55.738	199.402	127.743.600,00
	<b>Subtotal</b>	<b>236.475</b>	<b>458.844</b>	<b>286.039.200</b>
Previdenciário	Extracad	272.061	482.866	310.639.800,00
	CadÚnico	189.700	351.233	221.208.000,00
	Bolsa Família	169.805	548.420	381.721.800,00
	<b>Subtotal</b>	<b>631.566</b>	<b>1.382.519</b>	<b>913.569.600,00</b>
Ambos	Extracad	7	10	6.000,00
	CadÚnico	21	29	17.400,00
	Bolsa Família	18	38	27.000,00
	<b>Subtotal</b>	<b>46</b>	<b>77</b>	<b>50.400,00</b>

<sup>30</sup> No cruzamento de dados foram avaliados apenas benefícios previdenciários ou assistenciais com registro na Maciça.

<sup>31</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

<b>Tipo de benefício</b>	<b>Público</b>	<b>Beneficiários/ CPF</b>	<b>Parcelas</b>	<b>Valor (R\$)</b>
<b>Total</b>	Extracad	283.045	501.531	322.066.800,00
	CadÚnico	359.339	592.049	368.100.000,00
	Bolsa Família	225.281	747.860	509.492.400,00
	<b>Total</b>	<b>867.665<sup>32</sup></b>	<b>1.841.440</b>	<b>1.199.659.200,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base da Maciça, conforme detalhado no Anexo III.

**Tabela 18: Beneficiários que receberam, simultaneamente, benefício previdenciário ou assistencial registrado na Maciça (por tipo de benefício) - concessões judiciais e extrajudiciais.**

<b>Tipo de benefício<sup>(a)</sup></b>	<b>Público</b>	<b>Beneficiários/ CPF</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Assistencial	Extracad	25	109	73.200,00
	CadÚnico	30	121	89.400,00
	<b>Subtotal</b>	<b>55</b>	<b>230</b>	<b>162.600,00</b>
Previdenciário	Extracad	225	987	665.545,00
	CadÚnico	33	102	63.000,00
	<b>Subtotal</b>	<b>258</b>	<b>1.089</b>	<b>728.545,00</b>
<b>Total</b>	Extracad	250	1.096	738.745,00
	CadÚnico	63	223	152.400,00
	<b>Subtotal</b>	<b>313</b>	<b>1.319</b>	<b>891.145,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base da Maciça, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

### **II.2.5.2. Beneficiários que receberam, simultaneamente, o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm)<sup>33</sup>.**

O cruzamento de dados buscou identificar se existem beneficiários do Auxílio Emergencial que receberam, simultaneamente, o BEm, instituído pela Medida Provisória nº 936, de 01.04.2020, convertida na Lei nº 14.020/2020.

---

<sup>32</sup> O valor total de beneficiários não representa a soma dos diferentes subtotais em virtude de existir beneficiários que receberam parcela do AE em concomitância com benefício de um tipo (previdenciário, assistencial ou ambos) e outra em concomitância com um outro tipo.

<sup>33</sup> Benefício destinado a trabalhadores que formalizaram acordo com os seus empregadores, durante o período da pandemia da Covid-19, para suspensão do contrato de trabalho ou redução proporcional de jornada de trabalho e de salário nos termos da Lei nº 14.020, de 06.07.2020, e do Decreto nº 10.517, de 13.10.2020. Os recursos são custeados pela União, por intermédio do Ministério da Economia, conforme definido no § 1º do art. 5º da Lei nº 14.020/2020. Os acordos são firmados entre empregador e empregado e são informados ao Ministério da Economia. O valor do benefício é calculado com base nas informações salariais do trabalhador dos últimos três meses e corresponde a um percentual do Seguro-Desemprego a que o trabalhador teria direito caso fosse demitido, variando entre R\$ 261,25 até R\$ 1.813,03, conforme o tipo de acordo e o percentual de redução negociado com o empregador. Informações disponíveis em [https://www.caixa.gov.br/beneficos-trabalhador/beneficio-emergencial/paginas/default.aspx](https://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/beneficio-emergencial/paginas/default.aspx).

Acrescente-se que, de acordo com o §5º do art. 18 da Lei nº 14.020/2020, o BEm não pode ser acumulado com o pagamento de outro Auxílio Emergencial, devendo ser garantido o direito ao melhor benefício.

Com base nos cruzamentos de dados realizados, foram identificados 299.569 beneficiários<sup>34</sup> que receberam, simultaneamente, o Auxílio Emergencial e o BEm. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 19 e 20, os resultados obtidos.

**Tabela 19: Beneficiários que receberam, simultaneamente, o BEm – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Auxílio Emergencial		BEm 2020	
		Quantidade parcelas	Valor (R\$)	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	181.096	344.330	236.126.400,00	722.536	591.925.118,36
CadÚnico	69.063	142.963	103.196.400,00	272.271	217.651.387,26
Bolsa Família	48.488	153.690	129.220.800,00	183.157	144.196.600,24
<b>Total</b>	<b>298.647</b>	<b>640.983</b>	<b>468.543.600,00</b>	<b>1.177.964</b>	<b>953.773.105,86</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e informações de pagamentos do BEm, conforme detalhado no Anexo III.

**Tabela 20: Beneficiários que receberam, simultaneamente, o BEm – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Auxílio Emergencial		BEm 2020	
		Quantidade parcelas	Valor (R\$)	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	988	4.157	3.031.440,00	2.317	1.618.465,00
CadÚnico	33	97	78.600,00	85	68.215,00
<b>Total</b>	<b>1.021</b>	<b>4.254</b>	<b>3.110.040,00</b>	<b>2.402</b>	<b>1.686.680,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e informações de pagamentos do BEm, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

---

<sup>34</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

### **II.2.5.3. Beneficiários que receberam, simultaneamente, o benefício do Seguro-Desemprego.**

O cruzamento de informações buscou identificar se existe beneficiário do Auxílio Emergencial que conste, simultaneamente, como beneficiário do Seguro-Desemprego. Foram identificados 214.182<sup>35</sup> beneficiários na referida situação. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 21 e 22, os resultados obtidos.

**Tabela 21: Beneficiários que receberam, simultaneamente, Seguro-Desemprego – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	151.312	289.093	194.508.000,00
CadÚnico	41.894	89.504	64.635.600,00
Bolsa Família	20.905	51.775	42.999.600,00
<b>Total</b>	<b>214.111</b>	<b>430.372</b>	<b>302.143.200,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base do Seguro-Desemprego, conforme detalhado no Anexo III.

**Tabela 22: Beneficiários que receberam, simultaneamente, Seguro-Desemprego – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	70	288	211.800,00
CadÚnico	5	18	14.400,00
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>306</b>	<b>226.200,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base do Seguro-Desemprego, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

### **II.2.5.4. Beneficiários que receberam, simultaneamente, o benefício do Seguro-Defeso<sup>36</sup>.**

O cruzamento de informações buscou identificar se existe beneficiário do Auxílio Emergencial que conste, simultaneamente, como beneficiário do Seguro-Defeso. Foram identificados 197.058 beneficiários na referida situação. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 23 e 24, os resultados obtidos.

<sup>35</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

<sup>36</sup> O pescador profissional artesanal pode solicitar o pagamento do benefício de Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal durante o período de defeso, ou seja, quando fica impedido de pescar em razão da necessidade de preservação das espécies (<https://www.gov.br/inss/pt-br/saiba-mais/seguro-defeso-pescador-artesanal>).

**Tabela 23: Beneficiários que receberam, simultaneamente, Seguro-Defeso – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	33.103	39.687	24.628.200,00
CadÚnico	21.939	26.532	17.323.800,00
Bolsa Família	142.009	176.060	134.912.400,00
<b>Total</b>	<b>197.051</b>	<b>242.279</b>	<b>176.864.400,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base do Seguro-Defeso, conforme detalhado no Anexo III.

**Tabela 24: Beneficiários que receberam, simultaneamente, Seguro-Defeso – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	5	25	18.000,00
CadÚnico	2	8	4.800,00
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>33</b>	<b>22.800,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base do Seguro-Defeso, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

## II.2.6. Beneficiários que não são do sexo feminino e receberam mais de R\$ 600,00 por parcela do benefício.

De acordo com o caput e § 3º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o caput e § 2º do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, o Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 600,00, seria concedido ao trabalhador que observasse os critérios de elegibilidade definidos, sendo que a mulher provedora de família monoparental faria jus a duas cotas do auxílio, mesmo que houvesse outro trabalhador elegível na família.

Dessa forma, buscou-se identificar na base de pagamentos do Auxílio Emergencial pessoas com sexo diferente de feminino, de acordo com a base de dados do CPF, que estivessem recebendo cota dupla ou valor superior a R\$ 600,00.

Como resultado, verificou-se a existência de 35.257 beneficiários<sup>37</sup> do Auxílio Emergencial recebendo benefício em valor superior ao devido. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 25 e 26, os resultados obtidos.

---

<sup>37</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

**Tabela 25: Beneficiários que não são do sexo feminino e que receberam mais de R\$ 600,00 por parcela do benefício – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	2.135	9.570	11.484.000,00
CadÚnico	3.437	13.879	16.654.800,00
Bolsa Família	29.476	97.961	125.695.500,00
<b>Total</b>	<b>35.048</b>	<b>121.410</b>	<b>153.834.300,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base CPF, conforme detalhado no Anexo III.

**Tabela 26: Beneficiários que não são do sexo feminino e que receberam mais de R\$ 600,00 por parcela do benefício – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	206	625	871.053,00
CadÚnico	54	96	115.200,00
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>721</b>	<b>986.253,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base CPF, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

## II.2.7. Beneficiários cuja família tenha recebido mais de dois benefícios ou que tenham recebido mais de três cotas.

De acordo com os §§ 1º e 3º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o §2º do art. 3º e o art. 8º do Decreto nº 10.316/2020, o recebimento do Auxílio Emergencial foi limitado a dois membros da mesma família, sendo que a mulher provedora de família monoparental receberia duas cotas do benefício, mesmo que houvesse outro trabalhador elegível na família. Para a verificação da limitação de pagamento do Auxílio Emergencial a até dois membros da mesma família, teriam preferência os trabalhadores: do sexo feminino; com data de nascimento mais antiga; com menor renda individual; e por ordem alfabética do primeiro nome, se necessário, para fins de desempate.

Adicionalmente, o § 1º do art. 2º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceu que, no caso de família monoparental com mulher provedora, a beneficiária faria jus a duas cotas do Auxílio Emergencial, quando a família fosse composta por mulher sem cônjuge ou companheiro, com pelo menos uma pessoa menor de dezoito anos de idade; quando a família fosse composta por mulher sem cônjuge ou companheiro, com pelo menos uma pessoa menor de dezoito anos e com a existência de outro componente na família que atendesse aos critérios de elegibilidade ao benefício, faria jus a três cotas do Auxílio Emergencial.

Dessa maneira, buscou-se identificar beneficiários do Auxílio Emergencial cujas famílias tenham recebido mais de dois benefícios ou mais de três cotas do auxílio. Para identificação das composições familiares, para o Público Extracad (Grupo 1), foi utilizada a composição

familiar declarada no cadastro em questão, enquanto para os Públicos CadÚnico (Grupo 2) e Bolsa Família (Grupo 3), foi utilizada a base do CadÚnico em 02.04.2020.

Como resultado, verificou-se a existência de 45.443 beneficiários<sup>38</sup> do Auxílio Emergencial cuja família tenha recebido mais de dois benefícios ou mais de três cotas. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 27 e 28, os resultados obtidos relacionados à quantidade de cotas excedentes pagas por família.

**Tabela 27: Beneficiários cuja família tenha recebido mais de dois benefícios ou mais de três cotas (por quantidade de cotas/famílias) – concessões normais.**

Quantidade de cotas excedentes por família	Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas <sup>(b)</sup>	Valor (R\$) <sup>(c)</sup>
1	Extracad	28.450	89.283	55.497.600,00
	CadÚnico	2.136	7.629	4.700.400,00
	Bolsa Família	5.470	13.110	9.211.800,00
	<b>Subtotal</b>	<b>36.056</b>	<b>110.022</b>	<b>69.409.800,00</b>
2	Extracad	5.909	17.858	11.126.400,00
	CadÚnico	262	908	574.200,00
	Bolsa Família	725	1.870	1.292.400,00
	<b>Subtotal</b>	<b>6.896</b>	<b>20.636</b>	<b>12.993.000,00</b>
3	Extracad	779	2.356	1.479.600,00
	CadÚnico	25	79	51.600,00
	Bolsa Família	39	160	121.800,00
	<b>Subtotal</b>	<b>843</b>	<b>2.595</b>	<b>1.653.000,00</b>
4	Extracad	123	356	233.400,00
	CadÚnico	8	33	22.800,00
	Bolsa Família	9	35	29.400,00
	<b>Subtotal</b>	<b>140</b>	<b>424</b>	<b>285.600,00</b>
5	Extracad	15	44	26.400,00
	<b>Subtotal</b>	<b>15</b>	<b>44</b>	<b>26.400,00</b>
6	Extracad	5	10	6.000,00
	Bolsa Família	1	5	6.000,00
	<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>12.000,00</b>
<b>Total</b>	Extracad	35.280	109.90	68.369.400,00
	CadÚnico	2.431	8.649	5.349.000,00
	Bolsa Família	6.244	15.180	10.661.400,00
	<b>Total</b>	<b>43.955<sup>39</sup></b>	<b>133.736</b>	<b>84.379.800,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e as bases do CadÚnico e Extracad, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

<sup>38</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

<sup>39</sup> O total não corresponde à soma dos subtotais, em função de existir beneficiário que compunha famílias diferentes, tendo sido computado em diferentes subtotais.

(b) Quantidade de cotas excedentes pagas, considerando o limite de dois benefícios e de três cotas por família.

(c) Para o cálculo do valor pago a maior, a abordagem utilizada foi aquela do Decreto nº 10.316/2020, em seu art. 8º, que apresenta critérios para definir a ordem de preferência de recebimento do Auxílio Emergencial no âmbito de uma família, como sexo, data de nascimento, renda individual e ordem alfabética do primeiro nome dos beneficiários.

**Tabela 28: Beneficiários cuja família tenha recebido mais de dois benefícios ou mais de três cotas (por quantidade de cotas/famílias) – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Quantidade de cotas excedentes por família	Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas <sup>(b)</sup>	Valor (R\$) <sup>(c)</sup>
1	Extracad	1.408	5.707	3.703.600,00
	CadÚnico	35	136	100.200,00
	<b>Subtotal</b>	<b>1.442</b>	<b>5.843</b>	<b>3.803.800,00</b>
2	Extracad	61	274	196.800,00
	CadÚnico	1	5	6.000,00
	<b>Subtotal</b>	<b>62</b>	<b>279</b>	<b>202.800,00</b>
3	Extracad	5	18	10.800,00
	<b>Subtotal</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>10.800,00</b>
	Total	1.474	5.999	3.911.200,00
	CadÚnico	36	141	106.200,00
	<b>Subtotal</b>	<b>1.509</b>	<b>6.140</b>	<b>4.017.400,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e as bases do CadÚnico e Extracad, conforme detalhado no Anexo III.

(a) Quantidade de cotas excedentes pagas, considerando o limite de dois benefícios e de três cota por família.

(b) Para o cálculo do valor pago a maior, a abordagem utilizada foi a definida no Decreto nº 10.316/2020, em seu art. 8º, que apresenta critérios para definir a ordem de preferência de recebimento do Auxílio Emergencial no âmbito de uma família, como sexo, data de nascimento, renda individual e ordem alfabética do primeiro nome dos beneficiários.

Destaca-se, adicionalmente, que foram identificadas 16.555 situações em que os mesmos membros familiares compõem famílias distintas. Nessas situações, considera-se como devido um benefício por grupo de pessoas que compõem um núcleo familiar, mesmo que essas pessoas estejam registradas em mais de um núcleo familiar. Apesar dos beneficiários irregulares desses núcleos familiares aparecerem em mais de um arranjo familiar, eles foram contabilizados apenas uma vez nas Tabelas 27 e 28.

Ainda sobre esse tema, em resposta a questionamentos formulados pela CGU, o Ministério da Cidadania informou<sup>40</sup>, com relação à identificação de pagamentos que ultrapassam o limite de cotas estabelecido na legislação, que, para a maioria desses casos, as famílias beneficiárias possuem pelo menos um integrante com indicativo de decisão judicial e, para as demais famílias, sem esse indicativo, seriam necessárias análises das cotas e da composição familiar. Destaca-se, no entanto, que os resultados antes apresentados não corroboram a informação

<sup>40</sup> Informações constantes do item 2.4.3 do Relatório de Avaliação nº 874648 - Auditoria Integrada Financeira com Conformidade no Ministério da Cidadania.

apresentada, haja vista que a maior parte dos pagamentos decorre de concessões identificadas como “normal”.

Registra-se, ainda, naquilo que diz respeito ao cumprimento de decisões judiciais, que, para aqueles casos em que a implementação dos benefícios acarretasse inobservância ao limite de cotas previsto para determinada unidade familiar, a decisão poderia ser contestada, de forma a serem eventualmente realizados os ajustes pertinentes, mediante eventual modificação da decisão anteriormente proferida.

Dessa forma, verifica-se que a concessão de benefícios do Auxílio Emergencial sem a observância do limite de cotas definido na legislação, seja por decisão judicial, seja por outras causas ainda não identificadas, teve como consequência o pagamento de benefícios em desconformidade com a legislação.

## **II.2.8. Beneficiários que receberam pagamento em duplicidade de uma mesma parcela do benefício.**

De acordo com o caput do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, seria concedido Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais ao trabalhador que cumprisse, cumulativamente, os requisitos estabelecidos.

Foram realizados cruzamentos de dados de pagamento do Auxílio Emergencial com o objetivo de identificar a eventual realização de mais de um pagamento a determinado CPF (beneficiário) e em relação à mesma parcela do benefício, o que configuraria a realização de pagamento em duplicidade.

Como resultado, verificou-se a existência de 77 beneficiários do Auxílio Emergencial com pagamento em duplicidade de uma mesma parcela do benefício. Apresentam-se, em sequência, na Tabela 29, os resultados obtidos.

**Tabela 29: Beneficiários que receberam em duplicidade a mesma parcela do benefício– concessões judiciais e extrajudiciais.**

Quantidade de parcelas em duplicidade	Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas <sup>(a)</sup>	Valor (R\$) <sup>(a)</sup>
1	CadÚnico	30	30	36.000,00
	Extracad	4	4	4.800,00
	<b>Subtotal</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>40.800,00</b>
2	CadÚnico	3	6	7.200,00
3	CadÚnico	24	72	86.400,00
4	CadÚnico	12	48	57.600,00
5	CadÚnico	4	20	12.000,00
<b>Total</b>		<b>77</b>	<b>180</b>	<b>204.000,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as bases de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021), conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Consideradas apenas as parcelas pagas em duplicidade.

## **II.2.9. Beneficiários que devolveram recursos recebidos do Auxílio Emergencial e, ainda assim, continuaram recebendo outras parcelas.**

Foram realizados cruzamentos de dados de pagamento do Auxílio Emergencial com informações de devoluções do benefício, buscando verificar a existência de beneficiários que tenham recebido parcelas posteriores à devolução do AE, haja vista que a premissa, implícita à devolução espontânea, seria que o beneficiário não cumpriria os requisitos de elegibilidade ao benefício; adicionalmente, por ocasião da geração de GRU para o ressarcimento do Auxílio Emergencial, é apresentada mensagem ao beneficiário indicando que a partir da identificação do pagamento da GRU o benefício seria cancelado.

Destaca-se que, para a realização dos cruzamentos de dados, foram contempladas as seguintes situações: parcelas do Auxílio Emergencial pagas após o ressarcimento efetuado pelo beneficiário por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU); e parcelas do Auxílio Emergencial pagas anteriormente ao pagamento da GRU pelo beneficiário. Quanto à ocorrência de pagamento de parcelas de Auxílio Emergencial após a realização de devoluções, verificou-se a existência de 42.449 beneficiários<sup>41</sup> do Auxílio Emergencial que devolveram parcelas do benefício e, ainda assim, continuaram recebendo parcelas subsequentes do Auxílio. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 30 e 31, os resultados obtidos.

**Tabela 30: Beneficiários que devolveram parcelas do benefício e, ainda assim, receberam parcelas subsequentes – concessões normais.**

Público	Beneficiários/ CPF	Pagamento anterior à devolução		Pagamento posterior à devolução		Valor ressarcido (R\$)
		Quantidade parcelas	Valor (R\$) <sup>(a)</sup>	Quantidade parcelas	Valor (R\$)	
Extracad	35.531	92.675	61.286.400,00	36.895	24.348.600,00	51.019.276,09
CadÚnico	4.879	15.015	9.595.800,00	4.991	3.190.800,00	7.891.834,51
Bolsa Família	2.019	5.454	4.018.800,00	2.211	1.597.200,00	2.790.008,13
<b>Total</b>	<b>42.429</b>	<b>113.144</b>	<b>74.901.000,00</b>	<b>44.097</b>	<b>29.136.600,00</b>	<b>61.701.118,73</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e informações de devoluções, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>41</sup> O total de beneficiários não representa o somatório das informações de concessões normais e judiciais/extrajudiciais em função de alguns beneficiários terem recebido parcelas referentes a concessão normal e parcelas referentes a concessão judicial/extrajudicial.

**Tabela 31: Beneficiários que devolveram parcelas do benefício e, ainda assim, receberam parcelas subsequentes – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público	Beneficiários /CPF	Pagamento anterior à devolução		Pagamento posterior à devolução		Valor resarcido (R\$)
		Quantidade parcelas	Valor (R\$) <sup>(a)</sup>	Quantidade parcelas	Valor (R\$)	
Extracad	17	25	16.200,00	56	35.400,00	15.000,00
CadÚnico	4	6	3.600,00	14	8.400,00	3.600,00
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>19.800,00</b>	<b>70</b>	<b>43.800,00</b>	<b>18.600,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a informações de devoluções, conforme detalhado no Anexo III.

Registra-se que a devolução do Auxílio Emergencial pode se referir a devolução parcial do benefício recebido pelo beneficiário, vez que o mesmo deve indicar as parcelas a serem resarcidas previamente à geração de GRU.

## II.2.10. Beneficiários com rendimentos tributáveis declarados, em 2018, acima de R\$ 28.559,70.

De acordo com o inciso V do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, com o inciso V do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020 e com o inciso V do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020, o Auxílio Emergencial seria concedido ao trabalhador que, dentre outros critérios de elegibilidade, não tivesse recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70, de acordo com declaração constante da base de dados da RFB.

Entretanto, foram realizados cruzamentos de dados entre a base de pagamento do Auxílio Emergencial e lista de CPF fornecida pela Secretaria Especial da RFB, do Ministério da Economia, sendo verificada a existência de 1.260 beneficiários do Auxílio Emergencial que não cumpriram o referido critério de elegibilidade. Apresentam-se, em sequência, nas Tabelas 32 e 33, os resultados obtidos.

**Tabela 32: Beneficiários com rendimentos tributáveis declarados, em 2018, acima de R\$ 28.559,70 – concessões normais.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	399	774	489.600,00
CadÚnico	28	34	21.000,00
Bolsa Família	150	309	612.600,00
<b>Total</b>	<b>577</b>	<b>1.117</b>	<b>1.123.200,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e lista de CPF disponibilizada pela RFB, conforme detalhado no Anexo III.

**Tabela 33: Beneficiários com rendimentos tributáveis declarados, em 2018, acima de R\$ 28.559,70 – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	679	3.300	2.381.670,00
CadÚnico	4	14	8.400,00
<b>Total</b>	<b>683</b>	<b>3.314</b>	<b>2.390.070,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e lista de CPF disponibilizada pela RFB, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

## **II.2.11. Beneficiárias que receberam parcelas em valor superior a R\$ 1.200,00, valor máximo para o pagamento de cota dupla.**

De acordo com o caput do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o caput e o § 2º do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, seria concedido Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais ao trabalhador que cumprisse cumulativamente os requisitos estabelecidos, sendo que a mulher provedora de família monoparental faria jus a duas cotas do auxílio, ou seja, R\$ 1.200,00 ao mês, mesmo que houvesse outro trabalhador elegível na família.

Dessa forma, foram realizados cruzamentos de dados com base nos pagamentos do AE, sendo verificada a existência de 25.872 beneficiárias do Auxílio Emergencial, caracterizadas como do sexo feminino na base de dados do CPF, recebendo parcelas em valor superior a R\$ 1.200,00, que corresponde ao valor máximo para o pagamento de cota dupla a mulher provedora de família monoparental. Apresentam-se nas Tabelas 34 e 35, os resultados obtidos.

**Tabela 34: Beneficiárias que receberam parcelas em valor superior a R\$ 1.200,00 – concessões normais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Bolsa Família	25.787	26.051	78.328.891,45

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base CPF, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

**Tabela 35: Beneficiárias que receberam parcelas em valor superior a R\$ 1.200,00 – concessões judiciais e extrajudiciais.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	83	87	249.805,00
CadÚnico	2	2	6.600,00
<b>Total</b>	<b>85</b>	<b>89</b>	<b>256.405,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e a base CPF, conforme detalhado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

## **II.2.12. Outras situações envolvendo o pagamento de Auxílio Emergencial abordadas por ocasião do acompanhamento concomitante à realização dos pagamentos.**

Algumas verificações foram realizadas exclusivamente por ocasião dos acompanhamentos realizados de forma concomitante à realização dos pagamentos do Auxílio Emergencial, em 2020, em função de suas características. Identificou-se que a realização de cruzamentos *a posteriori*, nessas situações específicas, não traria resultados que permitiriam atualização de providências a serem adotadas pelo Ministério da Cidadania e não representariam adequadamente as situações ocorridas por ocasião dos pagamentos.

As verificações dizem respeito a (i) beneficiário inscrito no CPF com situação diferente de regular; (ii) beneficiário agente público estadual, distrital ou municipal; e (iii) beneficiário ocupante de cargo eletivo. As concessões normais e aquelas judiciais ou extrajudiciais são apresentadas em conjunto; haja vista que, por ocasião dos trabalhos realizados à época, essas informações não foram segmentadas.

### **II.2.12.1. Beneficiários inscritos no CPF com situação diferente de regular.**

De acordo com os §§ 4º e 5º do art. 7º do Decreto nº 10.316/2020, para recebimento do Auxílio Emergencial, a inscrição do trabalhador no CPF era obrigatória e a sua situação deveria estar regular junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), do Ministério da Economia, exceto no caso de trabalhadores incluídos em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Ainda, era obrigatória a inscrição no CPF dos membros da família dos demais trabalhadores não inscritos no Cadastro Único e não beneficiários do Programa Bolsa Família.

Assim, foram realizados cruzamentos de dados entre os pagamentos do Auxílio Emergencial e a base CPF com a finalidade de identificar cadastros em situação diferente de regular. Por ocasião de consolidação realizada em setembro/2020, contemplando os pagamentos efetuados de 16.04.2020 a 30.08.2020, foram identificados 49.633 beneficiários em relação aos quais o CPF não estava em situação regular, sendo 26.222 beneficiários dos públicos CadÚnico ou Extracad e 23.411 do público Bolsa Família, sendo que para esses últimos não há obrigatoriedade que estejam inscritos no CPF para o recebimento do Auxílio Emergencial. Apresentam-se, em sequência, na Tabela 36, os resultados obtidos.

**Tabela 36: Beneficiários inscritos no CPF com situação diferente de regular.**

Público	Situação do CPF	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	Cancelada de ofício	8	11	6.600,00
	Cancelada por multiplicidade	135	215	133.800,00
	Cancelada por óbito sem espólio	11.538	16.796	10.337.400,00
	Nula	14	19	11.400,00
	Pendente de regularização	109	162	102.000,00
	Suspensa	3.879	6.633	4.131.000,00
	<b>Subtotal</b>	<b>15.683</b>	<b>23.836</b>	<b>14.722.200,00</b>

Público	Situação do CPF	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
CadÚnico	Cancelada de ofício	4	6	3.600,00
	Cancelada por multiplicidade	107	145	88.800,00
	Cancelada por óbito sem espólio	9.401	13.533	8.437.800,00
	Nula	1	2	1.200,00
	Pendente de regularização	13	36	26.400,00
	Suspensa	1.013	1.834	1.162.800,00
	<b>Subtotal</b>	<b>10.539</b>	<b>15.556</b>	<b>9.720.600,00</b>
Bolsa Família	Cancelada de ofício	66	318	216.600,00
	Cancelada por multiplicidade	1.206	5.877	4.128.000,00
	Cancelada por óbito sem espólio	12.287	41.342	28.643.400,00
	Nula	37	184	133.800,00
	Pendente de regularização	1.703	8.388	6.537.000,00
	Suspensa	8.112	39.922	29.594.400,00
	<b>Subtotal</b>	<b>23.411</b>	<b>96.031</b>	<b>69.253.200,00</b>
<b>Total</b>		<b>49.633</b>	<b>135.423</b>	<b>93.696.000,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 30.08.2021) e a base CPF, com data de atualização em 28.06.2020.

Destaca-se, que os beneficiários do grupo Bolsa Família não estão abrangidos pela obrigatoriedade de estarem inscritos no CPF e, como consequência, tampouco havia obrigatoriedade relacionada à situação regular no cadastro CPF para o pagamento do Auxílio Emergencial a esse grupo. Desse modo, os dados relativos ao Público Bolsa Família foram encaminhados ao Ministério da Cidadania para subsidiar análise acerca de possíveis providências futuras para a qualificação de cadastros de benefícios assistenciais e considerando a obrigatoriedade de existência de CPF em cadastros, conforme previsão do Decreto nº 9094/2017, art. 5º-A, §3º<sup>42</sup>.

#### II.2.12.2. Beneficiários ocupantes de cargos eletivos.

De acordo com o art. 2º, inciso II, da Lei nº 13.982/2020, replicado no art.3º, inciso II, do Decreto nº 10.316/2020, o beneficiário do Auxílio Emergencial não deve possuir emprego formal ativo; ainda, o art. 3º, inciso VI, da Portaria nº 351/2020, contempla a vedação de pagamento do Auxílio a agente público.

Em relação a essa situação, foi identificado 1 beneficiário do Auxílio Emergencial na base de eleitos nos anos de 2016 ou de 2018, conforme resultado constante da Tabela 37, em sequência. Destaca-se que a base de dados do Tribunal Superior Eleitoral não informa que o candidato eleito tenha tomado posse e assumido o mandato, mas a eleição constitui

---

<sup>42</sup> “Os cadastros, formulários, sistemas e outros instrumentos exigidos dos usuários para a prestação de serviço público conterão campo de preenchimento obrigatório para registro do número de inscrição no CPF”.

pressuposto para o vínculo, de forma que se indicou ao Ministério da Cidadania a necessidade de avaliação do caso específico sob esse enfoque.

**Tabela 37: Beneficiários que ocupam cargo eletivo.**

Público <sup>(a)</sup>	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Bolsa Família	1	3	1.800,00

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 30.08.2021) e a relação de candidatos eleitos, mantida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

<sup>(a)</sup> Para os tipos de concessão/público sem ocorrências, não houve registro na tabela.

#### **II.2.12.3. Beneficiários agentes públicos estaduais, distritais ou municipais ou que possuem outro tipo de vínculo com entidade pública dessas esferas.**

Em relação a agentes públicos estaduais, distritais e municipais, verificou-se a situação do CPF dos beneficiários do Auxílio Emergencial em bases de dados disponibilizadas por diferentes órgãos estaduais. O cruzamento de informações teve por objetivo verificar, especificamente, se a pessoa possuía vínculo (não excluído) nas competências a que se referiam as bases de dados recebidas.

Foram identificados 657.510 beneficiários que constavam dessas bases, conforme consolidado na Tabela 38, em sequência, e detalhado na Tabela 39, para a qual se utiliza como referência a UF de cadastro do Auxílio Emergencial.

**Tabela 38: Beneficiários que possuem vínculo como agente público estadual, distrital ou municipal ou são pensionistas desses agentes – consolidação.**

Público	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
Extracad	307.042	712.618	487.672.200,00
CadÚnico	206.990	498.670	331.197.000,00
Bolsa Família	143.478	493.434	396.270.600,00
<b>Total</b>	<b>657.510</b>	<b>1.704.722</b>	<b>1.215.139.800,00</b>

Fonte: Elaborado pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos encaminhadas pela Caixa (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 30.08.2021), e aquelas disponibilizadas por Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, e Controladorias Estaduais, conforme relacionadas no Anexo III, Quadro 6.

**Tabela 39: Beneficiários que possuem vínculo como agente público estadual, distrital ou municipal ou são pensionistas desses agentes – detalhamento por UF.**

UF	Beneficiários/CPF				Valor (R\$)
	Extracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total	
AC	2.587	953	492	4.032	6.523.800,00
AL	18.409	8.429	11.777	38.615	102.673.800,00
AM	6.862	5.579	3.191	15.632	27.126.000,00
AP	2.151	410	203	2.764	4.240.800,00
BA	35.548	23.454	22.145	81.147	147.223.200,00

UF	Beneficiários/CPF				Valor (R\$)
	Extracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total	
CE	15.921	15.370	8.631	39.922	57.566.400,00
DF	1.137	412	143	1.692	3.252.000,00
ES	3.631	2.935	673	7.239	15.207.600,00
GO	12.228	11.759	2.227	26.214	38.406.000,00
MA	43.913	18.390	42.879	105.182	188.003.400,00
MG	28.648	26.873	5.031	60.552	118.198.800,00
MS	2.750	2.803	672	6.225	9.751.800,00
MT	1.546	2.000	551	4.097	9.805.200,00
PA	25.052	12.245	12.240	49.537	130.231.800,00
PB	17.177	11.259	8.337	36.773	53.919.600,00
PE	7.043	9.129	5.396	21.568	33.630.600,00
PI	2.583	2.929	640	6.152	9.621.600,00
PR	6.384	9.663	1.065	17.112	24.910.800,00
RJ	23.194	11.986	5.158	40.338	78.777.000,00
RN	8.206	7.030	4.073	19.309	26.896.800,00
RO	1.293	1.944	238	3.475	5.374.800,00
RR	1.111	670	412	2.193	3.594.600,00
RS	2.243	2.138	273	4.654	5.901.000,00
SC	3.651	1.605	263	5.519	9.621.000,00
SE	6.208	3.808	2.340	12.356	19.002.600,00
SP	24.938	9.335	2.594	36.867	70.758.000,00
TO	2.628	3.882	1.847	8.357	14.920.800,00
<b>Total</b>	<b>307.042</b>	<b>206.990</b>	<b>143.478</b>	<b>657.510</b>	<b>1.215.139.800,00</b>

Fonte: Elaborado pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos encaminhadas pela Caixa (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 30.08.2021) e aquelas disponibilizadas por Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, e Controladorias Estaduais, conforme relacionadas no Anexo III, Quadro 6.

Destaca-se que essas verificações foram realizadas a partir da disponibilização de informações por Tribunais de Contas Estaduais, Municipais, e de Municípios; por Controladorias-Estaduais; e, diretamente, por alguns municípios. As informações detalhadas acerca da origem dessas informações constam do Quadro 6, do Anexo III.

## **II.2.13. Outras considerações e providências do Ministério da Cidadania acerca dos cruzamentos de dados.**

### **II.2.13.1. Beneficiários que receberam, simultaneamente, o benefício do Programa Bolsa Família.**

Além dos casos apresentados anteriormente, destaca-se, ainda, no que concerne aos pagamentos do Auxílio Emergencial para famílias que já eram beneficiárias do Programa Bolsa Família, que o § 2º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e o parágrafo único do art. 9º do Decreto nº 10.316/2020 estabelecem que, nos casos em que o recebimento do Auxílio Emergencial for mais vantajoso que o benefício financeiro do Programa Bolsa Família, este será suspenso pelo período de recebimento do Auxílio Emergencial e, ao final do período de suspensão, restabelecido pelo Ministério da Cidadania.

De acordo com o art. 6º da Portaria/MC nº 394/2020, é responsabilidade da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social proceder à suspensão do pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família às famílias beneficiadas pelo Auxílio Emergencial durante o período de pagamento deste, a partir da listagem de beneficiários elegíveis.

Para verificar a conformidade dos pagamentos do Auxílio Emergencial às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, e a efetiva suspensão dos pagamentos do PBF, foram realizados cruzamentos entre os dados de pagamento do AE, disponibilizados pela CAIXA, e de benefícios do PBF efetivamente sacados, disponibilizados pelo Ministério da Cidadania, para um mesmo mês de referência, para pagamentos efetuados de abril a dezembro/2020, conforme registro no relatório da Auditoria Integrada Financeira com Conformidade no Ministério da Cidadania<sup>43</sup>. No âmbito deste relatório, foi realizado cruzamento de dados com o intuito de incluir as informações relacionadas aos pagamentos efetuados no período de janeiro a março/2021.

Como resultado do cruzamento de informações realizado, e considerando os dados apresentados no Relatório de Avaliação nº 874648, evidenciou-se que 22.342 benefícios do PBF foram pagos, e sacados, concomitantemente (considerando o mesmo mês de referência do benefício) ao Auxílio Emergencial, totalizando R\$ 2.764.163,00 de valores do PBF pagos indevidamente, conforme apresentado na Tabela 40, a seguir.

**Tabela 40: Benefícios do Programa Bolsa Família pagos em concomitância com o Auxílio Emergencial.**

Mês	PBF (Nº beneficiários)	AE (Nº beneficiários)	AE e PBF (Nº beneficiários)	Valor PBF (R\$)
Abril/2020	14.218.765	19.221.209	308	44.090,00
Maio/2020	718.918	19.216.338	554	55.093,00
Junho/2020	657.573	19.243.773	1.295	216.137,00
Julho/2020	14.076.039	19.149.846	13.653	764.355,00

<sup>43</sup> Informações constantes do item 2.4.2 do Relatório de Avaliação nº 874648 - Auditoria Integrada Financeira com Conformidade no Ministério da Cidadania, naquilo que diz respeito aos pagamentos efetuados no exercício de 2020.

Mês	PBF (Nº beneficiários)	AE (Nº beneficiários)	AE e PBF (Nº beneficiários)	Valor PBF (R\$)
Agosto/2020	765.570	19.215.334	988	87.141,00
Setembro/2020	13.998.865	278.212	6.492	1.479.052,00
Outubro/2020	13.992.879	178.921	188	11.538,00
Novembro/2020	14.268.427	150.946	28	2.892,00
Dezembro/2020	14.268.666	61.798	1	48,00
Janeiro/2021	14.171.519	3.678	-	-
Fevereiro/2021	14.184.038	1.964	419	78.033,00
Março/2021	14.443.330	267	154	25.784,00
<b>Total <sup>(a)</sup></b>	<b>14.840.845</b>	<b>19.475.349</b>	<b>22.342</b>	<b>2.764.163,00</b>

Fonte: Elaborada pela CGU com base em resultados de cruzamentos de informações realizados, considerando as informações de pagamentos do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021) e as informações de pagamento do Programa Bolsa Família, de benefícios efetivamente sacados, disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania (pagamentos sacados de abril de 2020 a março de 2021).

(a) Os totais de beneficiários representam CPF únicos. No caso de o beneficiário ser contabilizado em mais de uma linha da tabela, no somatório conta apenas uma vez.

Apesar de a situação apresentada referir-se a pagamentos possivelmente indevidos no âmbito do Programa Bolsa Família, e não com recursos do Auxílio Emergencial, está em desacordo com o art. 2º da Lei nº 13.982/2020, que prevê a substituição, de ofício e temporariamente, do benefício do Bolsa Família pelo benefício do Auxílio Emergencial sempre que este for mais vantajoso, ainda que exista um único beneficiário no grupo familiar. Dessa maneira, verificou-se que ocorreram falhas nos controles realizados pelo Ministério da Cidadania em relação à suspensão do pagamento dos benefícios do PBF às famílias beneficiadas pelo Auxílio Emergencial, pois permitiram o recebimento concomitante de benefícios do PBF e do AE.

Diante dos fatos apresentados, foi recomendado ao Ministério da Cidadania, no âmbito do Relatório de Avaliação nº 874648<sup>44</sup>, apurar o pagamento dos benefícios do PBF para famílias cujos beneficiários estavam recebendo Auxílio Emergencial no mesmo mês de referência e promover ações com vistas ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

#### **II.2.13.2. Encaminhamentos, ao Ministério da Cidadania, de resultados de trabalhos realizados e informações de providências adotadas.**

Ressalta-se, conforme citado anteriormente, que os resultados dos cruzamentos descritos ao longo do item II.2 deste Relatório indicam possíveis pagamentos indevidos e foram encaminhados ao Ministério da Cidadania no período de maio a novembro/2020, para subsidiá-lo na realização de verificações sob sua responsabilidade quanto ao cumprimento dos critérios de elegibilidade definidos em norma para o recebimento do Auxílio Emergencial, haja vista que cruzamentos de informações não devem ser utilizados isoladamente, pois representam sinalizações que demandam o adequado aprofundamento das situações

<sup>44</sup> Relatório disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/990879>

relacionadas e a adoção das providências pertinentes a partir de sua análise. Posteriormente, em 12.03.2021, houve o encaminhamento da versão preliminar do Relatório de Avaliação nº 874648, contemplando a atualização dos cruzamentos de informações anteriormente realizados e consolidando os resultados para pagamentos efetivados até 15.11.2020.

Destaca-se, ainda, que, em decorrência dos encaminhamentos mencionados, foram expedidas diversas recomendações aos gestores, para a adoção de providências em relação a beneficiários com indicações de que teriam recebido indevidamente o Auxílio Emergencial, subsidiando decisões quanto a bloqueios/suspensões/cancelamentos de benefícios, bem como quanto à eventual cobrança para resarcimento de valores não devolvidos de forma voluntária, com a necessária estruturação de procedimentos para quantificar o montante a ser resarcido e a instituição de ações e de controles que garantissem o acompanhamento e a realização dessas devoluções.

As sinalizações acerca de situações que demandavam atenção, e a eventual adoção de providências para o seu tratamento, foram efetuadas ao Ministério da Cidadania ao longo de todo o período de execução do Auxílio Emergencial, em apoio às suas ações para a execução do Programa. Essas sinalizações contemplaram, dentre outras, as seguintes:

- a) considerando a identificação de beneficiários do Auxílio Emergencial que não preenchem os requisitos previstos em Lei como critérios de elegibilidade, há a necessidade de implementação de melhorias no fluxo de análise do reconhecimento de direito e de pagamento do Auxílio Emergencial, as quais devem ser avaliadas previamente ao pagamento de parcelas subsequentes do benefício;
- b) adicionalmente às providências para que não ocorram pagamentos de outras parcelas, verificar a pertinência de adoção de ações voltadas à devolução de parcelas anteriormente pagas a beneficiários que não são elegíveis ao benefício;
- c) considerando que os resultados obtidos decorrem de cruzamentos entre bases de dados, são necessárias validações adicionais para certificar-se acerca da adequação plena, ou não, de elegibilidade dos pagamentos, validações essas que deverão orientar os pagamentos futuros de parcelas do Auxílio Emergencial;
- d) considerando que os cruzamentos de informações foram efetuados a partir de dados de pagamento disponibilizados pela Caixa, é possível que parte desses benefícios não tenham sido sacados, o que caracterizaria o pagamento indevido, mas não, necessariamente, o recebimento indevido, o que implica na necessidade de definição dos desdobramentos subsequentes para cada uma das situações (pagamento sem recebimento ou pagamento com recebimento);
- e) para os beneficiários cujos CPF constavam com indicativo de óbito, faz-se necessária a confirmação dessas informações com fins de evitar o pagamento indevido do Auxílio. Nos casos em que se confirme o óbito do beneficiário, adotar providências para que não ocorram pagamentos de outras parcelas, bem como verificar a pertinência de devolução de parcelas anteriormente pagas;
- f) em relação aos casos em que o responsável familiar tem indicação de óbito (para o público Bolsa Família) e não é o beneficiário do Auxílio, ações devem ser adotadas para alterar a titularidade do recebimento do benefício para outro componente familiar

e/ou adotar forma de pagamento cujos valores possam, posteriormente, ser revertidos ao Ministério da Cidadania;

- g) para os casos em que houve identificação de beneficiários do Auxílio Emergencial em que a situação cadastral do CPF é diferente de regular, faz-se necessário identificar o motivo da pendência e providenciar controles adicionais, de forma a evitar pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial;
- h) as situações de pagamentos efetuados a CPF repetidos, que implicam em pagamentos indevidos, por duplidade, demandam verificação da situação que permitiu essa ocorrência e a adoção das providências necessárias para os resarcimentos pertinentes;
- i) naquilo que diz respeito às situações em que os limites de renda definidos para o pagamento do Auxílio Emergencial podem estar sendo ultrapassados, é necessário avaliar a pertinência de validação/ratificação da informação junto aos beneficiários, haja vista que o contexto em que ocorre o pagamento do Auxílio pode representar mudanças relevantes nas rendas auferidas pelos próprios beneficiários e por membros de seus núcleos familiares, sem prejuízo de avaliar a possibilidade de suspensão do pagamento de parcelas subsequentes e, mesmo, a necessidade de devolução de parcelas anteriormente pagas, em caso de confirmação da inobservância do critério de renda;
- j) para as situações indicativas de que os beneficiários do Auxílio Emergencial possuiriam emprego formal ativo (vínculos empregatícios em aberto) ou seriam agentes públicos (federais – civis e militares – e estaduais, distritais e municipais; empregados de empresas estatais federais e titulares de cargos eletivos), faz-se necessário avaliar a pertinência de buscar outros elementos para validar a situação de efetiva inexistência de vínculo empregatício formal do beneficiário, ou a não caracterização como agente público, com eventual suspensão de pagamento do Auxílio, a partir da confirmação de que o vínculo efetivamente existe;
- k) em relação à identificação de agentes públicos, haja vista a verificação de existência de falha nos parâmetros utilizados, seja em sua definição, seja em sua implementação, há a necessidade de revisão dos parâmetros em utilização pela Dataprev/Ministério da Cidadania para a avaliação de elegibilidade de beneficiários;
- l) ainda em relação a agentes públicos, identificar a totalidade das bases de dados disponíveis em âmbito federal e que contemplam servidores públicos, de forma a realizar a devida validação com cada uma dessas bases de dados, evitando-se o pagamento indevido de benefício do Auxílio Emergencial a agentes públicos passíveis de identificação;
- m) quanto a pagamentos realizados a servidores públicos, para aqueles casos em que houve o saque dos recursos, avaliar a possibilidade de adotar iniciativas para o ressarcimento desses valores e para apuração das situações envolvidas. Da mesma forma, para as situações em que não houve o saque, verificar a possibilidade de orientação acerca de formas de ressarcimento;
- n) quanto aos beneficiários do Auxílio Emergencial que também seriam titulares de benefícios previdenciários, de outros benefícios assistenciais (excluindo-se o Bolsa

- Família) ou trabalhistas, faz-se necessário avaliar a pertinência de buscar outros elementos para validar a situação de efetiva inexistência de titularidade de outro benefício, com eventual suspensão do pagamento;
- o) em relação aos beneficiários que também constam da folha de pagamentos do BEm, considerando que houve a definição, em conjunto com a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, de procedimentos a serem adotados para evitar que exista essa concomitância de pagamentos, ultimar as providências operacionais necessárias para a não realização de pagamentos em duplicidade, bem como para os resarcimentos de valores indevidamente pagos/recebidos;
  - p) quanto ao pagamento de mais de dois Auxílio Emergencial para uma mesma família, é necessário identificar as ocorrências relacionadas e efetuar os ajustes pertinentes, considerando-se a limitação do pagamento de dois benefícios por família; e
  - q) em relação à ocorrência de pagamentos concomitantes de Auxílio Emergencial e de Bolsa Família, é necessário verificar a origem dessa duplicidade, adotando-se as providências pertinentes para que o beneficiário esteja apenas em uma dessas folhas de pagamento, evitando-se pagamentos indevidos.

Em complementação ao registro acerca dos resultados apurados e dos encaminhamentos efetuados, destaca-se que a Lei nº 13.982/2020 e o Decreto nº 10.316/2020 não estabeleceram a obrigatoriedade de verificação da manutenção dos critérios de elegibilidade para o recebimento do Auxílio Emergencial em momentos posteriores à concessão, previamente a cada um dos pagamentos. Sobre esse assunto, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2.282/2020 – Plenário, de 26.08.2020, determinou ao Ministério da Cidadania que realizasse verificação mensal de elegibilidade dos beneficiários do Auxílio Emergencial, cessando os pagamentos quando detectado descumprimento dos requisitos legais previstos, no mínimo (e não exclusivamente), em relação aos incisos II<sup>45</sup> e III<sup>46</sup> do art. 2º da Lei nº 13.982/2020. Posteriormente, conforme registrado no Acórdão nº 2.422/2020 – Plenário, o TCU acatou pedido do Ministério da Cidadania para prorrogação do prazo para o cumprimento da citada determinação, ficando estabelecida a obrigatoriedade de verificação mensal quanto à elegibilidade dos benefícios a partir de 01.10.2020.

Registra-se, assim como destacado na auditoria que deu origem ao Relatório de Avaliação nº 874648, que, em diferentes oportunidades, o Ministério da Cidadania destacou que o processo de operacionalização e de pagamento do Auxílio Emergencial foi construído em prazo exíguo, com vistas a cumprir os dispositivos legais que foram aprovados e em função da decretação de situação de calamidade pública decorrente da pandemia. Destaca-se, no entanto, que aprimoramentos subsequentes deveriam ter sido implementados, em especial considerando as situações de desconformidade e de fragilidades sinalizadas pelos órgãos de controle, CGU e TCU, ao longo da execução do benefício e a extensão do período de pagamento do Auxílio Emergencial, inicialmente programado para ser pago em três parcelas e estendido para o pagamento de mais duas parcelas, bem como suas ampliações posteriores, por meio do Auxílio Emergencial Residual e do Auxílio Emergencial 2021.

---

<sup>45</sup> Não possuir emprego formal ativo.

<sup>46</sup> Não ser titular de benefício previdenciário, assistencial, ou de seguro-desemprego.

Quanto ao tratamento dado às inconsistências cadastrais e/ou aos pagamentos do Auxílio Emergencial com indicativo de inobservância aos critérios de concessão, identificados pela CGU, o Ministério da Cidadania apresentou as seguintes informações, por ocasião do encaminhamento do cruzamento de informações acumulado e atualizado com informações de pagamento até 15.11.2020, o qual constou do já referenciado Relatório de Avaliação nº 874648:

a) Em relação aos públicos CadÚnico e Extracad<sup>47</sup>: o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial definiu critérios a serem adotados para o tratamento dos resultados apresentados e, a partir dessas definições, foram realizados cancelamentos e liberações de bloqueios de benefícios, bem como a manutenção de alguns casos bloqueados, os quais foram indicados pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI) no Ofício nº 198/2020/SE/STI/MC, de 07.10.2020.

b) Para o público Bolsa Família<sup>48</sup>: os casos de pagamentos possivelmente indevidos apontados pela CGU, com exceção da tipologia “Beneficiário com CPF em situação diferente de regular” que não se aplica ao público Bolsa Família, foram imediatamente bloqueados ou cancelados e enviados para análise da Dataprev. Foi registrado, também, que os resultados de cruzamentos consolidados, contemplando pagamentos acumulados até datas anteriores a 30.08.2020, já haviam sido encaminhados ao Ministério da Cidadania em outras oportunidades, sendo que 13.212 beneficiários que ainda não haviam sido identificados em relatórios ou cruzamentos anteriores foram bloqueados. Foi destacado, na ocasião, que bloqueios e cancelamentos podem ser revertidos após análise de cada caso, permitindo que pagamentos erroneamente identificados como indevidos sejam estornados aos beneficiários.

Destaca-se, ainda, que se apurou, em 2020, a partir das informações apresentadas pelo Ministério da Cidadania, de bloqueio, suspensão ou cancelamento, que 2.842.804 beneficiários identificados com possíveis inconsistências cadastrais e/ou relacionados a descumprimento de critérios de elegibilidade ao Auxílio Emergencial, nos resultados consolidados encaminhados ao Ministério em setembro/2020 (e referente aos pagamentos acumulados até 30.08.2020) não mais compunham a folha de pagamento do Auxílio Emergencial em outubro/2020. Para esses beneficiários, verificou-se que 6.386.208 parcelas deixaram de ser pagas, desde os primeiros apontamentos realizados pela CGU, em maio/2020, o que corresponde a R\$ 4.246.759.710,00 não desembolsados e que estariam relacionados a pagamentos a beneficiários não elegíveis ao AE. Esse valor refere-se a uma estimativa resultante do total de ações de bloqueio ou cancelamento realizadas pelo MC e não de análise pontual dos casos apontados com desconformidade.

Ressalta-se que, posteriormente, em 27.07.2021, por meio do Ofício nº 1618/2021/SE/CGAA/MC, foram informados à CGU os resultados de análises realizadas pela Dataprev e consignados em documento denominado “Relatório de Análise achados CGU”, assinado e datado em 29.06.2021, os quais são endossados pelo Ministério da Cidadania, conforme registrado na Nota Técnica Conjunta nº 2/2021, de 01.07.2021, assinada por SECAD, SENARC, SAGI e Secretaria-Executiva; esses resultados referem-se às situações de pagamentos

---

<sup>47</sup> Por meio do Ofício nº 1597/2020/SE/SECAD/DECAU/MC, de 13.10.2020.

<sup>48</sup> Informações apresentadas na Nota Técnica SENARC nº 41/2020, de 09.10.2020.

a beneficiários inelegíveis registradas na versão preliminar do Relatório de Avaliação nº 874648.

Destacam-se, desses documentos, as situações relacionadas em sequência, especificamente quanto ao resultado das análises das trilhas de auditoria:

- a) Referem-se a registros que compuseram a versão preliminar do relatório da Auditoria Integrada Financeira com Conformidade, enviada ao Ministério da Cidadania em março/2021;
- b) As análises em apreço foram remetidas à CGU somente em 27.07.2021 e contemplando apenas parte dos registros efetuados em relatório; mesmo que considerando as trilhas de auditoria com maior materialidade e representatividade (80% dos registros, conforme apontado no documento elaborado pela Dataprev), trata de sete das dezenove tipologias incluídas no relatório de auditoria;
- c) As trilhas de auditoria consideradas nas análises dizem respeito a: beneficiário com vínculo empregatício em aberto; beneficiário titular de benefício previdenciário ou assistencial; beneficiário agente público estadual, distrital ou municipal; beneficiário que recebe o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; beneficiário recebe Seguro-Desemprego; Beneficiário recebe Seguro-Defeso; beneficiário com renda familiar em desacordo com os limites definidos;
- d) O resultado das análises realizadas pela Dataprev resultou em classificação das falhas nos grupos: “melhoria”, “temporalidade” e “dentro da regra”; além de identificar situações decorrentes de “decisão judicial”, “decisão extrajudicial” e “inelegível”;
- e) A conclusão apresentada na nota técnica antes mencionada registra que *“a maioria dos casos relativos às sete tipologias analisadas pela Dataprev está em conformidade com a legislação, observando a forma regular de processamento da elegibilidade ao benefício, estando relacionada principalmente à questão da temporalidade e/ou diferenças entre as bases de referência utilizadas para análise dos resultados, e as decisões judiciais e extrajudiciais”*;
- f) Os resultados das análises realizadas pela Dataprev, recepcionados e corroborados pelo Ministério, então, estão integralmente embasados nessas definições de tipologias antes explicitadas, no item “d”, sem que tenham sido encaminhadas informações detalhadas, individualizadas, mesmo que seja considerando a marcação dessas tipologias para cada um dos beneficiários identificados como inelegíveis;
- g) Especificamente quanto às situações relacionadas a “decisão judicial” e “extrajudicial”, em função de sua baixíssima representatividade em relação aos achados, respectivamente, 0,24% e 0,01%, como registrado nesse relatório, e que não decorrem de decisão discricionária da gestão na concessão dos benefícios, não se vislumbra que existam discussões adicionais a serem realizadas e que os benefícios não comporiam, então, o rol daqueles identificados como pagos indevidamente;
- h) A classificação como “inelegível”, que indica que os beneficiários teriam sido assim considerados por ocasião da verificação de elegibilidade e que não teriam, então, recebido parcela do Auxílio Emergencial não guarda correspondência com as análises realizadas pela CGU, haja vista que as mesmas tiveram como base para os cruzamentos de dados as informações de pagamentos efetuados, recebidas da CAIXA. Assim, esse tipo de situação não é aplicável aos resultados apresentados pela CGU;
- i) Como as análises efetuadas pela Dataprev foram apresentadas por trilhas, a mesma lógica será utilizada nesta análise, de forma a permitir vislumbrar que as informações

apresentadas pela Dataprev não permitem a adoção de qualquer tipo de providência pelo Ministério da Cidadania, e que apenas reproduzem procedimentos equivocados definidos para a avaliação de elegibilidade de beneficiários, e que não foram considerados, posteriormente, os inúmeros apontamentos dos órgãos de controle ao longo da execução do AE;

- j) Para as trilhas referentes a (i) vínculo empregatício, (ii) recebimento de benefício previdenciário ou assistencial, (iii) funcionário de estatais, (iv) seguro-desemprego, e (v) seguro-defeso, tem-se:

- As situações identificadas como melhoria referem-se à identificação de que o beneficiário se enquadraria em uma dessas situações já na ocasião do processamento da elegibilidade, ou, usando a terminologia usada pela Dataprev, na “*última versão da Base Analítica da competência usada no processamento em que a pessoa ficou elegível administrativamente*”. Ou seja, houve falha no processamento efetuado pela Dataprev, ensejando, conforme previsão contratual, eventual responsabilização pelos prejuízos causados ao erário em decorrência dessa falha. Essas situações seriam melhor classificadas como “falhas de processamento” no momento da avaliação de elegibilidade;
- as situações identificadas como temporalidade referem-se a beneficiários que teriam passado a receber os benefícios mencionados nas trilhas em mês posterior àquele em que foi considerado elegível ao AE; assim, a concessão teria se dado em conformidade com os critérios de elegibilidade, sendo que em meses subsequentes o beneficiário perdeu essa condição. Assim, não teria ocorrido a verificação quanto à manutenção da situação de elegibilidade. Para esses beneficiários, é necessário apurar aquilo que foi pago previamente à perda da condição de elegibilidade ao AE, em princípio sendo o benefício devido nesses meses (caso o beneficiário não seja identificado em outra situação que lhe faça inelegível ao benefício), bem como aquilo que foi pago posteriormente à perda da condição de elegibilidade. Para essas situações, identifica-se falha inicial na definição dos fluxos de geração das folhas de pagamento mensais, que não contemplaram a verificação da manutenção da condição de elegibilidade, e, posteriormente, falta de providência para identificação dos valores a serem efetivamente cobrados pelo Ministério da Cidadania, em decorrência de pagamentos indevidos;
- as situações que não se encontram em nenhuma das anteriores são consideradas pela Dataprev como dentro da regra, o que, em princípio, reflete, em relação às trilhas específicas, aquilo que foi feito pela CGU. Beneficiários que não constavam como recebedores dos benefícios indicados nas trilhas, em nenhum mês de recebimento de AE, não foram sinalizados como inelegíveis;

- k) Para a trilha referente ao pagamento de forma concomitante com o BEm, tem-se:

- As situações identificadas pela Dataprev como dentro da regra referem-se aos beneficiários do AE cuja elegibilidade foi avaliada em abril/2020 e que foram tornados elegíveis no mês em questão; independentemente de terem passado a receber o BEm em momento posterior, a avaliação realizada pela Dataprev considera que todas as parcelas de AE recebidas por esses beneficiários estariam “dentro da regra”. Para essas situações, identifica-se falha inicial na definição dos fluxos de geração das folhas de pagamento mensais, que não contemplaram a verificação da manutenção da condição de elegibilidade, e,

posteriormente, falta de providência para identificação dos valores a serem efetivamente cobrados pelo Ministério da Cidadania, em decorrência de pagamentos indevidos. Destaca-se, como agravante à situação de elegibilidade desses beneficiários, que, para receber o BEm, o pressuposto seria possuir vínculo empregatício, o que já seria impeditivo ao recebimento do Auxílio Emergencial;

- As situações indicadas pela Dataprev como melhoria alcançariam os beneficiários do AE considerados elegíveis em maio/2020 e que começaram a receber o BEm em junho /2020 (cuja elegibilidade foi avaliada em maio/2020), sob o argumento de que a base de processamento do AE não possuía incorporada a ela informação de que os beneficiários recebiam o outro benefício (o BEm), o que não parece plausível, haja vista que o processamento de ambos benefícios estava sob a responsabilidade da Dataprev, que foi remunerada por ambas prestações de serviço. Adicionalmente, esses beneficiários do AE, mesmo para os meses subsequentes, de acordo com a construção feita no relatório elaborado pela Dataprev, seguiriam sendo elegíveis, pois não consideram a lógica de reprocessamento e, sim, apenas a informação disponível na ocasião da análise de elegibilidade, de forma que os beneficiários comporiam o grupo de “melhoria” e não de falha de processamento, pela não utilização de informações disponíveis no âmbito da empresa e não incorporadas às bases disponibilizadas para o processamento do AE em maio/2020. Como antes ponderado, destaca-se, como agravante à situação de elegibilidade desses beneficiários, que, para receber o BEm, o pressuposto seria possuir vínculo empregatício, o que já seria impeditivo ao recebimento do Auxílio Emergencial em período pretérito. Essas situações seriam melhor classificadas como “falhas de processamento” no momento da avaliação de elegibilidade;
- As situações indicadas como temporalidade dizem respeito a beneficiários que passaram a receber o BEm a partir de junho/2020. Assim, para todos esses beneficiários, ao invés de considerar o que receberam antes de passarem a receber o BEm como valores eventualmente devidos e aqueles recebidos posteriormente como indevidos, a solução proposta indica que seria uma temporalidade de bases de dados e considera todas as parcelas como devidas. Destaca-se, novamente, como agravante à situação de elegibilidade desses beneficiários, que, para receber o BEm, o pressuposto seria possuir vínculo empregatício, o que já seria impeditivo ao recebimento do Auxílio Emergencial em período pretérito.

I) Para a trilha referente a renda acima dos limites estabelecidos, tem-se:

- Para os públicos CadÚnico e Bolsa Família, cuja elegibilidade tenha sido definida de abril a agosto/2020 (praticamente todos os beneficiários desses dois públicos), não foi realizada qualquer análise em relação aos registros de potencial inelegibilidade efetuados pela CGU, sob o argumento de que as análises realizadas pela Dataprev para a análise de elegibilidade consideraram a renda declarada no CadÚnico – normativamente prevista, de forma que mesmo que existam registros de inobservância do critério de renda em outros cadastros, a informação não será considerada. Assim, a totalidade dos registros efetuados quanto à inobservância do critério de renda, para os dois públicos

mencionados, foi “reclassificada” pela Dataprev como dentro da regra, o que não guarda pertinência com (i) todas as discussões realizadas ao longo da execução do Auxílio Emergencial; (ii) com as decisões tomadas pelo Ministério da Cidadania em suas instâncias de decisão e de governança relacionadas ao AE; e (iii) o fato de que a contratação da Dataprev, por dispensa de licitação para o processamento das folhas de pagamento do Auxílio Emergencial foi justificada pelo fato de a Dataprev ser detentora de bases de dados relevantes, em especial o CNIS e a folha de pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais do INSS, conforme consta no item “2. JUSTIFICATIVA E OBJETIVO DA CONTRATAÇÃO” do Projeto Básico anexo ao Contrato nº 12/2020, de 15.04.2020, cuja análise realizada pela CGU se encontra transcrita integralmente no Anexo VI a este Relatório;

- Para o público Extracad, com elegibilidade avaliada no período de abril a agosto/2020, não há indicação no documento acerca de como os registros de inelegibilidade efetuados pela CGU foram considerados, presumindo-se que podem ter sido considerados inelegíveis;
- Para todos os públicos, processamentos a partir de setembro/2020 (destacando-se que a partir do mês em questão tiveram início os pagamentos do AER, de forma que avaliações de elegibilidade ao AE, a partir de então, são residuais e extemporâneas), serão considerados dentro da regra se não houver indicação de inobservância dos critérios de renda em qualquer das Bases Analíticas utilizadas, que foi o critério adotado pela CGU; no entanto, essencial para a avaliação em questão é que a denominada base analítica conte informações de todas as fontes de renda disponíveis em âmbito federal e, quanto a esse quesito, a CGU ainda agregou informações de folhas de pagamento de outros entes (Estados, Distrito Federal e Municípios), buscando contribuir com o Ministério da Cidadania, no desempenho de suas funções, na execução da política pública, e considerando os termos do ACT nº 1/2020;
- As situações em que o beneficiário possuir indicativo de inobservância do critério de renda na base analítica da competência da avaliação de elegibilidade serão consideradas como melhoria. Ou seja, houve falha no processamento efetuado pela Dataprev, ensejando, conforme previsão contratual, eventual responsabilização pelos prejuízos causados ao erário em decorrência dessa falha. Essas situações seriam melhor classificadas como “falhas de processamento” no momento da avaliação de elegibilidade;
- As situações em que o beneficiário possuir indicativo de inobservância do critério de renda em base analítica de competência posterior àquela de avaliação de elegibilidade serão consideradas como temporalidade. Ou seja, não foram realizadas validações posteriores quanto à manutenção do critério de elegibilidade relacionado à renda familiar. Para essas situações, identifica-se falha na geração das folhas de pagamento mensais, que não contemplaram a verificação da manutenção da condição de elegibilidade, e, posteriormente, falta de providência para identificação dos valores a serem efetivamente cobrados pelo Ministério da Cidadania, em decorrência de pagamentos indevidos;

m) Situações de não verificação da manutenção dos critérios de elegibilidade caracterizam inobservância ao Acórdão nº 2.282/2020 – Plenário, de 26.08.2020, que

prevê a realização dessas validações, no mínimo, e não exclusivamente, em relação aos seguintes critérios: não possuir emprego formal ativo, e não ser titular de benefício previdenciário, assistencial, ou de seguro-desemprego. A manifestação da Dataprev, reproduzida no item “j” indica o tratamento dispensado às situações envolvendo a existência de vínculo trabalhista ativo e o pagamento de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

- n) Por fim, tendo em vista a precariedade das informações apresentadas pelo Ministério da Cidadania, relacionadas às análises efetuadas pela Dataprev, as quais não permitem a avaliação acerca da adequação dos pagamentos realizados, registra-se que, considerando essas informações, aquilo que foi classificado como melhoria, a partir dos parâmetros antes reproduzidos, seria melhor classificado como “falhas de processamento” no momento da avaliação de elegibilidade, sendo necessário apurar se os prejuízos decorrentes dessas falhas devem ser suportados, ou não, pela Dataprev, considerando os termos do contrato de prestação de serviço firmado entre as partes; as situações identificadas como temporalidade remetem à não realização de verificações de manutenção dos critérios de elegibilidade previamente a cada pagamento e, posteriormente, após os apontamentos efetuados pela CGU, à não segregação entre pagamentos devidos e pagamentos indevidos, respectivamente, antes e depois da perda da condição de elegibilidade; para as situações identificadas como dentro da regra, algumas, como no caso do BEm e dos critérios de renda familiar dos públicos CadÚnico e Bolsa Família, cuja elegibilidade foi verificada nos meses de abril a agosto/2020, os critérios utilizados não permitem a realização dessa avaliação. De forma a explicitar os quantitativos e categorizações realizados pela Dataprev, reproduz-se, em sequência, a “tabela resumo” apresentada na última página do documento elaborado pela Empresa:

Avaliação	Qtde pessoas	Qtde parcelas	Valor Total
Inelegível	2	3	R\$ 1.800,00
Judicial	4.911	16.624	R\$ 12.182.345,00
Extrajudicial	202	978	R\$ 720.000,00
Melhoria	143.144	365.476	R\$ 249.027.000,00
Temporalidade	2.912.873	11.390.969	R\$ 7.608.124.800,00
Dentro da Regra	823.483	2.497.114	R\$ 1.599.243.600,00
<b>Total</b>	<b>3.884.615</b>	<b>14.271.164</b>	<b>R\$ 9.469.299.545,00</b>

Considerando o anteriormente exposto, e os números apresentados, bem como as decisões adotadas pelo Comitê de Riscos do Auxílio Emergencial, constituído junto ao Ministério da Cidadania e com atuação na governança relacionada ao processo, e definindo as ações de suspensão, bloqueio e cancelamento de benefícios, destaca-se:

- os valores indicados como “melhoria” referem-se a falhas de processamento da Dataprev. Sendo necessário apurar, considerando as cláusulas contratuais, se os prejuízos ao erário deveriam ser por ela suportados;
- os valores indicados como “temporalidade” dizem respeito a beneficiários que perderam a condição de elegibilidade em algum momento ao longo da execução do AE, sendo necessário apurar qual o montante que foi pago indevidamente,

considerando o antes exposto, individualizando os valores por beneficiário, de forma a promover as cobranças pertinentes, situação essa definida no âmbito do referido Comitê de Riscos; e

- os valores indicados como “dentro da regra” precisam ser apurados individualmente, considerando, dentre outros, que os valores pagos a beneficiários do BEm seriam, em princípio, indevidos, pois, para fazer jus ao BEm, o empregado deveria possuir vínculo empregatício em 01.04.2020, de forma que o processamento efetuado pela Dataprev deveria tê-lo identificado, pelo menos, com vínculo formal de emprego; os beneficiários dos grupos CadÚnico e Bolsa Família com indicativo de inobservância dos critérios de renda necessitam ter sua situação avaliada, pois, de acordo com o informado pela Dataprev, não o foram.

Considerando o exposto, em que pese o encaminhamento, pelo Ministério da Cidadania, das informações mencionadas, mesmo que de forma intempestiva, verifica-se que as mesmas não agregam informações úteis que permitam qualificar e quantificar as situações antes apontadas pela CGU como potencialmente indevidas, restando sob a responsabilidade do Ministério efetuar as análises pertinentes, de forma a subsidiar suas decisões subsequentes, quanto ao ressarcimento de valores, avaliação em relação ao cumprimento de cláusulas contratuais e registros contábeis que refletem, adequadamente, as situações relacionadas à execução do Auxílio Emergencial.

Por fim, para as ocorrências de pagamentos indevidos a pessoas que não atendem aos critérios de elegibilidade, foram identificadas, dentre outras, as seguintes causas: (i) falta de integração de cadastros públicos e sua consequente não utilização em cruzamentos de dados prévios à concessão e/ou ao pagamento de benefícios; (ii) desatualização das bases de dados utilizadas nos cruzamentos; (iii) não obrigatoriedade de CPF no cadastro de beneficiários para o público Bolsa Família, o que acarreta em dificuldades adicionais na realização de cruzamento de informações; (iv) limitado compartilhamento de bases de dados, inclusive entre os entes federativos; (v) dificuldade para verificação de vínculos de emprego e renda, inclusive em função de desatualizações cadastrais e de incompletude desses cadastros; (vi) restrições informacionais que dificultam a verificação de composição familiar dos beneficiários, de forma mais relevante para o grupo que está fora do Cadastro Único, mas aplicável para ambos os cadastros, Extracad e CadÚnico; (vii) falhas na atuação da Dataprev para as quais há a previsão de responsabilização contratual<sup>49</sup>; e (viii) autodeclaração de informações sobre composição familiar e renda auferida pelos integrantes dos núcleos familiares para os cadastros Extracad e CadÚnico.

Os Acordos de Cooperação Técnica firmados entre o Ministério da Cidadania e os órgãos de controle (CGU e TCU) permitiram a sinalização de diversas possíveis inconsistências ainda ao longo do período de efetivação dos pagamentos das diferentes parcelas do Auxílio Emergencial, o que permitiria, e ensejaria, a adoção de providências pelo Ministério da Cidadania voltadas a prevenir pagamentos possivelmente indevidos. Cabe citar, também, o ACT firmado com a Defensoria Pública da União para o processamento de demandas de cidadãos que tiveram o Auxílio negado ou cancelado, bem como com pagamentos suspensos

---

<sup>49</sup> Conforme resultado de análise do Contrato nº 12/2020, firmado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, enviado ao Ministério por meio do Ofício nº 10142/2020/DPB/SFC/CGU, de 27.06.2020, conforme tratado no item II.3.2 deste Relatório.

ou bloqueados, assunto tratado no item II.5 deste Relatório, com o intuito de permitir eventual revisão administrativa das ações adotadas, evitando-se a judicialização de demandas relacionadas ao Auxílio Emergencial.

#### **II.2.13.3. Canais disponibilizados pelo Ministério da Cidadania a cidadãos e a beneficiários para o acompanhamento em relação à habilitação ou à suspensão/bloqueio/cancelamento do benefício.**

O Ministério da Cidadania disponibilizou canais para contestação de não habilitação ao benefício ou relacionada à interrupção de pagamentos, de forma que o requerente ou o beneficiário pudesse solicitar a reavaliação quanto ao atendimento, ou não, dos critérios de elegibilidade. Assim, é possível que existam situações posteriores ao levantamento efetuado em outubro/2020, e cujos resultados estão indicados no item II.2.13.2, que tenham ensejado o pagamento desses benefícios, considerando possíveis contestações ou decisões judiciais, não apuradas nesta análise, acarretando pagamento posteriores, como se verifica com a ocorrência de pagamentos pontuais de Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982/2020) ocorridos ao longo do exercício de 2021.

Foram dois os canais disponibilizados para a apresentação de contestações pelos cidadãos:

- a) por meio de aplicação disponibilizada no site da Dataprev (<https://consultaauxilio.cidadania.gov.br/>), no qual o cidadão, diretamente, poderia manifestar o interesse por ter seu requerimento reapreciado ou de ter a suspensão de benefício revista; e
- b) por intermediação da Defensoria Pública da União, a qual, ao invés de propor ação judicial solicitando a concessão ou o desbloqueio do benefício, poderia apresentar uma contestação extrajudicial em sistema eletrônico específico, baseada em documentos e informações apresentados pelo cidadão.

Acerca das contestações citadas no item “a”, propostas pelos cidadãos diretamente no site da Dataprev, tem-se que a contestação consistia em indicação de discordância em relação ao indeferimento ou à suspensão do benefício. Com base na contestação apresentada, a Dataprev realizaria novo processamento de dados. Não havia, portanto, a possibilidade de que o cidadão apresentasse documentos ou informações com a finalidade de justificar/elidir os motivos que geraram o indeferimento ou a suspensão/cancelamento do benefício.

Sobre o assunto, registra-se que, por meio do Ofício nº 12765/2021/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 25.06.2021, foram encaminhados questionamentos ao Ministério da Cidadania em razão de ter sido identificado que algumas hipóteses de bloqueio não permitem ao cidadão apresentar contestação. Na oportunidade, também foi sinalizada ao Ministério a necessidade de reavaliar, em conjunto com a respectiva área de assessoramento jurídico, a pertinência de limitar as possibilidades de o cidadão apresentar contestação, pois, preliminarmente, os princípios do contraditório e da ampla defesa poderiam não estar sendo plenamente respeitados. Ainda, registrou-se a necessidade de que o Ministério avaliasse, também em conjunto com a área de assessoramento jurídico, a necessidade de normatizar cronogramas, prazos e possibilidades de apresentação de contestação pelos cidadãos, para além da divulgação de informações no site do Ministério da Cidadania. Por fim, registrou-se que benefícios relacionados ao Auxílio Emergencial, ao Auxílio Emergencial Residual e ao Auxílio Emergencial 2021 têm sido objeto de judicialização, de forma que seria relevante que a

normatização fosse considerada também sob o aspecto de conferir, ao próprio Ministério da Cidadania, maior segurança jurídica em caso de judicialização de negativas ou de bloqueios de benefícios.

Sobre o assunto, por meio do Despacho nº 326 /2021/SE/SECAD/DECAU, de 23.07.2021, anexo ao Ofício nº 2173/2021/SE/CGAA/MC, de 04.10.2021, o Departamento do Cadastro Único (DECAU) informou que havia possibilidade de contestar “*quando é possível haver atualização de bases de dados da Dataprev. Entretanto, como existem bases de dados que não possuem atualização mensal, como por exemplo a RAIS, nessas situações, o Governo Federal fica impossibilitado de rever a inelegibilidade ou cancelamento aplicado. No caso de bases atualizadas mensalmente, a Dataprev possui rotinas de atualização de sua base analítica, utilizada para verificação dos critérios de elegibilidade ou revisão mensal do Auxílio Emergencial. Assim, à medida que bases de dados mais atualizadas vão sendo disponibilizadas à Dataprev, estas passam a ser utilizadas para a verificação dos requisitos de concessão do auxílio emergencial, para a revisão mensal e também para o processamento das contestações*

”.

Mencionou também, em relação ao Auxílio Emergencial 2020, que havia a possibilidade de o cidadão apresentar contestações extrajudiciais por meio da DPU e que o cidadão também tem a prerrogativa de procurar o Poder Judiciário para defesa de seus direitos.

A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Cidadania, por meio do documento Informações nº 316/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU, de 29.07.2021, corroborou as informações apresentadas pelo DECAU e, acerca da regulamentação da matéria, citou a Portaria MC nº 560, de 14.12.2020, que dispõe sobre a contestação extrajudicial relativa à inelegibilidade, bloqueios ou cancelamentos de parcelas dos Auxílios Emergenciais, no âmbito da Defensoria Pública da União, e a Portaria MC nº 620, de 26.03.2021, que regulamenta os procedimentos de que trata o Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021, a respeito do Auxílio Emergencial 2021.

Acerca das manifestações apresentadas, destaca-se que as situações sinalizadas não foram diretamente abordadas. As normatizações mencionadas tratam especificamente das contestações extrajudiciais e de aspectos gerais da gestão do Auxílio Emergencial 2021. Verifica-se, assim, que não há normatização que estabeleça e divulgue – para os cidadãos – as hipóteses que permitem ou não a apresentação de contestações por meio do site antes indicado. Tampouco houve normatização e divulgação dos prazos e calendários para a apresentação dessas contestações.

No que diz respeito às contestações extrajudiciais citadas no item “b”, tem-se que o Ministério da Cidadania celebrou com a Defensoria Pública da União o Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, de 10.06.2020. O mencionado Acordo teve como objeto “*(...) promover cooperação técnica para prevenir a propositura de ações judiciais relativas ao auxílio emergencial (...), por meio da definição de fluxo de informações acerca dos motivos ensejadores do indeferimento dos pedidos do referido auxílio pelo Ministério da Cidadania, bem como pela atuação em padronização de ações extrajudiciais de solução de conflitos*

”.

Observou-se que, em razão das negativas para a concessão ou para a manutenção do Auxílio Emergencial, muitos cidadãos buscaram o apoio da DPU para, judicialmente, obter os benefícios. Com a finalidade de prevenir essas ações judiciais, o Ministério da Cidadania firmou o mencionado ACT com a DPU, a qual se responsabilizou por recepcionar os

documentos apresentados pelos cidadãos, analisá-los e registrar, em sistema eletrônico específico, a contestação do cidadão. Com base nessas contestações, o Ministério da Cidadania, por meio da Dataprev, concedeu automaticamente os benefícios. Assim, diferentemente das contestações citadas no item “a”, as contestações baseavam-se na apresentação de documentos e informações por parte dos cidadãos. Consta no item II.4 deste Relatório análise acerca do mencionado Acordo.

Adicionalmente, demandas provenientes de órgãos que exercem a defesa de interesses de cidadãos sinalizaram que a possibilidade de apresentação de requerimentos por meio do aplicativo da CAIXA e de consultas à situação dos requerimentos no site da Dataprev não contemplavam cidadãos que, por suas condições de vulnerabilidade socioeconômica, enfrentavam dificuldades para a apresentação de contestações por meio de ferramentas informatizadas.

Assim, houve iniciativa do Ministério da Cidadania para propiciar aos cidadãos assistência para a apresentação de requerimentos para habilitação ao Auxílio Emergencial, bem como para a realização de consultas ao acompanhamento de solicitações, as quais poderiam ser realizadas presencialmente em agências dos Correios.

Em razão disso, o Ministério celebrou com os Correios o Contrato Administrativo nº 18/2020 para suportar a prestação de serviços pelos Correios para a formalização dessas contestações. Consta no item II.3.4 deste Relatório análise sobre o contrato mencionado.

#### **II.2.13.4. Ações adotadas pelo Ministério da Cidadania para a cobrança e o ressarcimento de recursos pagos e recebidos indevidamente.**

No que se refere ao ressarcimento de parcelas do Auxílio Emergencial pagas indevidamente, constatou-se reduzido valor efetivamente devolvido de forma espontânea, diante da materialidade de possíveis pagamentos indevidos, e que as ações relativas à efetiva promoção desses ressarcimentos encontram-se incipientes, conforme detalhado no item II.5 deste Relatório.

Como anteriormente exposto, no item II.1, o processo de operacionalização do Auxílio Emergencial abrangeu pagamentos a mais de 68 milhões de beneficiários, contemplados neste relatório os pagamentos efetuados no período de 16.04.2020 a 31.03.2021, com a complexidade intrínseca ao processo de estruturação e de pagamento de benefício com esse alcance, em curto espaço de tempo, acarretando na ocorrência de realização de pagamentos indevidos.

A partir da análise dos resultados decorrentes de cruzamentos de dados realizados pela CGU, exclusivamente naquilo que se refere à verificação do atendimento aos critérios de elegibilidade, considerando os parâmetros adotados para esses cruzamentos e sem considerar questões diversas daquelas previstas normativamente, verificou-se que 95,9% dos benefícios pagos até 31.03.2021, o equivalente a aproximadamente R\$ 222 bilhões, não apresentaram críticas que indicassem pagamento em desconformidade com os critérios de elegibilidade constantes dos normativos que definem o pagamento do benefício.

Por outro lado, em que pesem as medidas adotadas visando evitar o pagamento indevido do Auxílio Emergencial, verificou-se um montante de 9.409.858.012,45 pagos a beneficiários que não atenderiam aos critérios de elegibilidade definidos para o pagamento do benefício, que

representam aproximadamente 4,1% do total pago no período considerado, qual seja abril/2020 a março/2021. Diante da materialidade dos pagamentos envolvidos e do montante devolvido apurado (R\$ 5,65 bilhões, considerando estornos e devoluções espontâneas), subsiste a necessidade de adoção de medidas adicionais para o ressarcimento dos valores pagos indevidamente.

Quanto a providências informadas pelo Ministério da Cidadania e relacionadas a ressarcimentos, foram apresentadas, em 09.02.2021<sup>50</sup>, medidas que estavam sendo adotadas com o objetivo de obter o ressarcimento de valores recebidos de forma indevida por beneficiários.

Foi informado que as ações de ressarcimento são desempenhadas por diferentes setores do Ministério e que estão voltadas à devolução voluntária dos recursos, direcionadas às pessoas que receberam o Auxílio Emergencial e, posteriormente, foram identificadas como sendo inelegíveis. Foi informado ainda que “*o ressarcimento não se confunde com cobrança, seja judicial ou administrativa*”.

Adicionalmente, informou que havia *link* disponível no site do Ministério da Cidadania e da Dataprev, objetivando a devolução voluntária por parte de todos que receberam o Auxílio Emergencial indevidamente.

A seguir, são elencadas as principais ações informadas pelo Ministério da Cidadania como estando em adoção, para devolução voluntária dos recursos do Auxílio Emergencial (ações de ressarcimento).

a) Para o grupo Extracad:

Para servidores públicos estaduais, distritais e municipais, foi informado que, embora a CGU tenha identificado 613.431 servidores públicos estaduais, distritais e municipais, bem como pensionistas destes, como possíveis recebedores do Auxílio Emergencial, o Departamento de Monitoramento iniciou procedimento destinado apenas aos agentes públicos que não constam do Cadastro Único (total de 282.580 beneficiários), pois apenas estes, segundo o Ministério, teriam praticado, em tese, a conduta referente à solicitação indevida, via site ou aplicativo, do Auxílio Emergencial, em decorrência da vedação constante no art. 2º, II, §5º da Lei nº 13.982/2020. No caso desses agentes, foi informado que o procedimento consiste em criação de processo específico e elaboração e encaminhamento de ofício padrão e posterior acompanhamento de respostas.

Foi destacado, ainda, acerca do desconto em folha dos servidores públicos, que não existiria possibilidade de adoção desse procedimento para servidores público estaduais, distritais e municipais, e que, quanto aos servidores públicos federais, não existem as condições legais necessárias (falta de atribuição e de devido processo legal), que possibilitassem a implementação da devolução do Auxílio Emergencial pelos referidos agentes estatais, por intermédio de desconto em folha de pagamento e que, operacional e economicamente, seria inviável a instauração de milhares de processos administrativos investidos de ampla defesa e contraditório, visando a constituição do crédito, com o estabelecimento do quantum devido e a identificação do devedor.

---

<sup>50</sup> Por meio do Despacho nº 206/2021/SE/SAGI/DM, de 09.02.2021.

Para os demais beneficiários, foi informado que a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) idealizou ação de ressarcimento em que existe a previsão de envio de Mensagem Ativa (*Short Message Service – SMS*) para os beneficiários do Auxílio Emergencial com indicação de recebimento indevido. Cerca de 1,2 milhão de pessoas com indicação de que tenham recebido o AE sem serem elegíveis teriam sido notificadas, entre os dias 21 e 22.12.2020, com a possibilidade de contestar a informação (por intermédio do site da Dataprev) ou devolver os recursos. Foi informado, ainda, que até 09.02.2021 haviam sido recuperados R\$ 23 milhões.

b) Grupo CadÚnico:

Para servidores públicos estaduais, distritais e municipais, foi informado que a SAGI adotará ações de ressarcimento similares às adotadas para agentes estatais que solicitaram indevidamente o Auxílio Emergencial (Grupo Extracad).

Para os demais beneficiários, foi informado que a SAGI buscará executar, paulatinamente, ação de ressarcimento com a expedição de ofícios aos gestores municipais, para que estes cientifiquem, por intermédio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), por exemplo, os beneficiários inscritos no CadÚnico, em sua região de atuação, sobre a necessidade de efetivar a devolução de parcelas do Auxílio Emergencial, em tese, recebidas indevidamente.

Adicionalmente, informou sobre a possibilidade de informativo digital no CadÚnico, a ser transmitido aos indivíduos identificados como devedores, quando forem realizar a atualização no Cadastro Único.

c) Grupo Bolsa Família:

Para servidores públicos estaduais, distritais e municipais, foi informado que a SAGI adotará ações de ressarcimento similares às adotadas por agentes estatais que solicitaram indevidamente o Auxílio Emergencial (Grupo Extracad).

Para os demais beneficiários, foi informado que a SAGI buscará executar, paulatinamente, ação de ressarcimento com a expedição de ofícios aos gestores municipais, para que estes cientifiquem, por intermédio dos CRAS, por exemplo, os beneficiários inscritos no Programa Bolsa Família, em sua região de atuação, sobre a necessidade de efetivar a devolução de parcelas do Auxílio Emergencial, em tese, recebidas indevidamente.

Adicionalmente, informou sobre a possibilidade de informativo digital no CadÚnico, a ser transmitido aos indivíduos identificados como devedores, quando forem realizar a atualização no Cadastro Único.

Considerando as informações apresentadas, verifica-se que o Ministério da Cidadania vinha elaborando procedimentos apenas em relação a devoluções voluntárias, não tendo definido, específicos, para a cobrança de ressarcimento de benefícios pagos indevidamente. A partir da edição de novos normativos, ocorrida em agosto de 2021, é possível que esse panorama possa sofrer alguma alteração, sem indicativo, no entanto, que sejam ações céleres e tempestivas.

Com base nas informações apresentadas, foi registrado, por ocasião da Auditoria Anual de Contas, que a gestão do processo de ressarcimento dos valores pagos indevidamente no âmbito do Auxílio Emergencial ainda estaria incipiente. Tal fato, em alguma medida, pode estar relacionado à natureza emergencial do benefício e suas perspectivas assistenciais, à

ausência de coordenação das ações relacionadas à contestação de pedidos de devolução com ações relacionadas à contestação de bloqueios e cancelamentos; ou à necessidade de manter processo de apuração e de conciliação dos valores devolvidos por meio de GRU e de DARF, bem assim em relação aos estornos realizados pela CAIXA, decorrente do não saque dos benefícios.

As informações consolidadas de devoluções realizadas pelos beneficiários do Auxílio Emergencial<sup>51</sup>, bem como dos estornos realizados, atualizadas até 28.10.2021, constam da Tabela 41, a seguir.

**Tabela 41: Informações de devoluções de Auxílio Emergencial e de estornos realizados.**

Forma de devolução	Beneficiários/CPF	Quantidade parcelas	Valor (R\$)
DARF	365.204	1.617.758	1.048.752.460,59
GRU	301.103	653.864	423.548.773,07
Estornos	3.814.634	7.796.647	4.174.844.909,32
<b>Total</b>	<b>4.412.850</b>	<b>10.068.269</b>	<b>5.647.146.142,98</b>

Fonte: informações disponibilizadas pelo Ministério da Cidadania, atualizadas até 28.10.2021.

A esse respeito, registra-se que, em relação aos beneficiários apontados nas trilhas de auditoria desenvolvidas pela CGU e cujos resultados foram registrados neste relatório, foram identificados resarcimentos e estornos em montante de R\$ 984.796.762,08, até 28.10.2021, valores esses compreendidos naqueles apresentados na Tabela 41.

Desse modo, considerando que o processo de resarcimento ainda não está adequadamente estruturado, é possível que, à medida que o tempo passe, aumente a probabilidade de não recuperação dos valores pagos indevidamente e, por conseguinte, que não ocorra a restituição dos recursos ao erário. Adicionalmente, também é possível que o Ministério da Cidadania não reconheça o valor a registrar de “créditos a recuperar” e/ou a estimativa de perdas, causando distorção no seu Balanço Patrimonial, bem como em relação à transparência das informações.

Embora tenham sido informadas pelo Ministério da Cidadania algumas ações implementadas visando ao resarcimento de valores indevidamente pagos a beneficiários que não cumpriram os critérios de elegibilidade, com aprimoramentos buscados ao longo dos exercícios de 2020 e de 2021, as ações e os controles relativos ao processo de resarcimento que envolvem, principalmente, a definição de fluxos e de procedimentos para a apuração, o acompanhamento e a prestação de contas das devoluções no âmbito do Ministério da Cidadania necessitam ser aprimorados, haja vista que a fragilidade desses controles acarreta em indefinição do volume total de recursos do Auxílio Emergencial a serem recuperados.

Registra-se, por oportuno, que houve a inclusão, na Medida Provisória nº 1.061, de 09.08.2021, que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, na Seção XIV, art. 27 e 28, de previsão relacionada ao resarcimento do Auxílio Emergencial, sem que exista, no entanto, até a data de conclusão da versão preliminar deste relatório de consolidação,

---

<sup>51</sup> Dados fornecidos periodicamente pelo Ministério da Cidadania à CGU, nos termos do Ofício nº 31/2020/AECI/CGCIA/MC, de 17.07.2020.

regulamentação acerca da operacionalização e do processamento de devoluções e de resarcimentos.

### **II.3. Principais resultados das análises realizadas envolvendo contratos celebrados pelo Ministério da Cidadania visando à operacionalização e ao pagamento do Auxílio Emergencial.**

Para a prestação de serviços especializados em TI, visando à operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, foram realizadas pelo Ministério da Cidadania duas contratações junto à Dataprev, na qualidade de agente operador do referido benefício. Estas contratações foram formalizadas por meio do Contrato nº 12/2020, celebrado em 15.04.2020, e por meio do Contrato nº 21/2020, celebrado em 22.06.2020, nos valores de R\$ 7.205.013,37 e R\$ 11.680.318,38, respectivamente.

Adicionalmente, no que se refere à operacionalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania realizou a contratação da CAIXA, na qualidade de agente pagador, por meio do Contrato nº 01/2020, celebrado em 08.04.2020, no valor estimado de R\$ 82 milhões. Além desse, também foi celebrado entre as citadas partes, em 16.07.2020, o Contrato nº 26/2020, desta vez para operacionalizar os pagamentos de parcelas remanescentes e de novas parcelas do Auxílio Emergencial, no montante de R\$ 200.604.430,26.

O Ministério da Cidadania também celebrou com os Correios, em 05.06.2020, o Contrato nº 18/2020, com prazo de vigência de três meses, no valor de R\$ 95.785.200,00, para a realização do serviço de atendimento ao cidadão, no intuito de proporcionar o cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial sem a necessidade da utilização de ferramentas tecnológicas por parte do requerente.

Assim, ainda no âmbito do ACT nº 01/2020, a CGU realizou, além dos diversos cruzamentos de dados antes mencionados, análise de contratos firmados pelo Ministério da Cidadania para a operacionalização do Auxílio Emergencial, conforme segue: Contratos nº 12/2020 e nº 21/2020, firmados com a Dataprev; Contrato nº 01/2020, firmado com a CAIXA; e Contrato nº 18/2020, firmado com os Correios. Os resultados das análises individuais dos contratos supracitados foram enviados ao Ministério da Cidadania, conforme relação de encaminhamentos constante do Anexo I e estão reproduzidos, na íntegra, no Anexo VII. Destacam-se, na sequência, os principais resultados das análises realizadas.

O Quadro 1, a seguir, contempla informações dos contratos firmados, em 2020, pelo Ministério da Cidadania para a execução do Auxílio Emergencial.

**Quadro 1: Informações dos contratos firmados pelo Ministério da Cidadania, no ano de 2020, para a execução do Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982/2020).**

Contrato nº	Contratado	Objeto	Vigência	Valor pactuado (R\$) <sup>(1)</sup>
01/2020	CAIXA	Operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial, no âmbito das ações de proteção social previstas para o período de enfrentamento social à emergência de saúde pública	08.04.2020, com vigência de nove 9 meses, podendo ser prorrogado por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de	82.000.000,00

<b>Contrato nº</b>	<b>Contratado</b>	<b>Objeto</b>	<b>Vigência</b>	<b>Valor pactuado (R\$) <sup>(1)</sup></b>
		de importância internacional decorrente da expansão do Coronavírus (Covid-19).	enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.	
12/2020	Dataprev	Prestação de serviços especializados em TI, para operacionalização do reconhecimento de direitos ao auxílio emergencial, para atender as necessidades estratégicas do Ministério da Cidadania, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Projeto Básico, parte integrante do instrumento.	15.04.2020, com vigência de 3 meses, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos enquanto permanecer vigente a necessidade do objeto e a situação de calamidade pública.	7.205.013,37
21/2020	Dataprev	Prestação de serviços especializados em TI, para operacionalização de serviços relativos ao Cadastro Assistido para populações em condição de extrema vulnerabilidade (ultra vulneráveis) e para os serviços de consulta e contestação do cidadão e recepção de demandas judiciais, para atender as necessidades estratégicas do Ministério da Cidadania, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Projeto Básico, parte integrante do instrumento.	22.06.2020, com vigência de 6 meses, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos enquanto permanecer vigente a necessidade do objeto e a situação de calamidade pública.	11.680.318,38
26/2020	CAIXA	Execução de ações estabelecidas no Contrato e no seu Projeto Básico Simplificado, visando a continuidade da operacionalização do Auxílio Emergencial à população de baixa renda.	16.07.2020, com vigência de 12 meses, podendo ser prorrogado por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública.	200.604.430,26
18/2020	Correios	Prestação de serviços e venda de produtos, que atendam às necessidades da Contratante, mediante adesão ao(s) Anexo(s) do Instrumento contratual que, individualmente, caracteriza(m) cada modalidade envolvida, para atendimento a trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados para solicitação do Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº13.982, de 02.04.2020.	05.06.2020 a 05.09.2020, podendo prorrogar-se por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional.	95.785.200,00
<b>Total</b>				<b>397.274.962,01</b>

Fonte: Elaborado pela CGU com bases em informações constantes nos instrumentos contratuais mencionados.

<sup>(1)</sup> Não considera termos aditivos eventualmente celebrados.

## **II.3.1. Contrato nº 01/2020, celebrado em 08.04.2020 entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA.**

Para operacionalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania realizou a contratação da CAIXA, na qualidade de agente pagador, por meio de Contrato nº 01/2020, celebrado em 08.04.2020, no valor de R\$ 82 milhões.

A análise desse contrato teve como objetivo identificar riscos envolvidos em sua execução e sinalizar controles preventivos ou corretivos cuja pertinência e oportunidade de implementação fossem avaliados pelo Ministério da Cidadania. Dessa forma, não foram contemplados aspectos relativos à formalização do contrato, tais como regularidade da dispensa de licitação que fundamentou a contratação, face à existência de contrato vigente entre o MC e a CAIXA; regularidade fiscal da contratada; competências dos agentes envolvidos nos procedimentos de formalização de contrato; e cronologia dos atos de gestão praticados.

A seguir, apresentam-se os principais resultados das análises realizadas.

### **II.3.1.1. Definição do objeto e composição e recomposição de custos.**

De acordo com as Cláusulas Quarta e Sétima do Contrato em análise, os serviços contratados seriam realizados sob a forma de execução indireta e sob o regime de empreitada por preço unitário, sendo estipulada a tarifa de R\$ 0,80 por parcela do Auxílio Emergencial paga pela CAIXA, excetuadas as parcelas pagas por meio de outras instituições financeiras<sup>52</sup>.

Entretanto, o Processo Administrativo que contém o Contrato, o Projeto Básico Simplificado e a Proposta Comercial apresentada pela CAIXA não possui registro, nos documentos que o integram, da composição de custos que embasou a definição da tarifa (R\$ 0,80 por parcela do Auxílio Emergencial paga). Logo, a análise não permitiu identificar quais custos operacionais, diretos ou indiretos, marginais, fixos ou variáveis, foram considerados nessa especificação.

Acrescenta-se, ainda, que no Parágrafo Terceiro da Cláusula Sétima do Contrato analisado consta que a “*repactuação consistirá no ressarcimento, à Contratada, do valor excedente que despendeu além da remuneração que obteve [...] incidindo sobre o desbordo*<sup>53</sup> *a alíquota de 10% (dez por cento), que se obriga a aceitar de modo a não inviabilizar as suas próprias atividades ou a operacionalização do Auxílio Emergencial*”.

Destaca-se que não havia previsão de que a Contratada, ao longo da execução, necessariamente apresentasse ao Ministério da Cidadania informações sobre situações e atividades que onerassem os custos do contrato acima do originalmente pactuado. Observa-se, assim, que, estritamente de acordo com essa configuração contratual, o Contratante

---

<sup>52</sup> Consta na Cláusula Sétima que a isenção de tarifa em decorrência de pagamento por meio de crédito em conta realizado por outras instituições financeiras foi garantida em decorrência de negociação da CAIXA com a Federação Brasileira de Bancos e a Câmara Interbancária de Pagamentos, que aprovou a isenção de custos por essas transferências.

<sup>53</sup> Embora inexista definição contratual, depreende-se, da leitura do contrato, que o desbordo corresponderia à diferença entre a despesa efetivamente incorrida pela CAIXA e a remuneração obtida com a execução contratual, se positiva.

poderia ser surpreendido – no relatório final – por custos desconhecidos, acumulados ao longo de nove meses de execução do contrato.

Assim, a falta de clareza na composição da tarifa de R\$ 0,80 por parcela do Auxílio Emergencial paga pela CAIXA resulta em desconhecimento, por parte do Ministério da Cidadania, dos custos incorridos pela Contratada. Essa situação fragiliza eventuais análises que o Ministério da Cidadania pudesse vir a realizar em virtude de pedido de repactuação, pois, ao não conhecer os custos diretos e indiretos da contratação, a Contratante enfrentará dificuldades de avaliar alegações sobre elevação do custo marginal em níveis superiores à tarifa pactuada. Nesse sentido, emergem riscos também relacionados a possibilidades de discussão acerca do pagamento adicional, em caso de repactuação, de 10% sobre o desbordo dos custos alegadamente sustentados pela CAIXA.

Destaca-se que, em 16.07.2020, foi assinado o primeiro aditivo ao Contrato nº 01/2020, celebrado em 08.04.2020, por meio do qual foi acrescido 50% do valor do contrato originário, com vistas a atender ao aumento de demanda de pagamento do Auxílio Emergencial. Acrescenta-se também, que, em sua cláusula Segunda – Do reequilíbrio econômico financeiro do contrato, foi estabelecido novo valor da tarifa para R\$ 1,39.

#### **II.3.1.2. Regras de validade dos créditos.**

O Decreto nº 10.316/2020 estabelece que o pagamento do Auxílio Emergencial se daria: (i) se beneficiário do Programa Bolsa Família (art. 10), por meio das modalidades conta contábil, "plataforma social" ou por meio de conta de depósito nas modalidades autorizadas pelo Ministério da Cidadania; e (ii) se trabalhador elegível ao Auxílio Emergencial (art. 11), por meio de conta depósito ou poupança de titularidade do trabalhador, preferencialmente, ou por meio de conta poupança social digital.

Verificou-se, na Cláusula Terceira do Contrato celebrado, a previsão de devolução dos recursos referentes às parcelas pagas em conta poupança social digital não movimentadas no prazo de noventa dias e, também, a previsão de validade de noventa dias para as parcelas disponibilizadas mediante plataforma social. Já a Subcláusula Sétima, da Cláusula Nona, prevê a devolução à Contratante dos recursos relativos aos benefícios depositados em Conta Suprimento não pagos dentro dos períodos de validade das parcelas.

Entretanto, observou-se, na análise do Contrato e do Projeto Básico Simplificado, que não foram detalhados procedimentos para a operacionalização e o acompanhamento da devolução de valores não sacados nos prazos legalmente estabelecidos.

Ainda, o art. 36 da Lei nº 13.846/2019 estabelece que, no caso de óbito do beneficiário, o crédito indevido – ocorrido após a data do óbito – deve ser resarcido à União pela instituição integrante do sistema financeiro nacional e isso não se aplica, única e exclusivamente, à conta poupança social digital. Ainda assim, não foi identificada a existência de normativo ou ajuste que detalhasse procedimentos e responsabilidades para a referida devolução.

Dessa forma, a falta de normatização quanto à devolução de valores creditados em conta e não devidos aos beneficiários, aliada à falta de definição de fluxos e procedimentos operacionais referentes ao resarcimento desses valores, no caso de créditos que ultrapassem sua validade ou realizados após o óbito dos beneficiários, acarretam em risco de não

devolução dos montantes devidos ou nos prazos previstos, com a consequente realização de despesa indevida no âmbito do Auxílio Emergencial.

#### **II.3.1.3. Procedimentos de devolução de valores.**

Não foram identificadas definições tempestivas de procedimentos e de responsabilidades relacionados à devolução no caso de pagamento/recebimento de Auxílio Emergencial por beneficiários não elegíveis, em que pese ter sido criada ferramenta para "Devolução de Valores do Auxílio Emergencial COVID-19"<sup>54</sup>, a qual foi desenvolvida pela STI, em parceria com a Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências (SGFT).

Foi informado pelo Ministério da Cidadania que "*O fluxo [de devoluções] se inicia com o recebimento do arquivo retorno da Caixa Econômica Federal – CAIXA pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação, do Ministério da Cidadania, que internaliza as informações em banco de dados para utilização. Assim, quando a ferramenta de devolução for acionada pelo beneficiário, as informações de pagamento serão recuperadas para gerar a Guia de Recolhimento da União – GRU, sendo gravado em banco esses parâmetros*".

Observa-se, da manifestação apresentada pelo gestor à época a ausência de explicação acerca de responsabilidades e de como se daria o fluxo de recepção de dados, de conferência das devoluções recebidas e de batimento das informações com listas de pagamento em processamento, de modo a evitar/prevenir pagamentos subsequentes indevidos.

Destaca-se, ainda, que durante todo o período de execução do Auxílio Emergencial, e mesmo após o seu encerramento, considerando as repercussões nos auxílios que vieram a ser pagos posteriormente, Auxílio Emergencial Residual e Auxílio Emergencial 2021, não se identificou que tenha sido editado normativo disciplinando questões como: possibilidade de devolução parcelada de valores recebidos para determinada parcela do AE, consignação de devolução em folha de pagamento, para servidores públicos.

Tardiamente, em 09.08.2021, houve a edição da Medida Provisória nº 1.061, de 09.08.2021, que, nos art. 27 e 28, trata de resarcimentos no âmbito do Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982/2020), do Auxílio Emergencial Residual (MP nº 1.000/2020) e do Auxílio Emergencial 2021 (MP nº 1.039/2021); no entanto, a referida MP nº 1.061/2021 ainda carece de normatização para a aplicação dos mencionados artigos, destaca-se, contudo, que a MP contempla a indicação das formas de notificação possíveis, bem como as seguintes definições a serem contempladas em regulamento: contraditório e ampla defesa; formas de notificação; prazos, etapas e procedimentos; condições e os valores mínimos para cobrança extrajudicial; índice de correção de valores; condições para concessão de desconto; possibilidade de parcelamento; e possibilidade de dispensa de ressarcimento, Em caso de valores insignificantes.

A edição da Portaria MC nº 667, de 02.09.2021, por sua vez, "*Disciplina os fluxos operacionais a serem observados, no âmbito do Ministério da Cidadania, no que diz respeito ao ressarcimento dos valores e gerenciamento de indícios de fraudes relativos ao Auxílio Emergencial (AE), ao Auxílio Emergencial Residual (AER) e ao Auxílio Emergencial 2021*",

---

<sup>54</sup> Disponível em <https://devolucaoauxilioemergencial.cidadania.gov.br/devolucao>, acesso realizado em 18.05.2020.

atribuindo à SAGI o gerenciamento das ações relacionadas e disciplinando responsabilidade de outras áreas nesse processo, sem outros detalhamentos acerca do efetivo processamento de cobrança para devolução de valores pagos e recebidos indevidamente.

O não disciplinamento tempestivo do tratamento a ser dispensado às devoluções de parcelas pagas indevidamente e a não definição de procedimentos operacionais, por longo período, para essas devoluções, impactou negativamente o processo.

#### **II.3.1.4. Mecanismos de acompanhamento da execução contratual.**

Verificou-se que houve a formalização e a designação de membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, por meio da Portaria nº 391/GM/MC, de 22.05.2020. No entanto, por ocasião da análise efetuada e remetida ao Ministério da Cidadania, foi destacada a importância de clara definição quanto às responsabilidades da Comissão, bem como a necessidade de esclarecimento sobre procedimentos e responsabilidades relativos: a) à liquidação para pagamento das faturas apresentadas mensalmente pela contratada; b) ao monitoramento da situação dos créditos (comandados, acatados, efetivados e rejeitados); c) ao monitoramento da remuneração dos valores em Conta Suprimento, seja na CAIXA, seja transferidos pela CAIXA a outros bancos; d) à suspensão de pagamentos no âmbito do Programa Bolsa Família, cujos beneficiários foram contemplados pelo Auxílio Emergencial; e) ao monitoramento da execução físico-financeira do Contrato.

Assim, a partir das situações e riscos identificados, foi indicada a necessidade de o Ministério da Cidadania estruturar os controles relacionados às lacunas mencionadas, ainda que parcela significativa dos pagamentos relativos à primeira parcela, e parte dos pagamentos da segunda parcela do Auxílio Emergencial tivessem sido processados nessas condições; medidas essas que se mostraram essenciais, em função das diferentes prorrogações ocorridas no âmbito do pagamento de auxílios emergenciais e da necessidade de acompanhamentos estruturados relacionados à execução de contratos de grande materialidade e criticidade, pois todos os pagamentos dos benefícios são realizados em seu âmbito.

#### **II.3.1.5. Propostas de providências e controles apresentadas ao Ministério da Cidadania**

As propostas de providências e de controles, para as quais se sugeriu que o Ministério da Cidadania avaliasse a pertinência e a oportunidade de sua implementação, estão apresentadas em sequência:

a) Definir, dentre as atribuições da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, ou outra área do Ministério da Cidadania que se considere pertinente, a responsabilidade por solicitar que a CAIXA apresente os conceitos e o detalhamento dos custos diretos e indiretos e dos custos fixos e variáveis incorridos na operacionalização do Auxílio Emergencial e de que forma estão contemplados dentro da tarifa de R\$ 0,80 pactuada. Ainda, mediante a apresentação dessas informações, realizar a avaliação da aderência desses custos aos serviços prestados;

b) Estabelecer tratativas junto à Contratada para definir o conceito de custo marginal, no âmbito do custo unitário contratado, de modo a resguardar o Ministério da Cidadania no caso de eventual solicitação pela CAIXA de repactuação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato;

- c) De modo a reduzir incertezas em relação ao custo final do Contrato face à possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro, com acréscimo de 10% sobre o valor do desbordo, estabelecer que, ainda durante a execução contratual, a Contratada deve informar eventuais situações que possam motivar solicitação futura de revisão do valor do Contrato e que a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, ou outra área do Ministério da Cidadania que se considere pertinente, deve analisar e validar tais situações e seus reflexos nos custos do Contrato;
- d) Solicitar à Contratada, e analisar, criticamente, o detalhamento da composição do custo unitário por crédito realizado, de modo a mitigar riscos de solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em questão;
- e) Avaliar a necessidade e a pertinência de normatizar, ou de propor normatização às instâncias governamentais pertinentes, as hipóteses de estorno de créditos não utilizados nos casos em que a legislação é omissa (especificamente, pagamentos não realizados em poupanças sociais digitais), considerando a necessidade de preservação do interesse público e os custos de oportunidade pelo pagamento de recursos não utilizados pelos beneficiários;
- f) Avaliar a necessidade e a pertinência de normatizar, ou de propor normatização às instâncias governamentais pertinentes, independentemente da modalidade de pagamento utilizada, a possibilidade de suspensões ou de interrupções de pagamentos de parcelas subsequentes, caso as anteriores não tenham sido sacadas;
- g) Definir procedimentos e responsabilidades pelo acompanhamento da devolução de recursos referentes às parcelas pagas e não utilizadas pelos beneficiários dentro dos prazos de validade dos créditos e pelos reflexos dessas devoluções nos saldos e remunerações da Conta Suprimento vinculada ao Contrato;
- h) Definir procedimentos e responsabilidades pelo acompanhamento da devolução de recursos referentes às parcelas pagas após o óbito dos beneficiários e pelos reflexos dessas devoluções nos saldos e remunerações da Conta Suprimento vinculada ao Contrato;
- i) Definir procedimentos e responsabilidades acerca da devolução no caso de recebimento de Auxílio Emergencial por outros beneficiários considerados não elegíveis após o pagamento de alguma das parcelas;
- j) Dar a publicidade devida aos beneficiários considerados não elegíveis após o pagamento de alguma das parcelas acerca das consequências legais e formas de resolução da situação;
- k) Definir conteúdo, prazo e responsabilidades pela aprovação do Relatório de efetividade de saque específico para o auxílio Emergencial;
- l) Definir procedimentos e responsabilidades para atestar a conformidade das faturas apresentadas pela Contratada, acompanhadas dos respectivos relatórios e demais informações pertinentes, até o dia 15 do mês subsequente ao da fatura;
- m) Conceituar o uso das terminologias “serviços continuados”, “serviços eventuais” e “serviços complementares” no âmbito do contrato, relacionando-as, inclusive quantitativamente, aos serviços objeto do contrato sob análise;

- n) Quando da definição de procedimentos e responsabilidades pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato, detalhar aquelas relativas à aprovação dos “relatórios referentes aos itens tarifáveis cobrados”;
- o) Definir procedimento estabelecendo as responsabilidades do Contratante pela emissão da manifestação técnica quanto aos serviços glosados, prevista no Contrato e no Projeto Básico Simplificado;
- p) Definir claramente o conceito de pagamento de parcela, com base nas quatro situações dos créditos (comandados, acatados, efetivados e rejeitados) aos beneficiários, com a finalidade de quantificar devidamente os valores a serem pagos à CAIXA em razão de cada fatura apresentada;
- q) Documentar adequadamente a elaboração e as modificações do Calendário Operacional de pagamentos do Auxílio Emergencial. Nas modificações, considerar a previsão de disponibilidade financeira para operacionalização dos pagamentos de modo a minimizar despesas financeiras desnecessárias;
- r) Definir procedimento estabelecendo as responsabilidades pelo controle financeiro dos recursos relativos aos benefícios depositados em Conta Suprimento, garantindo que os referidos controles contemplam saldos remanescentes decorrentes de créditos rejeitados mantidos em outras instituições financeiras;
- s) No que diz respeito aos valores transferidos a outras instituições financeiras para crédito em conta dos beneficiários, definir procedimentos de controle para o acompanhamento da efetivação dos créditos e da remuneração dos recursos enquanto mantidos em Conta Suprimento, ou seja, antes da efetivação ou depois da rejeição dos créditos comandados;
- t) No caso de pontuação para a operacionalização da concessão de benefícios por outros entes federativos no âmbito do Contrato sob análise, adotar procedimentos de controle que impeçam a operacionalização dos referidos benefícios com o uso de recursos destinados ao Auxílio Emergencial e, especialmente, que esses pagamentos possam ocasionar a negativação do saldo da Conta Suprimento;
- u) Definir, clara e formalmente, responsabilidades pela checagem dos beneficiários do Programa Bolsa Família contemplados pelo Auxílio Emergencial, de modo que sejam processadas as respectivas suspensões dos pagamentos dos beneficiários migrados, temporariamente, do primeiro para o segundo Programa. Igualmente, considerar os resultados das suspensões na apuração dos valores a serem repassados à CAIXA especificamente para a Conta Suprimento designada ao custeio do Programa Bolsa Família e considerar essas suspensões para remunerar a CAIXA no âmbito do contrato que, efetivamente, suportou essas operações;
- v) Com base no quantitativo de beneficiários considerados elegíveis para o recebimento do Auxílio Emergencial, avaliar a compatibilidade dos valores empenhados para remunerar a Contratada e, caso o valor se mostre insuficiente, providenciar o aditivo contratual e a suplementação dos valores empenhados, com a finalidade de evitar a realização de despesas sem prévio empenho; e

w) Delimitar o possível uso, pela Contratada, dos dados dos beneficiários para ações de inserção bancária e definir formas de dar transparência sobre essas ações aos beneficiários, ou seja, de informá-los sobre o uso de suas informações pessoais.

Com base nas recomendações registradas, buscou-se apoiar as ações e decisões do Ministério da Cidadania em relação à execução do Auxílio Emergencial, mediante a proposição de controles estruturantes a serem instituídos sobre os procedimentos de validação e de pagamento dos benefícios.

Por fim, destaca-se que a análise individualizada do Contrato nº 01/2020, celebrado em 08.04.2020, foi encaminhada ao Ministério da Cidadania em 29.05.2020 (Resultado 05), conforme relação constante do Anexo I, sendo a íntegra das análises apresentada no Anexo VII.

### **II.3.2 Contrato Administrativo nº 12/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev.**

Para a prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação, visando à operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania contratou a Dataprev, em decorrência de Ato de Dispensa de Licitação, por meio do Contrato nº 12/2020, celebrado em 15.04.2020, no valor de R\$ 7.205.013,37, com vigência de três meses, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos enquanto permanecesse a necessidade do objeto e a situação de calamidade pública.

O referido Contrato foi analisado com o objetivo de identificar riscos envolvidos em sua execução e de sinalizar controles preventivos ou corretivos cuja pertinência e oportunidade de implementação seriam avaliadas pelo Ministério da Cidadania, para eventual incorporação aos seus fluxos e procedimentos. Adicionalmente, foi analisada a solicitação de celebração de Termo Aditivo ao Contrato supracitado, cujo objeto é prestar “Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta)” e “Serviço de Operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais”.

Não foram contemplados na análise realizada aspectos relativos à formalização do contrato, tais como regularidade da dispensa de licitação que fundamentou a contratação, face à existência de contrato vigente entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev; regularidade fiscal da contratada; competências dos agentes envolvidos nos procedimentos de formalização de contrato; regularidade dos pagamentos dos serviços à Dataprev; e cronologia dos atos de gestão praticados.

A seguir, apresentam-se os principais resultados das análises realizadas.

#### **II.3.2.1. Definição do objeto, composição e parâmetros de recomposição de custos; e vigência do contrato.**

Naquilo que diz respeito ao objeto do contrato, verificou-se que existia a necessidade de definir se o reconhecimento do direito ao Auxílio Emergencial realizado durante a vigência da Lei nº 13.982/2020 conferia ao beneficiário, necessariamente, o direito ao recebimento de todas as parcelas, o que não estava disciplinado, em função de seus impactos na execução contratual e na definição de sua vigência.

Como o contrato foi pactuado com a vigência de três meses e com a possibilidade de sucessivas prorrogações, e que se identificou a existência de previsão de elaboração de relatórios parciais relacionados à sua execução, cujas informações poderiam subsidiar eventual prorrogação, houve o registro acerca da importância de elaboração desses relatórios, haja vista que a sua falta poderia levar o Ministério da Cidadania a eventual prorrogação do Contrato sem a consideração da adequação, da qualidade e da regularidade dos serviços prestados.

Quanto à possibilidade de realização de aditivo ao Contrato, considerando a solicitação de pactuação de termo aditivo mencionada, ou de nova contratação de serviços pelo Ministério das Cidadania, para suprir a necessidade de atendimento a demandas de órgãos externos que exercem a defesa de interesses de cidadãos, não se identificou análises que porventura tenham sido realizadas pelo Ministério da Cidadania no sentido de verificar se parte dessas demandas provém de falhas na execução do contrato, o que poderia ensejar ajustes em sua execução.

#### **II.3.2.2. Mecanismos de acompanhamento da execução contratual.**

Verificou-se que houve a designação de membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização do contrato, tendo sido registrada, no documento de análise à época remetido ao Ministério da Cidadania, a importância de definição quanto às suas responsabilidades, bem como de procedimentos preventivos, para evitar que falhas identificadas ao longo da execução do Contrato fossem repetidas nos processamentos de novos lotes de requerimento de benefícios, bem como para a reparação de danos eventualmente suportados pelo Ministério da Cidadania em decorrência de eventuais falhas decorrentes dos procedimentos adotados pela Dataprev na execução do Contrato.

#### **II.3.2.3. Definição de requisitos técnicos para a execução do objeto e mecanismos de acompanhamento relacionados ao seu atendimento pela Contratada.**

Não se identificou que o Ministério da Cidadania tenha definido e documentado as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços ou que tenha adotado procedimentos para acompanhar se as regras e as especificações eventualmente definidas pela Dataprev estavam sendo observadas pela contratada.

#### **II.3.2.4. Mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato.**

Por ocasião da análise efetuada, ainda no início da execução do contrato, não se identificou que tenham sido acordados os modelos e/ou elaborados quaisquer dos relatórios previstos no Projeto Básico (Relatório de Ateste de Serviços e Relatório Gerencial de Níveis de Serviço), tampouco se verificou definição, tanto no Contrato, quanto no Projeto Básico, de procedimentos e responsabilidades para as verificações previstas contratualmente, necessárias à liquidação das despesas.

Ainda, como parte dos procedimentos para o encerramento do contrato, se registrou a necessidade de realizar e formalizar avaliação, até o final da sua execução, sobre quais

produtos seriam de propriedade do Ministério da Cidadania, para a adoção das providências pertinentes para o recebimento dos mesmos pelo Ministério.

#### **II.3.2.5. Propostas de providências e controles apresentadas ao Ministério da Cidadania.**

Considerando o exposto, e a necessidade de estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados, relacionados ao contrato firmado com a Dataprev, foram apresentadas propostas de providências e de controles ao Ministério da Cidadania, conforme segue:

- a) Monitorar alterações legais sobre o Auxílio Emergencial com a finalidade de providenciar as dotações orçamentárias necessárias à cobertura de eventuais aditivos contratuais;
- b) Consolidar entendimento jurídico acerca de o reconhecimento do direito ao Auxílio realizado durante a vigência da Lei nº 13.982/2020 conferir, ou não, ao beneficiário, o direito ao recebimento de todas as parcelas, mesmo que venham a ser pagas depois do final da vigência da Lei nº 13.979/2020. Com base nesse entendimento, avaliar, ainda, a necessidade de ajustar a vigência do contrato;
- c) Emitir relatórios parciais sobre a execução do contrato, com informações acerca da regularidade da prestação dos serviços, com os objetivos de facilitar o seu acompanhamento e de subsidiar a decisão sobre eventual aditivo contratual. Considerar a possibilidade de utilizar os Relatórios de Ateste de Serviços e os Relatórios Gerenciais de Níveis de Serviço com essa finalidade;
- d) Utilizar os resultados dos cruzamentos de dados realizados pela CGU, ou por outros atores, para a definição de procedimentos preventivos, ou para o aprimoramento dos existentes, com a finalidade de evitar que falhas identificadas ao longo da execução do Contrato sejam repetidas nos processamentos de novos lotes do Auxílio Emergencial e que sejam utilizados para o reprocessamento das informações de benefícios já concedidos, sempre que necessário e pertinente;
- e) Utilizar os resultados dos cruzamentos de dados realizados pela CGU, ou por outros atores, para a definição de procedimentos corretivos, ou para o aprimoramento dos existentes, e com a finalidade de promover a reparação de danos eventualmente sofridos pelo Ministério da Cidadania devido a falhas no reconhecimento de direito a parcelas do Auxílio Emergencial;
- f) Ao final da execução contratual, realizar avaliação sobre os resultados finais obtidos com base nas providências relacionadas à proposta da alínea “e” e, caso se identifique prejuízo para o Ministério da Cidadania, cientificar a Dataprev e adotar as providências pertinentes;
- g) Com base nas providências relacionados à proposta da alínea “e”, identificar se há demanda a ser implementada em eventual nova contratação, em decorrência de falhas identificadas na execução do Contrato nº 12/2020 e, em caso positivo, considerar essas informações nas tratativas acerca da nova contratação;
- h) Realizar as análises e os registros pertinentes acerca da execução contratual ocorrida no período anterior à designação da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento;

- i) Sanear o processo de contratação, mediante inserção da documentação de designação do preposto da Dataprev, e respectivo substituto;
- j) Com a finalidade de sanear a execução do contrato e, especialmente, considerando os resultados até o momento observados a partir da sua execução, inclusive aqueles decorrentes de cruzamentos de dados efetuados pela CGU, realizar e registrar Reunião Técnica de alinhamento, em substituição à Reunião Técnica Inicial;
- k) De modo a aprimorar a gestão e a fiscalização do contrato, elaborar e documentar cronogramas envolvendo as etapas da prestação dos serviços, quando couber, e os pontos de controle a serem realizados pela equipe de fiscalização do contrato;
- l) Definir e documentar as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços (mesmo para os já executados), inclusive no que diz respeito à periodicidade de atualização dos dados, métodos de identificação de pessoas e regras de prevalência para vínculos, e adote procedimentos para acompanhar se estão sendo observados pela Dataprev;
- m) Solicitar à Dataprev a apresentação do plano de continuidade que garanta a disponibilidade dos sistemas de dados;
- n) Pactuar e documentar (mesmo para os eventos passados): as bases de dados utilizadas pela Dataprev para a avaliação sobre os critérios e regras de elegibilidade dos beneficiários, as datas de referência de cada uma dessas bases de dados e, em especial, os dados e as datas de referência utilizados para apuração da renda dos requerentes/candidatos ao recebimento do Auxílio Emergencial;
- o) Para o pagamento de eventuais próximas parcelas do Auxílio Emergencial, definir e realizar procedimentos para verificação sobre a qualidade - e possibilidades de aprimoramento - dos métodos de identificação de pessoas e de estabelecimento de regras de prevalência de vínculos;
- p) Ao estabelecer os cronogramas, prever o momento da apresentação dos Relatórios de Ateste de Serviços;
- q) Acordar o modelo de Relatório de Ateste de Serviços e de Relatório Gerencial de Níveis de Serviço, conforme Projeto Básico; e
- r) Até o final da contratação, realizar levantamento acerca dos produtos que são de propriedade do Ministério da Cidadania e providenciar o repasse, ao Ministério, pela Dataprev. Ainda, registrar essa informação no processo administrativo que registra a execução do contrato.

Por fim, destaca-se que essa análise individualizada do Contrato nº 12/2020 foi encaminhada ao Ministério da Cidadania em 27.06.2020 (Resultado 13), conforme relação constante do Anexo I, sendo que a íntegra das análises é apresentada no Anexo VII.

## **II.3.3 Contrato Administrativo nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev.**

Para a prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação, visando à operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, foi contratada a Dataprev, por meio do Contrato nº 12/2020, celebrado em 15.04.2020, conforme tratado no item II.3.2 deste Relatório. No entanto, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania, após a celebração do mencionado Contrato com a Dataprev, identificou a necessidade de contratação de novos serviços de conexão referentes ao cadastramento de solicitações diversas, relacionadas a requerimento de Auxílio Emergencial, para atendimento a demandas que seriam provenientes de órgãos externos<sup>55</sup> que exercem a defesa de interesses de cidadãos.

Dessa forma, em decorrência de Ato de Dispensa de Licitação, foi celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, em 22.06.2020, o Contrato nº 21/2020, com prazo de vigência de seis meses e valor de R\$ 11.680.318,38, cujo objeto é a prestação de serviços especializados em TI para (i) operacionalização do Cadastro Assistido para populações em condição de extrema vulnerabilidade (ultra vulneráveis), (ii) serviços de consulta e contestação do cidadão, e (ii) recepção de demandas judiciais, para viabilizar as atividades complementares ao processo de pagamento do auxílio emergencial.

A análise teve por objetivo identificar riscos envolvidos em sua execução e sinalizar controles preventivos ou corretivos ao Ministério da Cidadania, para que avalie a oportunidade e a pertinência de sua implementação. Registra-se que, na análise do Contrato nº 12/2020, também celebrado entre o Ministério e a Dataprev, referenciado no item II.3.2 deste Relatório, foi analisada a solicitação, então existente, de celebração de Termo Aditivo ao Contrato supracitado, que restou convertida na assinatura do Contrato nº 21/2020 sob análise.

Destaca-se que, para a viabilização do Cadastro Assistido, o Ministério da Cidadania também firmou o Contrato nº 18/2020, em 05.06.2020, com os Correios, cuja análise consta no item II.3.4 deste Relatório. A execução do Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, está relacionada à execução do Contrato nº 18/2020, celebrado com os Correios, pois, enquanto os Correios utilizariam sua estrutura para recepcionar e atender os cidadãos em situação de

---

<sup>55</sup> O Ofício DPU nº 68/2020 questiona o Ministério da Cidadania em relação à: "a) dificuldade de acesso pelas camadas hipervulneráveis; b) negativa de acesso em razão de CadÚnico desatualizado; c) vínculos empregatícios abertos; e d) ausência de possibilidade de recurso administrativo com apresentação de documentação suplementar".

Ainda, em Ação Civil Pública, a Defensoria Pública da União requer que a União: "Apresente plano de ação e promova todas as modificações necessárias nas operações de habilitação e pagamento do auxílio emergencial, via aplicativos ou outros mecanismos adequados, para afastar ou criar alternativas à: exigência de preenchimento do campo 'número de telefone', ou, subsidiariamente, para permitir que um mesmo número de telefone seja utilizado para o cadastramento de vários beneficiários; exigência da indicação de e-mail para o cadastramento no CAIXA TEM e criação da conta poupança digital, para fins de recebimento do auxílio-emergencial (...)".

Em Ação Popular, movida contra a União, a Agência Nacional de Telecomunicações e a CAIXA: "questiona o fato de que a plataforma digital para solicitação do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982/2020 exige que o solicitante possua telefone celular, o que, no entender do autor popular, constitui requisito ilegal, visto criar exigência não prevista em lei".

extrema vulnerabilidade, a Dataprev prestaria o suporte tecnológico para a recepção das informações pelos Correios e encaminhamento ao Ministério da Cidadania para utilização no processo de reconhecimento de direito ao Auxílio Emergencial.

Destaca-se que nas análises realizadas, cujos resultados foram encaminhados ao Ministério da Cidadania em agosto/2020 e que estão parcialmente registrados neste item, não foram contemplados aspectos relativos à formalização do contrato, tais como regularidade da dispensa de licitação que fundamentou a contratação, face à existência de outros contratos vigentes entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev; regularidade fiscal da contratada; competência dos agentes envolvidos nos procedimentos de formalização de contrato; regularidade dos pagamentos dos serviços à Dataprev; e cronologia dos atos de gestão praticados. Ainda, as análises relacionadas ao Contrato nº 21/2020 somente contemplam aspectos relacionados ao Contrato nº 18/2020 naquilo que se mostrou estritamente necessário para a compreensão dos serviços que deveriam ser prestados pela Dataprev.

Desse modo, as análises foram baseadas especialmente no termo de Contrato nº 21/2020, de 22.06.2020, e nos correspondentes Projeto Básico, de 19.06.2020, e Proposta Comercial (PC/066/2020), de 10.06.2020, e, complementarmente, nos termos do ACT nº 41/2020, celebrado entre a União, representada pelo Ministério da Cidadania, e a DPU, assim como nos termos do Plano de Trabalho a ele relacionado. A seguir, apresentam-se os principais resultados das análises realizadas.

#### **II.3.3.1. Definição do objeto e composição de custos.**

Considerando que o contrato em análise foi assinado em 22.06.2020, verificou-se a necessidade de o Ministério da Cidadania avaliar a pertinência de cancelar ou de repactuar a contratação do Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido, nos moldes acordados, considerando a data limite de 02.07.2020 para requerer o Auxílio Emergencial. Já em relação a Consultas e Contestações do Cidadão e a funcionalidades relacionadas a Demandas Judiciais, observou-se a necessidade de identificar a origem dessas demandas, vez que poderiam estar associadas a falhas da Dataprev na execução do Contrato nº 12/2020.

#### **II.3.3.2. Mecanismos de acompanhamento da execução contratual.**

Verificou-se que algumas áreas do Ministério da Cidadania indicaram representantes para compor a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização. No entanto, não houve a designação formal dessa Comissão. Foi registrada a importância de sua designação tempestiva, com clara definição quanto às suas responsabilidades, bem como de procedimentos preventivos e mesmo corretivos para, eventualmente, buscar a reparação de danos eventualmente suportados pelo Ministério em decorrência de falhas em procedimentos adotados pela Dataprev na execução do Contrato.

#### **II.3.3.3. Definição de requisitos técnicos para a execução do objeto e mecanismos de acompanhamento relacionados ao seu atendimento pela Contratada.**

Não se identificou que o Ministério da Cidadania tenha definido e documentado as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços, ou que tenha adotado

procedimentos para acompanhar se as regras de negócio pertinentes e as especificações estavam sendo observadas pela Dataprev.

#### **II.3.3.4. Mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato**

Da mesma forma, não se identificou que tenham sido acordados os modelos e/ou elaborados quaisquer dos relatórios previstos no Projeto Básico (Relatório de Ateste de Serviços e Relatório Gerencial de Níveis de Serviço), tampouco se verificou definição, tanto no Contrato, quanto no Projeto Básico, de procedimentos e responsabilidades para as verificações previstas contratualmente, necessárias à liquidação das despesas.

#### **II.3.3.5. Suporte tecnológico para a operacionalização do Cadastro Assistido e das contestações.**

A partir das análises realizadas, não se identificou se todos os serviços contratados entraram em operação. Ainda, identificou-se a necessidade de as contestações serem submetidas a cruzamentos de dados que verifiquem a ocorrência de situações supervenientes à contestação, ou mesmo decorrentes da contestação, que poderiam, eventualmente, resultar em inelegibilidade por parte do beneficiário.

Destaca-se, ainda, que houve registro de falta de informação, nas aplicações disponíveis, dos motivos detalhados das negativas ao Auxílio Emergencial àqueles que apresentam as contestações, o que fragiliza a atuação do Ministério da Cidadania e das demais instituições envolvidas no processo de atendimento à demanda do cidadão e de registro das contestações, as quais podem ser pertinentes. Foi destacado que essa condição gera assimetria de informações entre o motivo da negativa e as análises sobre as contestações dos cidadãos, judicial ou extrajudicialmente. Essa fragilidade das informações estaria associada, ainda, à existência de múltiplas aplicações para a apresentação de contestações e que não havia comprovação de que essas aplicações estivessem dotadas de interoperabilidade, o que exporia a União a riscos significativos no processamento das contestações, pois existia a possibilidade de múltiplas concessões do Auxílio Emergencial ao mesmo cidadão ou ao mesmo grupo familiar.

Destaca-se que, à época das análises realizadas, ao ser questionado sobre tais situações, o Ministério da Cidadania redirecionou os questionamentos à Dataprev, o que sinaliza que o Ministério não detinha as informações relevantes sobre os processamentos do Auxílio Emergencial e sobre aqueles das contestações recebidas, evidenciando fragilidades no acompanhamento da execução dos contratos firmados com essas finalidades.

#### **II.3.3.6. Propostas de providências e controles apresentadas ao Ministério da Cidadania.**

Considerando a identificação de necessidade de aprimoramentos no acompanhamento então efetuado pelo Ministério da Cidadania em relação ao contrato em análise, relacionados à estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados, foram encaminhadas as seguintes recomendações de providências e de controles, para as quais foi sugerido que o Ministério da Cidadania avaliasse a pertinência e a oportunidade de sua implementação:

- a) Acerca do Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido, avaliar a pertinência de realizar o cancelamento ou de realizar repactuação contratual com a Dataprev, considerando que, a partir da data limite de 02.07.2020, não é possível a apresentação de requerimentos e, por conseguinte, a geração de protocolos, mas apenas o serviço de consulta à situação de requerimentos;
- b) Identificar se há demandas para a contratação de novos serviços de operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais decorrentes de falhas na execução do Contrato nº 12/2020. Em caso positivo, realizar tratativas com base nas responsabilidades contratualmente pactuadas com a Dataprev;
- c) Emitir relatórios parciais sobre a execução do contrato, com informações acerca da regularidade da prestação dos serviços, com os objetivos de facilitar o seu acompanhamento e de subsidiar decisões sobre eventual aditivo contratual. Considerar a possibilidade de utilizar o Relatório de Ateste de Serviços e o Relatório Gerencial de Níveis de Serviço com essa finalidade;
- d) Designar a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato e realizar as análises e os registros pertinentes acerca da execução contratual ocorrida no período anterior à designação da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento;
- e) Com a finalidade de sanear e aprimorar a execução do contrato, realizar e registrar Reunião Técnica de alinhamento, em substituição à Reunião Técnica Inicial;
- f) De modo a aprimorar a gestão e a fiscalização do contrato, elaborar e documentar cronogramas envolvendo as etapas da prestação dos serviços, quando couber, e os pontos de controle a serem realizados pela equipe de fiscalização do contrato;
- g) Definir e documentar as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços (mesmo para os já executados), inclusive no que diz respeito à periodicidade de atualização dos dados, métodos de identificação de pessoas e regras de prevalência para vínculos, e adote procedimentos para acompanhar se estão sendo observados pela Dataprev;
- h) Ao estabelecer os cronogramas, prever o momento da apresentação dos Relatórios de Ateste de Serviços;
- i) Acordar o modelo de Relatório de Ateste de Serviços e de Relatório Gerencial de Níveis de Serviço, conforme Projeto Básico;
- j) Até o final da contratação, realizar levantamento acerca dos produtos que são de propriedade do Ministério da Cidadania e providenciar o repasse ao Ministério, pela Dataprev. Ainda, registrar essa informação no processo administrativo referente à execução do contrato;
- k) Verificar se a solução tecnológica oferecida pela Dataprev entrou em operacionalização com todos os serviços acordados e, caso não o tenha, que seja levado em consideração, no ateste da fatura, quais os serviços efetivamente disponibilizados pela Contratada;
- l) Implementar controles, juntamente com os prestadores de serviço contratados, para adaptar as aplicações disponíveis para apresentação de contestações, de modo que apresentem o detalhamento das situações que motivaram a negativa do pedido, inclusive as datas de referência dos dados que fundamentaram as negativas;

- m) Implementar controles, juntamente com os prestadores de serviço contratados, para que as contestações recebidas, independentemente de quem as tenha apresentado, sejam processadas para a verificação de que todos os motivos da negativas foram, efetivamente, esclarecidos e de que não surgiram situações novas que tornem os beneficiários inelegíveis após a negativa inicial ou após a apresentação das contestações ;
- n) Implementar controles, juntamente com os prestadores de serviço contratados, para que o processamento das contestações apresentadas pelos diversos canais disponíveis seja realizado sem que ocorram pagamentos em duplicidade aos cidadãos;
- o) Incluir, nos sistemas pertinentes, marcador que informe que a concessão foi processada a partir de contestação, bem como a origem dessa contestação, de modo que seja possível rastrear a origem de pagamentos eventualmente realizados em multiplicidade aos beneficiários e adotar as providencias pertinentes de resarcimento; e
- p) Em articulação com as instituições envolvidas no processo de apresentação de contestações, definir controles preventivos acerca da apresentação e do processamento de dados que sejam adequados à realidade e aos processos de trabalho dessas instituições, nos moldes do proposto para a apresentação de contestações extrajudiciais pela DPU.

Por fim, destaca-se que a análise individualizada do Contrato nº 21/2020 foi encaminhada ao Ministério da Cidadania em 06.08.2020 (Resultado 17), conforme relação constante do Anexo I, sendo a íntegra das análises apresentada no Anexo VII.

#### **II.3.4 Contrato Administrativo nº 18/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e os Correios.**

Em decorrência de demandas que seriam provenientes de órgãos externos que exercem a defesa de interesses de cidadãos, conforme tratado no item II.3.3 deste Relatório, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania identificou a necessidade de contratação de serviço de atendimento ao cidadão para proporcionar o cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial sem a necessidade da utilização de ferramentas tecnológicas por parte do requerente. O Ministério da Cidadania estimou entre 2,56 a 23,4 milhões de pessoas com potencial para a procura pelo novo canal a ser disponibilizado<sup>56</sup>.

Dessa forma, em decorrência do Ato de Dispensa de Licitação nº 16/2020, foi celebrado entre o Ministério da Cidadania e os Correios, em 05.06.2020, o Contrato nº 18/2020, com prazo de vigência de três meses e valor de R\$ 95.785.200,00, tendo como objeto a prestação “*de serviços e venda de produtos que atendam às necessidades da Contratante, mediante adesão ao(s) anexo(s) deste Instrumento Contratual que, individualmente, caracteriza(m) cada modalidade envolvida*”.

Registra-se que, em certa medida, a execução do Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, conforme tratado no item II.3.3 deste Relatório, está relacionada à execução do Contrato nº 18/2020 em análise, celebrado com os Correios, pois, enquanto os Correios utilizariam sua estrutura para recepcionar e atender os cidadãos em situação de extrema vulnerabilidade, a Dataprev prestaria o suporte tecnológico para a inserção das informações

---

<sup>56</sup> Por meio da Nota Técnica nº 6/2020, de 13.05.2020.

recepções pelas Correias e o encaminhamento dessas ao Ministério da Cidadania para utilização no processo de reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial.

A análise realizada no âmbito do Contrato nº 18/2020 teve o objetivo de identificar riscos e fragilidade envolvidos em sua execução, tendo sinalizado controles a serem eventualmente implementados pelo Ministério da Cidadania em situações similares, considerando-se que o contrato em análise teve sua vigência encerrada em 05.09.2020, antes, portanto, do envio dos resultados relacionados ao Ministério da Cidadania, em 15.10.2020.

Destaca-se que, nestas análises, não foram contemplados aspectos relativos à formalização do contrato, tais como regularidade da dispensa de licitação que fundamentou a contratação; regularidade fiscal da contratada; competência dos agentes envolvidos nos procedimentos de formalização de contrato; regularidade dos pagamentos dos serviços aos Correios; e cronologia dos atos de gestão praticados.

Desse modo, as análises foram baseadas especialmente no termo de Contrato nº 18/2020, de 05.06.2020, e anexo, no Projeto Básico, de 04.06.2020, e na Proposta Técnica e Comercial, de 26.05.2020.

A seguir, apresentam-se os principais resultados das análises realizadas.

#### **II.3.4.1. Definição do objeto, composição de custos e parâmetros de recomposição de custos, e vigência do contrato.**

Com base nas análises realizadas, foi identificado descompasso entre a data de início da execução do Contrato nº 18/2020, assinado com os Correios, e a data de assinatura do Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev para, dentre outras ações, viabilizar o Cadastro Assistido mediante fornecimento do suporte tecnológico necessário.

Ainda, as análises permitiram identificar a anulação do empenho que sustentava o Contrato nº 18/2020, mas não foram localizados, no processo administrativo pertinente, registros necessários relacionados à finalização do contrato. Nesse sentido, identificou-se a necessidade de definição e de realização de procedimentos para verificação e registro acerca da regularidade da execução do contrato, com informações sobre a aderência da prestação dos serviços aos termos pactuados.

#### **II.3.4.2. Procedimentos e mecanismos para verificação da execução do Contrato.**

Não houve designação de equipe de gestão e de fiscalização para acompanhamento da execução do Contrato, tampouco definição quanto às suas responsabilidades. Ainda, a análise realizada não permitiu identificar atos de acompanhamento efetivo da execução contratual, de acordo com as previsões contidas no Contrato e no Projeto Básico.

#### **II.3.4.3. Mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato.**

Na análise realizada, não se identificou que tenham sido acordados os modelos e/ou elaborados quaisquer dos relatórios previstos no Projeto Básico, tampouco se identificou que tenha havido definição de procedimentos e responsabilidades para a verificação prevista na Cláusula Sexta do Contrato ou em item específico do Projeto Básico.

À época da finalização das análises realizadas em 2020, não foram identificados pagamentos<sup>57</sup> referentes à execução do Contrato, no processo analisado, situação que poderia acarretar ônus adicionais ao Ministério da Cidadania, caso eventuais atrasos em pagamentos fossem decorrentes de atrasos em que houvesse sua responsabilidade.

#### **II.3.4.4. Propostas de providências e controles apresentadas ao Ministério da Cidadania.**

Considerando a necessidade de aprimoramentos na gestão e na execução de contratos no âmbito do Auxílio Emergencial, foram apresentadas propostas de providências e de controles, para que o Ministério da Cidadania avaliasse a pertinência e a oportunidade de sua implementação:

- a) Definir e realizar procedimentos para verificação da execução do contrato, com informações acerca da regularidade da prestação dos serviços, permitindo o pagamento pelos serviços prestados e o adequado encerramento contratual;
- b) Definir pressupostos de acompanhamento da execução contratual para futuros contratos que venham a ser firmados no âmbito da execução do Auxílio Emergencial ou do Auxílio Emergencial Residual, inclusive com a possibilidade de se apresentar relatórios parciais e, por consequência, de relatório final pelos gestores/fiscais do Contrato;
- c) Realizar as análises e os registros pertinentes acerca da execução contratual ocorrida no período em que não houve a designação de servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato;
- d) Sanear o Processo referente ao Contrato nº 18/2020, autuando-o com as faturas emitidas pelos Correios, com o Relatório apresentado pela Dataprev (correspondente ao item 12.3 do Projeto Básico), com a documentação que concluiu pela anulação parcial do empenho, e com outros documentos eventualmente identificados como relevantes pelo Ministério; e
- e) Formalizar os atestes acerca dos serviços prestados pelos Correios e registrar no correspondente Processo o Relatório Circunstaciado previsto no item 12.3 do Projeto Básico e as análises previstas no item 12.5.1 do Projeto Básico.

Por fim, destaca-se que a análise individualizada do Contrato nº 18/2020 foi encaminhada ao Ministério da Cidadania em 15.10.2020 (Resultado 19), conforme relação constante do Anexo I, sendo a íntegra das análises apresentada no Anexo VII. Destaca-se, por oportuno, que, em 22.07.2020, houve anulação parcial do empenho relacionado ao contrato, no valor de R\$ 95.685.243,42, o que denota sua baixa execução.

---

<sup>57</sup> Consulta ao SIAFI realizada em 05.10.2020.

## **II.4. Principais resultados das análises realizadas acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais.**

Ainda no âmbito do ACT nº 01/2020, celebrado entre a CGU e o MC, foram realizadas análises sobre riscos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais processadas pelo Ministério da Cidadania, especificamente em parceria com a Defensoria Pública da União, decorrente do ACT nº 41/2020, celebrado em 10.06.2020 entre esses órgãos.

O mencionado ACT nº 41/2020 teve como objeto “*(...) promover cooperação técnica para prevenir a propositura de ações judiciais relativas ao auxílio emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, (...), por meio da definição de fluxo de informações acerca dos motivos ensejadores do indeferimento dos pedidos do referido auxílio pelo Ministério da Cidadania, bem como pela atuação em padronização de ações extrajudiciais de solução de conflitos*”.

O objetivo das análises realizadas foi identificar riscos envolvidos na execução do ACT nº 41/2020, assim como sinalizar controles preventivos ou corretivos cuja pertinência e oportunidade de implementação poderiam ser avaliados pelo Ministério da Cidadania em conjunto com a Defensoria Pública da União.

As análises foram baseadas no termo do ACT, no Plano de Trabalho relacionado e, complementarmente, no processo que trata do Contrato nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, para o desenvolvimento e sustentação da ferramenta tecnológica que dá suporte à apresentação das contestações extrajudiciais, cuja análise foi registrada no item II.3.3 deste Relatório. Registra-se que as análises relativas ao Contrato nº 21/2020, nesse contexto, referem-se, tão somente, aos aspectos que podem representar impactos no processamento das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU.

Acrescente-se que diagnóstico inicial, à época das análises realizadas, sinalizava a existência de, aproximadamente, 13 mil pedidos de representação processual de assistidos da Defensoria Pública da União em todo país, buscando questionar judicialmente os indeferimentos administrativos dos pedidos de Auxílio Emergencial; em reunião realizada em 02.07.2020, integrantes da DPU informaram que o número de pedidos de representação estaria em cerca de 40 mil.

A seguir, apresentam-se os principais resultados das análises realizadas.

### **II.4.1. Fluxo do processo de contestação extrajudicial.**

Por ocasião das análises realizadas, identificou-se que a formalização de entendimentos jurídicos sobre a elegibilidade dos beneficiários e sobre os parâmetros de cálculo da renda familiar, ao longo do processo de gestão do Auxílio Emergencial, poderia impactar as análises a serem realizadas pela DPU para a apresentação de contestações. Nesse sentido, destacou-se a relevância de que fosse avaliada a possibilidade, pelo Ministério da Cidadania, de submeter a reprocessamento os benefícios que aguardavam avaliação pela DPU, considerando os entendimentos jurídicos firmados. Da mesma forma, foi destacada a relevância de os documentos que consubstanciaram as decisões de indeferimento ou de bloqueio/suspensão/cancelamento de benefícios serem compartilhados com a DPU para subsídio às análises a serem por ela realizadas.

## **II.4.2. Definição dos documentos considerados aptos para utilização pela DPU.**

A análise acerca da lista de documentos definida pela Portaria MC nº 423/2020, considerados pelo Ministério da Cidadania como aptos a serem utilizados pela DPU para a tomada de decisão sobre a apresentação de contestações, permitiu a identificação de oportunidades de detalhamento na norma e, ainda, reforçou a relevância da realização do reprocessamento de requerimentos de Auxílio Emergencial, haja vista que a Portaria prevê a consideração de documentos gerados pela própria Dataprev, em razão de a empresa deter os dados. Logo, esses dados deveriam, primeiramente, ser utilizados para o reprocessamento dos requerimentos, com posterior tratamento pela DPU, daquelas situações em que ainda houvesse pendências, após o mencionado reprocessamento.

## **II.4.3. Processamento automático das contestações extrajudiciais.**

As análises relacionadas ao suporte tecnológico para as contestações extrajudiciais sinalizaram riscos relevantes no processamento automático dessas contestações, haja vista que não foram identificadas informações que descrevam os batimentos de dados previstos. Nesse sentido, verificou-se a necessidade de que o fluxo operacional desenvolvido utilizasse a manifestação da DPU em conjunto com a realização de processamentos de dados adicionais, mesmo que de forma automática, em virtude da possibilidade de ocorrência de situações supervenientes à contestação, ou mesmo decorrentes da contestação, que possam implicar em inelegibilidade por parte do beneficiário.

## **II.4.4. Riscos relacionados à assimetria de informações disponibilizadas à DPU.**

Foram identificados riscos de assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial, em razão de serem apresentados os critérios que motivaram a negativa, todavia sem o detalhamento disponível no âmbito do Ministério da Cidadania.

Destaca-se, exemplificativamente, que é informada a fundamentação da negativa em decorrência de o beneficiário possuir vínculo empregatício, no entanto, dados sobre o vínculo não são disponibilizados à DPU.

## **II.4.5. Riscos relacionados à segurança da informação.**

Também foram identificados riscos relacionados à segurança da informação no processamento das contestações extrajudiciais, decorrentes da não integração entre o sistema da DPU em que será formalizado o Processo de Assistência Jurídica (SisDPU) e o sistema de contestações, disponibilizado pela Dataprev.

Para tanto, indicou-se a necessidade de o Ministério da Cidadania e a DPU discutirem a viabilidade de pactuação de rotinas de avaliação, preferencialmente previamente à realização

de créditos em conta para os beneficiários, haja vista que a implementação de controles prévios potencializaria a mitigação dos riscos associados.

#### **II.4.6 Apresentação de dados relativos ao Auxílio Emergencial a órgãos externos e possíveis novos acordos.**

Observou-se a necessidade de que os sistemas relacionados ao Auxílio Emergencial, sejam eles de registro, concessão, contestação ou pagamento contenham informações acerca das concessões que consideraram contestações, sejam elas extrajudiciais ou não. Tal medida é relevante para que haja integridade das informações em sistema e, em consequência, permita análises específicas acerca desses benefícios, com a mitigação de riscos relacionados, inclusive de ocorrência de falsos positivos como resultados de eventuais cruzamentos de dados.

Por fim, registrou-se a relevância de considerar os riscos apontados anteriormente no caso de serem celebrados novos acordos pelo Ministério da Cidadania com a finalidade de facilitação do processo de recebimento de contestações extrajudiciais.

#### **II.4.7. Propostas de providências e controles apresentadas ao Ministério da Cidadania.**

A partir das análises realizadas, observou-se a possibilidade de aprimoramentos na gestão do Ministério da Cidadania naquilo que diz respeito ao processo de recebimento das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU, mediante estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados. Dessa forma, foram encaminhadas as seguintes propostas de providências e de controles, para as quais se propôs que o Ministério da Cidadania avaliasse a pertinência e a oportunidade de sua implementação:

- a) Com base em dados fornecidos pela DPU sobre solicitantes de assistência jurídica com Processo de Assistência Jurídica formalizado, reprocessar os requerimentos, independentemente de já terem sido apresentadas contestações, considerando a ocorrência de reformulação de entendimentos e de aprimoramento nos procedimentos de processamento de concessão de Auxílio Emergencial. Informar os resultados à DPU para que a instituição possa avaliar a possibilidade de arquivar, por perda de objeto, os processos relativos a requerimentos já concedidos;
- b) Compartilhar com a DPU os entendimentos jurídicos consolidados ao longo do processo de gestão do Auxílio Emergencial no que diz respeito a critérios de elegibilidade, apuração de renda familiar e outros entendimentos com reflexo nas análises a serem por ela realizadas para a apresentação de contestações;
- c) Definir e documentar o fluxo operacional, a ser implementado pela Dataprev, para o processamento automático das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU, que preveja análises (cruzamento de dados) que considerem, pelo menos, os riscos apontados;
- d) Adaptar o sistema de apresentação de contestações para que a DPU tenha acesso, em cada caso, ao detalhamento das situações que motivaram a negativa do pedido, inclusive as datas de referência dos dados que fundamentaram as negativas;

- e) Em articulação com a DPU, definir controles preventivos acerca da apresentação e do processamento de dados, inclusive considerando a hipótese de avaliação amostral antes do crédito em conta dos benefícios concedidos a partir das contestações extrajudiciais;
- f) Incluir, nos sistemas pertinentes, marcador que informe que a concessão foi processada a partir de contestação, bem como a origem dessa contestação (se apresentada pelo próprio cidadão, se assistido pela DPU ou mesmo se decorrente de outras parcerias ou contratos firmados pelo Ministério da Cidadania); e
- g) Caso sejam celebradas novas parcerias com a finalidade de serem somados esforços para o recebimento e o processamento de contestações, considerar, e discutir com a entidade parceira, os riscos supracitados, com a finalidade de estabelecer controles compatíveis com o processo e com a realidade de cada instituição.

Por fim, destaca-se que a análise completa acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais foi inicialmente encaminhada ao Ministério da Cidadania em 07.07.2020 (Resultado 14), conforme relação constante do Anexo I, sendo a íntegra das análises apresentada no Anexo VII.

Na sequência, em 29.07.2020, foi encaminhado novo Ofício<sup>58</sup> ao Ministério da Cidadania, em referência aos resultados apresentados anteriormente. No expediente, além de retomados os temas referentes à assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial, à existência de riscos relacionados ao processamento automático das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU e à apresentação de dados relativos ao Auxílio Emergencial a órgãos externos e de novos acordos que viessem a ser celebrados pelo Ministério da Cidadania para o processamento de contestações, foi informado que, em reunião virtual realizada em 28.07.2020, a partir de convite do Conselho Nacional de Justiça, da qual também participaram representantes do Ministério da Cidadania, da Dataprev e da CGU, foram discutidas, dentre outros assuntos, as possibilidades e, em especial, as aplicações (sites, aplicativos ou sistemas) existentes para a apresentação de contestações para as negativas ao Auxílio Emergencial. Na referida reunião, foi ainda esclarecido que existia a possibilidade de apresentação de contestações por meio de quatro ferramentas, sendo uma desenvolvida pela CAIXA (para a apresentação de contestações pelo cidadão) e três desenvolvidas pela Dataprev (que comportariam a apresentação de contestações judiciais, de contestações extrajudiciais e de contestações pelo próprio cidadão).

Diante desse encaminhamento, foram solicitadas ao Ministério da Cidadania informações e esclarecimentos adicionais acerca das aplicações disponíveis para a recepção de contestações relativas a negativas ao Auxílio Emergencial e processamento de contestações.

Em resposta<sup>59</sup>, o Ministério da Cidadania informou, em relação aos mecanismos disponíveis para contestação, a existência de três formas de o cidadão contestar administrativamente a negativa do recebimento do Auxílio Emergencial, quais sejam: plataformas digitais da CAIXA (app e site); por contestação via plataforma disponibilizada pela Dataprev; e contestação

---

<sup>58</sup> Ofício nº 12308/2020/GPDPB1/DPB/SFC/CGU, de 29.07.2020.

<sup>59</sup> Ofício nº 840/2020/AECI/CGCDE/MC, de 19.08.2020, que encaminha o Ofício nº 24/2020/SE/SECAD/MC, de 05.08.2020

extrajudicial operacionalizada pela DPU. Para além dessas três possibilidades, o cidadão também tem a prerrogativa de procurar a justiça para defesa de seus direitos.

No que se refere ao detalhamento dos motivos que embasaram a negativa ao Auxílio, o Ministério informou que “nas plataformas digitais operacionalizada pela CAIXA e no sistema de consulta da Dataprev, em que o cidadão faz a consulta sobre o andamento da sua solicitação, consta como informação o motivo que levou ao indeferimento do benefício. No sistema de consulta da Dataprev, são fornecidas mais informações sobre os motivos de indeferimento e orientações ao cidadão, com a possibilidade de ele visualizar os componentes do grupo familiar e se já tiveram auxílio concedido ou não”.

Quanto a questionamento acerca da possibilidade de o processamento das contestações recebidas por meio dessas diferentes aplicações ser realizado em paralelo, e quais os mecanismos instituídos para evitar a concessão de benefícios em duplicidade, o Ministério da Cidadania informou que “caso o benefício já tenha sido deferido por qualquer via, não é possível apresentar contestação extrajudicial ou judicial. Já as contestações administrativas são processadas em lote e a Dataprev verifica os deferimentos já realizados nas vias judiciais ou extrajudiciais no processamento. Portanto, quando o Advogado-Geral da União inclui a decisão judicial no sistema para geração da ordem de pagamento e já houve uma aprovação prévia, aparecerá a informação de que o cidadão já foi aprovado para o benefício. Da mesma forma que acontece no módulo extrajudicial operacionalizado pela DPU. Além disso, a CAIXA também realiza um controle de pagamentos em duplicidade, não efetuando créditos quando identificado deferimento anterior”.

Em relação a questionamento quanto à definição de cruzamentos de dados complementares, a serem realizados após o recebimento de contestações, para verificação da ocorrência de novas hipóteses que fundamentem a negativa de concessão do Auxílio, o Ministério da Cidadania informou que para as contestações realizadas nas plataformas digitais da CAIXA, é realizado novo processamento, “em que são verificados os requisitos de elegibilidade novamente pela Dataprev, a partir do uso de bases de dados atualizadas. As contestações solicitadas pelo cidadão por meio do site da Dataprev também serão processadas da mesma forma. Os registros da contestação automática, seja via CAIXA ou Dataprev, para os quais o indeferimento for mantido, serão processados novamente no mês posterior. Esse fluxo foi estabelecido em razão da necessidade de simplificar os processamentos, de maneira que as regras são as mesmas do processamento de elegibilidade habitual. Já para a contestação extrajudicial via DPU, após o processamento que definiu o indeferimento e que está ensejando a contestação, não há previsão de cruzamento de novo dados, pois essa solução definida com os defensores públicos prevê a apresentação de documentos à DPU que permitem a comprovação da real situação em que está vivendo o cidadão, a qual ainda irá demorar para refletir nas bases de dados utilizadas nos cruzamentos para a análise de elegibilidade. Assim, a DPU sempre terá o dado mais atual do cidadão em relação à base de dados, que são extrações dos dados num corte específico de tempo”.

Por fim, quanto à solicitação de informação relacionada à utilização de marcadores que indiquem a origem da concessão processada a partir de contestação, foi informado que “as contestações realizadas por meio das plataformas digitais da CAIXA são encaminhadas em arquivos separados para novo processamento pela Dataprev, o que permite identificar que a concessão foi realizada a partir de uma contestação. As contestações solicitadas via plataforma da Dataprev ainda não foram processadas, mas há previsão de serem processadas

*em arquivos específicos e que permitirá identificar que a concessão foi decorrente de contestação”.*

## **II.5. Principais resultados das análises realizadas acerca do procedimento de cobrança de ressarcimento por benefícios pagos indevidamente.**

Ainda no âmbito dos trabalhos desenvolvidos em virtude do ACT nº 01/2020, foi expedido, em 02.12.2020, Ofício<sup>60</sup> ao Ministério da Cidadania, tratando de riscos e controles relacionados ao procedimento de cobrança de ressarcimento por benefícios do Auxílio Emergencial pagos indevidamente. Na ocasião, foram apontados os aspectos tratados em sequência.

Destaca-se, entretanto, como anteriormente registrado, que até a data de finalização deste relatório de consolidação, em outubro/2021, não houve a devida regulamentação de procedimentos de cobrança e de ressarcimento de valores pagos/recebidos indevidamente. Somente em agosto/2021, houve a edição de Medida Provisória, MP nº 1.061/2021, que “Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil”, no âmbito da qual foram incluídos dois artigos tratando de ressarcimentos no âmbito dos auxílios emergenciais, a serem aplicados, também, ao Programa Bolsa Família e ao Programa Auxílio Brasil.

### **II.5.1. Definição de fluxos e de procedimentos para o ressarcimento de benefícios pagos indevidamente.**

Foi apontada a necessidade de o Ministério da Cidadania abordar a questão das devoluções de valores de maneira global, sem adoção de soluções ou definição de procedimentos de maneira departamentalizada. No entanto, a situação de falta de definição de procedimentos e de fluxos persiste em outubro/2021 e ainda se faz relevante a necessidade de alinhamento de procedimentos e de integração entre atividades realizadas pelas diversas unidades do Ministério, em que pese a Portaria MC nº 667, de 02.09.2021, ter definido, em alguma medida, a governança relacionada a esse processo e atribuições das diferentes unidades do Ministério nele envolvidas.

Nesse sentido, entende-se que a operacionalização das devoluções possa ser delegada a unidades específicas, no entanto, esse processo precisa ter seus parâmetros definidos para que as diversas unidades atuem de maneira uniforme, o que, a despeito da publicação da Portaria antes mencionada, assim como da MP nº 1.061/2021, ainda não está regulamentado. Ademais, identificou-se a necessidade de que as ações entre as unidades do Ministério sejam coordenadas, seja pelo Gabinete da Secretaria-Executiva, que tem coordenado ações no âmbito do Auxílio Emergencial, seja por outra estrutura administrativa pertinente, tarefa essa que, na Portaria MC nº 667/2021, foi atribuída a SAGI.

---

<sup>60</sup> Ofício nº 21330/2020/GPDPB1/DPB/SFC/CGU, de 02.12.2020, reiterado pelo Ofício nº 1993/2021/DPB/SFC/CGU, de 10.02.2021.

## **II.5.2. Necessidade de normatização e de publicização de regras e de procedimentos de cobrança.**

O Auxílio Emergencial foi construído a partir de lógica que parte dos públicos-alvo da política pública para a operacionalização de procedimentos de pagamento; assim, foi definido que: os beneficiários do Programa Bolsa Família, e elegíveis ao Auxílio Emergencial, deveriam ser migrados automaticamente da folha de pagamento do referido programa para a folha de pagamento do AE; os inscritos no CadÚnico, não recebedores do PBF, seriam automaticamente inseridos na folha de pagamento do AE, sem a necessidade de solicitação; e os demais cidadãos, não contemplados nos dois primeiros públicos, deveriam inscrever-se por meio de aplicativo/página eletrônica ou mediante atendimento pelos Correios, com posterior deferimento do benefício, se cumpridos os critérios de elegibilidade definidos.

Assim, entendeu-se que, a partir dos públicos recebedores do AE e dos procedimentos adotados para a concessão do Auxílio, e considerando os motivos que ensejariam o resarcimento, o Ministério da Cidadania deveria avaliar a pertinência de desenhar fluxos específicos de trabalho para, minimamente: (i) avaliar as hipóteses motivadoras dos pedidos de resarcimento; (ii) definir formas para entrar em contato com os beneficiários e lhes informar os motivos pelos quais seu benefício foi considerado, preliminarmente, indevido, considerando os diversos meios possíveis e a forma por meio da qual os beneficiários foram incluídos no Auxílio; (iii) definir canais para que os beneficiários manifestem discordância quanto ao pedido de devolução e definir prazos razoáveis para essa manifestação; (iv) definir formas de analisar as contestações eventualmente apresentadas pelos cidadãos, bem como lhes informar o resultado da análise realizada pelo Ministério; e (v) definir as providências a serem adotadas em caso de não resarcimento, sejam elas administrativas ou judiciais, ou relacionadas ao encaminhamento de indícios de fraude a outros órgãos.

Destacou-se, ainda, que, com base em fluxos definidos, seria necessário avançar em normatização, a qual se prestaria a uniformizar procedimentos administrativos, atribuir responsabilidades e dar publicidade aos cidadãos sobre as decisões tomadas pelo Ministério.

## **II.5.3. Possibilidade de parcelamento de devoluções e necessidade de normatização.**

Desde o início dos trabalhos de cruzamentos de dados realizados pela CGU e, em especial, em decorrência das apurações realizadas em parceria com Tribunais de Contas e Controladorias-Gerais de Estados e Municípios, verificou-se que cidadãos têm apresentado, inclusive à CGU, manifestações no sentido de desejarem realizar a devolução de valores de maneira parcelada.

Considerando o baixo percentual de devoluções, em face dos valores apontados como eventualmente indevidos, indicou-se ao Ministério que avaliasse a pertinência, assessorado pela Consultoria Jurídica, de avaliar e, eventualmente, normatizar essa possibilidade, definindo: quantidade máxima de parcelas e/ou valor mínimo da parcela, formas de pactuação com o cidadão e incidência de correção monetária acompanhada, ou não, de taxa de juros sobre o valor devido.

Ainda, face a questionamentos sobre a possibilidade de, para servidores públicos, ser facultada a possibilidade de devolução do AE mediante desconto consignado em folha de

pagamento, acrescenta-se a necessidade de essa avaliação contemplar instrumentos para pactuar com os entes interessados o compromisso de arrecadar esses valores e recolhê-los aos cofres da União, bem como os meios de identificar os cidadãos devedores e de lhes dar quitação do débito no momento do pagamento da última parcela. Ressalta-se que, nesse caso, o débito de valores mediante desconto em folha deve ser oferecido como uma possibilidade, e não uma obrigatoriedade, a esses servidores públicos, cujo objetivo é o de aumentar o alcance da recomposição referente a valores pagos/recebidos indevidamente.

#### **II.5.4. Emissão de notificações referentes a cobranças por resarcimento.**

Conforme mencionado, foram realizados trabalhos de cruzamentos de dados pela CGU mediante parcerias com Tribunais de Contas e Controladorias-Gerais de Estados e Municípios, com a finalidade de buscar identificar o recebimento indevido do AE por cidadãos não elegíveis, em decorrência de vínculo funcional com entes públicos ou decorrente de recebimento de benefícios previdenciários, sendo essas análises registradas em expedientes encaminhados ao Ministério da Cidadania<sup>61</sup>, bem como em resultados de cruzamentos realizados pela CGU e consolidados e remetidos periodicamente. Nas referidas análises conjuntas, foram registradas proposições no sentido de alertar os servidores que as condutas de solicitação e de recebimento de Auxílio Emergencial seriam indevidas e poderiam ensejar apurações disciplinares, bem como que poderia ser realizado resarcimento espontâneo, a partir de geração de GRU em aplicação desenvolvida pelo Ministério da Cidadania e disponível no seguinte endereço eletrônico: devolucaoauxilioemergencial.cidadania.gov.br.

Nesse sentido, muitos servidores públicos receberam informações com indicativo de que teriam recebido indevidamente o AE e de que havia canal específico para devolução. Contudo, inclusive pela falta de normatização, essas notificações não poderiam registrar prazos e canais para manifestação de discordância/apresentação de defesa, tampouco eventual possibilidade de parcelamento e/ou de consignação de desconto em folha de pagamento.

Diante do exposto, recomendou-se ao Ministério da Cidadania que avaliasse detalhadamente, previamente a qualquer decisão sobre a emissão, ou não, de novas notificações, se os termos utilizados em notificações eventualmente expedidas por Municípios, Estados, Tribunais de Contas ou Controladorias-Gerais de Estados e de Municípios, efetivamente, atendem aos requisitos necessários às cobranças para a devolução de recursos, haja vista que havia a intenção de se utilizar dos alertas anteriormente emitidos por esses entes e órgãos. Ainda, recomendou-se que, caso não fossem emitidas novas notificações, que o Ministério avaliasse a pertinência de obter acesso à documentação utilizada nas notificações emitidas por esses entes, inclusive comprovantes de recebimento pelos beneficiários, bem como acerca da eventual necessidade de arquivar essa documentação juntamente com os demais documentos relacionados aos procedimentos adotados em busca de resarcimento desses valores.

---

<sup>61</sup> Nota Técnica Conjunta nº 01/2020/CGU/TCE-PR, de 27.05.2020, elaborada em conjunto pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná e pela CGU; e Nota Técnica Conjunta nº 01/2020/CGU/TCE-PB, de 27.05.2020, elaborada em conjunto pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba e pela CGU.

## **II.5.5. Necessidade de definição de formas e de procedimentos para processamento das contestações relacionadas a devoluções, e de coordenar as ações relacionadas a eventual contestação de pedidos de devolução com ações relacionadas à contestação de bloqueios.**

Conforme tratado, é necessário que o Ministério da Cidadania defina formas de analisar as contestações eventualmente apresentadas pelos cidadãos por discordarem da pertinência de devolução de valores, bem como formas de informar aos cidadãos os resultados das análises realizadas pelo Ministério sobre essas contestações. Para tanto, identificou-se a necessidade de o Ministério avaliar o estabelecimento de um fluxo de trabalho que seja compatível com o volume de contestações que podem vir a ser recebidas.

Acerca dessa definição, destaca-se que a CGU<sup>62</sup> já havia apresentado propostas de providências e de controles a serem adotados em relação ao processamento automático das contestações relativas a indeferimentos de pedidos do AE. Destacou-se que, mesmo que o Ministério defina que as análises serão, em alguma medida, manualmente realizadas, certos controles são igualmente aplicáveis.

Assim, foi destacado que além da necessidade de considerar os procedimentos adotados pelo Ministério em busca de ressarcimento de benefícios indevidamente pagos, seria necessário que aos cidadãos também fosse dada a oportunidade de contestar os bloqueios realizados relacionados ao pagamento de parcelas do AE, assim como os pedidos de ressarcimento de valores recebidos. Ainda, considerando todas as indefinições à época existentes, foi ponderada a importância de o Ministério definir os desdobramentos pertinentes: pagar as parcelas remanescentes, de benefícios cujos pagamentos tenham sido bloqueados, ou, alternativamente, seguir com a cobrança de devolução das parcelas pagas.

Relembra-se que as justificativas relacionadas aos indeferimentos e aos bloqueios de benefícios estavam sendo explicitadas por meio de manifestações genéricas, que dificultavam, inclusive, a atuação da Defensoria Pública da União no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica celebrado com o Ministério da Cidadania, conforme análises consignadas no item II.4 deste Relatório. Assim, foi destacada a importância de os motivos que ensejaram que os mesmos fossem considerados como indevidos sejam apresentados aos cidadãos de maneira detalhada, permitindo-lhes, efetivamente, apresentar argumentos e documentos que fundamentem sua contestação.

Considerando o exposto, recomendou-se que as possibilidades de apresentação, pelos cidadãos, de contestações relativas a bloqueios e a pedidos de devolução eventualmente efetuados sejam operacionalizadas de maneira coordenada, assim como as análises, manuais ou automatizadas, a serem realizadas pelo Ministério da Cidadania.

---

<sup>62</sup> Registro nº 14, conforme detalhado no Anexo I e cuja íntegra consta do Anexo VI.

## **II.5.6. Necessidade de verificação da situação dos créditos e de efetiva ocorrência de saque, antes da adoção de procedimentos para cobrança/ressarcimento.**

Considerando as diferenças de fluxo para inclusão de beneficiários no Auxílio Emergencial, em que os públicos vinculados ao PBF e ao CadÚnico não solicitaram o Auxílio, bem como manifestações de cidadãos ao longo da execução do AE afirmado que não sabiam que haviam sido contemplados, ou mesmo que não detinham mais acesso às contas utilizadas para depósito, verificou-se a importância de serem realizadas validações em relação à situação dos créditos e sobre a ocorrência de saques, antes do início de procedimentos de cobrança.

Destaca-se que na normatização do AE e na contratação do agente pagador (CAIXA) houve definição de prazos limite para saques pelos beneficiários, com a consequência de os créditos não sacados serem estornados após prazos definidos. Assim, caso tenha havido a correta e tempestiva realização dos estornos dos créditos não sacados, parte dos benefícios pagos e, posteriormente, identificados como potencialmente indevidos, podem já ter sido devolvidos à União.

Em decorrência disso, foi registrada a necessidade de o Ministério adotar providências para que esses beneficiários, cujos benefícios foram estornados pela CAIXA ao Ministério da Cidadania, não sejam incluídos em procedimentos de cobrança, bem como para que as informações publicadas no Portal da Transparência reflitam a realidade da situação dos créditos e respectivos estornos desses benefícios.

## **II.5.7. Necessidade de verificação acerca de ocorrência de pagamentos indevidos causados por erros de processamento e de avançar na discussão sobre a responsabilidade da Dataprev em relação a prejuízos eventualmente suportados pelo Ministério da Cidadania.**

Conforme registrado no item II.3.2 deste Relatório, que tratou da análise sobre o Contrato Administrativo nº 12/2020, celebrado entre Ministério da Cidadania e Dataprev para a prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação visando à operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, houve pactuação contratual de responsabilidades, por parte da Dataprev, em caso de vícios e danos decorrentes da execução do objeto do contrato.

Trata-se do item 9.3 do Projeto Básico, parte integrante do referido Contrato, que preceitua *“Responsabilizar-se pelos vícios e danos decorrentes da execução do objeto, bem como por todo e qualquer dano causado à União ou à entidade federal, devendo ressarcir imediatamente a Administração em sua integralidade, ficando a Contratante autorizada a descontar da garantia, caso exigida no edital, ou dos pagamentos devidos à Contratada, o valor correspondente aos danos sofridos, observado o processo de contraditório e ampla defesa”*.

Na análise mencionada (item II.3.2 deste Relatório), foram registrados riscos relacionados aos mecanismos de acompanhamento da execução contratual, especialmente a necessidade de

que fossem definidos procedimentos preventivos para evitar que falhas identificadas ao longo da execução do Contrato fossem repetidas nos processamentos de novos lotes de habilitação de beneficiários e de pagamento do Auxílio Emergencial, bem como procedimentos para a reparação de danos ao Ministério da Cidadania em consequência de falhas decorrentes dos procedimentos adotados pela Dataprev na execução do Contrato.

Nesse sentido, foram indicados pela CGU, dentre outros, possíveis controles e providências a serem implementados, para “e) Utilizar os resultados dos cruzamentos de dados realizados pela CGU, ou por outros atores, para a definição de procedimentos corretivos, ou para o aprimoramento dos existentes, com a finalidade de promover a reparação de danos eventualmente sofridos pelo Ministério da Cidadania devido a falhas no reconhecimento de direito às parcelas do Auxílio Emergencial; e f) Ao final da execução contratual, realizar avaliação sobre os resultados finais obtidos com base nas providências relacionadas à proposta da alínea “e” e, caso se identifique prejuízo para o Ministério da Cidadania, cientificar a Dataprev e adotar as providências pertinentes”.

Considerando, portanto, o final da execução do Auxílio Emergencial e que o Ministério iniciava, à época das análises realizadas, procedimentos para avaliar formas de cobrança aos beneficiários, por resarcimentos de valores indevidamente recebidos, destacou-se a necessidade de que fossem contempladas, também, verificações acerca da ocorrência de falhas nos procedimentos de reconhecimento de direitos e que poderiam ter acarretado em prejuízo ao Ministério da Cidadania.

## **II.5.8. Providências e resarcimentos e repercussão em relação ao Auxílio Emergencial Residual.**

Por ocasião das análises realizadas e envolvendo o Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982/2020), foi destacada a relevância e a urgência de que as ações empreendidas para o ressarcimento, aos cofres da União, de valores indevidamente pagos relativos ao Auxílio Emergencial fossem, ato contínuo, adotadas para o Auxílio Emergencial Residual, que, à época, ainda estava sendo pago.

## **II.5.9. Recomendações contemplando propostas de providências e de controles.**

Diante das situações expostas e relacionadas ao ressarcimento de valores pagos a beneficiários não elegíveis, são apresentadas em sequência recomendações direcionadas ao Ministério da Cidadania<sup>63</sup>:

- a) Definir fluxos e procedimentos para a promoção de ações com vistas ao ressarcimento de benefícios do Auxílio Emergencial pagos indevidamente no âmbito do Ministério da Cidadania, considerando as diferenças de fluxo para inclusão de beneficiários, conforme o grupo a que pertencem;

---

<sup>63</sup> Recomendações apresentadas no âmbito Auditoria Integrada Financeira com Conformidade no Ministério da Cidadania; Relatório de Avaliação nº 874648.

- b) Normatizar e dar publicidade às regras e aos procedimentos de cobrança dos valores do Auxílio Emergencial pagos indevidamente;
- c) Avaliar, com assessoramento da Consultoria Jurídica, a pertinência de normatizar a possibilidade de parcelamento de devoluções dos valores do Auxílio Emergencial pagas indevidamente;
- d) Normatizar e dar publicidade às formas e procedimentos para processamento das contestações relacionadas à devolução de valores pagos indevidamente; e
- e) Considerando os resultados preliminares referentes aos possíveis pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial, implementar ações para identificar quem são os beneficiários que receberam indevidamente o Auxílio Emergencial e não efetuaram devolução voluntária (total ou parcial) dos valores pertinentes, quantificar o montante a ser recuperado e instituir controles que garantam o acompanhamento dessas devoluções.

## **II.6. Reconhecimento intempestivo, e em valor inferior ao devido, dos rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital no âmbito do Auxílio Emergencial.**

Foram realizadas, no âmbito da Auditoria Integrada Financeira com Conformidade no Ministério da Cidadania (Relatório de Avaliação nº 874648), análises acerca da remuneração das Contas Poupança Social Digital (CPSD)<sup>64</sup> durante o período em que os recursos do Auxílio Emergencial nelas permaneceram sem movimentação. Para tanto, foram solicitados, ao Ministério da Cidadania, relatórios, tanto da movimentação dessas contas, quanto da execução da Conta Suprimento mantida junto à CAIXA.

Os recursos financeiros transferidos pelo Ministério da Cidadania à Conta Suprimento, para pagamento do Auxílio Emergencial, que não foram utilizados em decorrência de benefícios não sacados das poupanças digitais abertas e não movimentadas dentro do período de validade das parcelas, deverão ser devolvidos à União.

Considerando os critérios legais que disciplinam a devolução dos recursos não sacados das CPSD, houve dificuldades iniciais para que a CAIXA realizasse essas devoluções, em virtude da necessidade de desenvolver solução tecnológica específica para o procedimento. O Ministério da Cidadania ratificou que as condições para a devolução foram previamente negociadas e informadas ao órgão<sup>65</sup>. Adicionalmente, o Ministério da Cidadania solicitou que fosse, excepcionalmente, ampliado o prazo de vigência para o saque e movimentação das parcelas do Auxílio Emergencial, em razão de decisão judicial, para beneficiários dos Estados do Acre e

---

<sup>64</sup> A Poupança Social Digital CAIXA é uma poupança simplificada, aberta para beneficiários de programas sociais do governo, com limite mensal de créditos de R\$ 5.000,00, sendo sua movimentação feita pelo aplicativo CAIXA TEM. A abertura da Poupança Social Digital CAIXA é feita de forma automática para o pagamento de benefícios sociais de responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, previstos na Lei nº 14.075/2020, de 22.10.2020. A Poupança Social Digital CAIXA não tem tarifa mensal de manutenção (<https://www.caixa.gov.br/voce/poupanca-e-investimentos/poupanca-social-digital/paginas/default.aspx>).

<sup>65</sup> Termo de Apostilamento nº 2/2020 ao contrato vigente à época, firmado em 24.07.2020, contemplando previsão de início das devoluções o dia 03.08.2020.

do Amazonas. Por esse motivo, suspendeu-se a devolução de todos os recursos em até noventa dias, de forma a evitar devoluções do público anteriormente citado.

A estrutura para o estorno dos recursos somente se consolidou no final de agosto/2020. Por esse motivo, as devoluções das parcelas vencidas, cujas contas já tinham recebido a remuneração mensal correspondente da conta poupança, foram debitadas considerando a data do aniversário da poupança, e não a data de vencimento da parcela. No entanto, os recursos creditados nas CPSD deveriam ser remunerados pela Taxa Selic (70%) + TR até os noventa dias; e após os noventa dias, deveriam ser remunerados pela Taxa Extramercado DEDIP do Banco Central. No exemplo em referência, os juros incorridos após os noventa dias – porém até a data de aniversário da remuneração - são calculados com o uso do primeiro índice, quando por força contratual deveriam ser pelo segundo.

Ainda que a CAIXA tenha procedido à remuneração retroativa devida no período entre a data de aniversário da parcela e a efetiva devolução à conta suprimento pela Taxa Extramercado, a atualização restou prejudicada, com uma diferença a menor no valor de R\$ 149.164,02, acarretando em prejuízo financeiro, em decorrência de atualização dos recursos em desconformidade com a norma contratual em vigência.

No entanto, o entendimento da CAIXA é de que o Ministério da Cidadania ratificou o procedimento de devolução aplicado e que não há valores a corrigir ou devolver, uma vez que, embora a devolução das parcelas não movimentadas ocorreria após o prazo estipulado no Decreto nº 10.316/2020, por fato de força maior, essa foi previamente negociada e formalizada junto ao Ministério e os rendimentos ocorreram conforme as regras de cada conta que manteve os recursos no período. Ressalta-se que, a despeito dos apontamentos apresentados pela CAIXA, o Ministério da Cidadania não se manifestou quanto ao seu conteúdo, de modo a esclarecer a sua atuação no processo de devolução dos recursos.

Nesse sentido, as falhas relatadas são originadas de falhas de controle do Ministério da Cidadania, resultando na falta de priorização das ações de devolução tempestiva de recursos não utilizados e vinculados ao Auxílio emergencial.

Assim, foi recomendado ao Ministério da Cidadania que apurasse a diferença de remuneração entre o período de validade da parcela (noventa dias para os Públicos Extracad e CadÚnico) e a data da efetiva devolução dos recursos das Contas Poupança Social Digital para a Conta Suprimento. Sobre o assunto, o Ministério apresentou o Parecer nº 00581/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU, ratificado pelo Despacho de Aprovação nº 01160/2021/CONJUR-MG/CGU/AGU, de 16.08.2021, que registra entendimento de que a remuneração havia sido adequadamente calculada considerando o contexto mencionado como motivo de força maior. Assim, considera-se que a situação foi justificada e o monitoramento da mencionada recomendação foi encerrado.

### III. RECOMENDAÇÕES

Os pagamentos do Auxílio Emergencial que, em princípio, não cumpriam os critérios de elegibilidade indicam possível insuficiência das providências adotadas pelo Ministério da Cidadania para a adequada identificação dos beneficiários. Dessa maneira, em relação aos cruzamentos de dados referentes aos pagamentos realizados no âmbito do AE, tratados no item II.2 deste Relatório, registram-se as seguintes recomendações ao Ministério da Cidadania:

**Recomendação 1:** Em relação a inconsistências cadastrais, confirmar as informações que deram causa às impropriedades apontadas, assim como providenciar os ajustes pertinentes em bases de dados, a fim de regularizar os registros que subsidiaram o pagamento do Auxílio Emergencial e que podem subsidiar validações e ações relacionadas a outros benefícios.

(Achados nº II.2.1 e II.2.2)

**Recomendação 2:** No que diz respeito aos pagamentos possivelmente indevidos:

- a) Realizar validações adicionais para se certificar da adequação plena, ou não, de elegibilidade dos pagamentos do Auxílio Emergencial, de forma a orientar suas ações, caso seja confirmada a inobservância aos critérios de elegibilidade previstos; e
- b) Avaliar as providências ainda a serem adotadas, em relação às parcelas pagas, verificando aquelas necessárias para solicitação de devolução de recursos.

(Achados nº II.2.1, II.2.2, II.2.3, II.2.4, II.2.5, II.2.6, II.2.7, II.2.8, II.2.9, II.2.10, II.2.11 e II.2.12)

**Recomendação 3:** Quanto às situações de possíveis pagamentos em duplicidade com outros benefícios, buscar outros elementos para validar a situação apontada e ultimar as providências operacionais necessárias para não realização de pagamentos concomitantes de benefícios não acumuláveis, bem como para o ressarcimento de valores indevidamente pagos/recebidos.

(Achados nº II.2.5 e II.2.13.1)

Em relação às análises em contratos celebrados pelo Ministério da Cidadania, visando à operacionalização e ao pagamento do Auxílio Emergencial (item II.3 deste Relatório); às análises acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais (item II.4 deste Relatório); às análises acerca do procedimento de cobrança de ressarcimento por benefícios pagos indevidamente (item II.5 deste Relatório); e às análises acerca do reconhecimento intempestivo e em valor inferior ao devido dos rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital no âmbito do Auxílio Emergencial (item II.6 deste Relatório), as recomendações pontuais e estruturantes cabíveis haviam sido encaminhadas ao Ministério da Cidadania, quando do envio de cada uma das análises citadas, para a adoção tempestiva de providências por parte dos gestores.

Dessa forma, não serão expedidas, no âmbito deste Relatório, que tem por objetivo consolidar os trabalhos anteriormente realizados e remetidos ao Ministério da Cidadania, novas recomendações para as análises referenciadas.

As recomendações anteriormente expedidas, transcritas nos respectivos itens deste Relatório, estão consolidadas no Quadro 2 em sequência, com informações a respeito de seu atendimento.

**Quadro 2: Recomendações encaminhadas ao Ministério da Cidadania no âmbito das análises de contratos realizadas.**

Resultado	Objeto	Recomendações
Resultado nº 05	Análise do Contrato sem número (s/n) <sup>66</sup> , celebrado em 08.04.2020 entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para a prestação de serviços de operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial.	<p>a) Definir, dentre as atribuição da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, ou outra área do Ministério da Cidadania que se considere pertinente, a responsabilidade por solicitar que a Caixa apresente os conceitos e o detalhamento dos custos diretos e indiretos e dos custos fixos e variáveis incorridos na operacionalização do Auxílio Emergencial e de que forma estão contemplados dentro da tarifa de R\$0,80 pactuada. Ainda, mediante a apresentação dessas informações, realizar a avaliação da aderência desses custos aos serviços prestados. (Itens II.1.a, Item II.1.b, II.1.c e II.3.a)</p> <p>b) Estabelecer tratativas junto à Contratada para definir o conceito de custo marginal, no âmbito do custo unitário contratado, de modo a resguardar o Ministério da Cidadania no caso de eventual solicitação pela CAIXA de repactuação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato. (Itens II.1.b e II.1.c.)</p> <p>c) De modo a reduzir incertezas em relação ao custo final do Contrato face à possibilidade de reequilíbrio econômico financeiro, com acréscimo de 10% sobre o valor do desbordo, estabelecer que, ainda durante a execução contratual, a Contratada deve informar eventuais situações que possam motivar solicitação futura de revisão do valor do Contrato e que a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, ou outra área do Ministério da Cidadania que se considere pertinente, deve analisar e validar tais situações e seus reflexos nos custos do Contrato. (Itens II.1.c e II.3.a)</p> <p>d) Solicitar à Contratada, e analisar criticamente, o detalhamento da composição do custo unitário por crédito realizado, de modo a mitigar riscos de solicitações de reequilíbrio econômico financeiro do contrato em questão. (Item II.1.c)</p> <p>e) Avaliar a necessidade e a pertinência de normatizar, ou de propor normatização às instâncias governamentais pertinentes, as hipóteses de estorno de créditos não utilizados nos casos em que a legislação é omissa (especificamente, pagamentos não realizados em poupanças sociais digitais), considerando a necessidade de preservação do interesse público e os custos de oportunidade pelo pagamento de recursos não utilizados pelos beneficiários. (Item II.2.a)</p> <p>f) Avaliar a necessidade e a pertinência de normatizar, ou de propor normatização às instâncias governamentais pertinentes, independentemente da modalidade de pagamento utilizada, a possibilidade de suspensões ou de interrupções de pagamentos de parcelas subsequentes, caso as anteriores não tenham sido sacadas. (Item II.2.a.)</p> <p>g) Definir procedimentos e responsabilidades pelo acompanhamento da devolução de recursos referentes às parcelas pagas e não utilizadas pelos beneficiários dentro dos prazos de validade dos créditos e pelos reflexos dessas devoluções nos saldos e remunerações da Conta Suprimento vinculada ao Contrato. (Item II.2.b.)</p> <p>h) Definir procedimentos e responsabilidades pelo acompanhamento da devolução de recursos referentes às parcelas pagas após o óbito dos beneficiários e pelos reflexos dessas devoluções nos saldos e remunerações da Conta Suprimento vinculada ao Contrato. (Item II.2.c.)</p>

<sup>66</sup> A versão do documento manualmente assinado, registrada no processo nº 71000.022548/2020-19 como documento SEI nº 7409013, não apresenta identificação de numeração do Contrato. Em documentos posteriores, o Contrato passa a ser identificado como Contrato nº 1, de 04.04.2020. Esta é a nomenclatura utilizada ao longo deste Relatório. No entanto, o resultado enviado ao Ministério da Cidadania em caráter preliminar, em 2020, referenciava o Contrato sem número (s/n).

Resultado	Objeto	Recomendações
		<p>i) Definir procedimentos e responsabilidades acerca da devolução no caso de recebimento de Auxílio Emergencial por outros beneficiários considerados não elegíveis após o pagamento de alguma das parcelas. (Item II.2.d.)</p> <p>j) Dar a publicidade devida aos beneficiários considerados não elegíveis após o pagamento de alguma das parcelas acerca das consequências legais e formas de resolução da situação. (Item II.2.d.)</p> <p>k) Definir conteúdo, prazo e responsabilidades pela aprovação do Relatório de efetividade de saque específico para o auxílio Emergencial. (Item II.2.b.)</p> <p>l) Definir procedimentos e responsabilidades para atestar a conformidade das faturas apresentadas pela Contratada, acompanhadas dos respectivos relatórios e demais informações pertinentes, até o dia 15 do mês subsequente ao da fatura. (Item II.3.b)</p> <p>m) Conceituar o uso das terminologias “serviços continuados”, “serviços eventuais” e “serviços complementares” no âmbito do contrato, relacionando-as, inclusive quantitativamente, aos serviços objeto do contrato sob análise. (Item II.3.b)</p> <p>n) Quando da definição de procedimentos e responsabilidades pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato, detalhar aquelas relativas à aprovação dos “relatórios referentes aos itens tarifáveis cobrados”. (Item II.3.b)</p> <p>o) Definir procedimento estabelecendo as responsabilidades do Contratante pela emissão da manifestação técnica quanto aos serviços glosados, prevista no Contrato e no Projeto Básico Simplificado. (Item II.3.b.)</p> <p>p) Definir claramente o conceito de pagamento de parcela, com base nas quatro situações dos créditos (comandados, acatados, efetivados e rejeitados) aos beneficiários, com a finalidade de quantificar devidamente os valores a serem pagos à CAIXA em razão de cada fatura apresentada. (Item II.3.c.)</p> <p>q) Documentar adequadamente a elaboração e as modificações do Calendário Operacional de pagamentos do Auxílio Emergencial. Nas modificações, considerar a previsão de disponibilidade financeira para operacionalização dos pagamentos de modo a minimizar despesas financeiras desnecessárias. (Item II.3.d.)</p> <p>r) Definir procedimento estabelecendo as responsabilidades pelo controle financeiro dos recursos relativos aos benefícios depositados em Conta Suprimento, garantindo que os referidos controles contemplem saldos remanescentes decorrentes de créditos rejeitados mantidos em outras instituições financeiras. (Item II.3.d.)</p> <p>s) No que diz respeito aos valores transferidos a outras instituições financeiras para crédito em conta dos beneficiários, definir procedimentos de controle para o acompanhamento da efetivação dos créditos e da remuneração dos recursos enquanto mantidos em Conta Suprimento, ou seja, antes da efetivação ou depois da rejeição dos créditos comandados. (Itens II.3.c e II.3.d.)</p> <p>t) No caso de pactuação para a operacionalização da concessão de benefícios por outros entes federativos no âmbito do Contrato sob análise, adotar procedimentos de controle que impeçam a operacionalização dos referidos benefícios com o uso de recursos destinados ao Auxílio Emergencial e, especialmente, que esses pagamentos possam ocasionar a negativação do saldo da Conta Suprimento. (Item II.3.e.)</p> <p>u) Definir, clara e formalmente, responsabilidades pela checagem dos beneficiários do Programa Bolsa Família contempladas pelo Auxílio Emergencial, de modo que sejam processadas as respectivas suspensões dos pagamentos dos</p>

Resultado	Objeto	Recomendações
		<p>beneficiários migrados, temporariamente, do primeiro para o segundo Programa. Igualmente, considerar os resultados das suspensões na apuração dos valores a serem repassados à CAIXA especificamente para a Conta Suprimento designada ao custeio do Programa Bolsa Família e considerar essas suspensões para remunerar a CAIXA no âmbito do contrato que, efetivamente, suportou essas operações. (Item II.3.f)</p> <p>v) Com base no quantitativo de beneficiários considerados elegíveis para o recebimento do Auxílio Emergencial, avaliar a compatibilidade dos valores empenhados para remunerar a Contratada e, caso o valor se mostre insuficiente, providenciar o aditivo contratual e a suplementação dos valores empenhados, com a finalidade de evitar a realização de despesas sem prévio empenho. (Item II.3.g.); e</p> <p>w) Delimitar o possível uso pela Contratada dos dados dos beneficiários para ações de inserção bancária e definir formas de dar transparência sobre essas ações aos beneficiários, ou seja, de informá-los sobre o uso de suas informações pessoais. (Item II.4.)</p>
Resultado nº 13	Análise do Contrato Administrativo nº 12/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, para prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação, visando à operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial.	<p>a) Monitorar eventuais alterações legais sobre o AE com a finalidade de providenciar as dotações orçamentárias necessárias à cobertura de eventuais aditivos contratuais; (item II.1)</p> <p>b) Consolidar entendimento jurídico acerca de o reconhecimento do direito ao Auxílio realizado durante a vigência da Lei nº 13.982/2020 conferir, ou não, ao beneficiário o direito ao recebimento de todas as parcelas, mesmo que venham a ser pagas depois do final da vigência da Lei nº 13.979/2020. Com base nesse entendimento, avaliar a necessidade de ajustar a vigência do contrato em questão; (item II.1.a)</p> <p>c) Emitir relatórios parciais sobre a execução do contrato, com informações acerca da regularidade da prestação dos serviços, com os objetivos de facilitar o seu acompanhamento e de subsidiar a decisão sobre eventual aditivo contratual. Considerar a possibilidade de utilizar os Relatórios de Ateste de Serviços – RAS e Gerencial de Níveis de Serviço – RGNS com essa finalidade; (item II.1.b e II.4.a)</p> <p>d) Utilizar os resultados dos cruzamentos de dados realizados pela CGU, ou por outros atores, para a definição de procedimentos preventivos, ou para o aprimoramento dos existentes, com a finalidade de evitar que falhas identificadas ao longo da execução do Contrato sejam repetidas nos processamentos de novos lotes do Auxílio Emergencial e que sejam utilizados para o reprocessamento das informações de benefícios já concedidos, sempre que necessário e pertinente; (item II.2.a)</p> <p>e) Utilizar os resultados dos cruzamentos de dados realizados pela CGU, ou por outros atores, para a definição de procedimentos corretivos, ou para o aprimoramento dos existentes, com a finalidade de promover a reparação de danos eventualmente sofridos pelo Ministério da Cidadania devido a falhas no reconhecimento de direito às parcelas do Auxílio Emergencial; (item II.2.a)</p> <p>f) Ao final da execução contratual, realizar avaliação sobre os resultados finais obtidos com base nas providências relacionadas à proposta da alínea “e” e, caso se identifique prejuízo para o Ministério da Cidadania, cientificar a Dataprev e adotar as providências pertinentes; (item II.2.a)</p>

Resultado	Objeto	Recomendações
		<p>g) Com base nas providências relacionados à proposta da alínea “e”, identificar se há demanda a ser implementada em eventual nova contratação, mencionada no item II.1.c deste documento, em decorrência de falhas identificadas na execução do Contrato nº 12/2020 e, em caso positivo, considerar essas informações nas tratativas acerca da nova contratação; (item II.1.c)</p> <p>h) Realizar as análises e os registros pertinentes acerca da execução contratual ocorrida no período anterior à designação da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento; (item II.2.a)</p> <p>i) Sanear o processo SEI nº 71000.022387/2020-55 mediante inserção da documentação de designação do preposto da Dataprev, e respectivo substituto; (item II.2.a)</p> <p>j) Com a finalidade de sanear a execução do contrato e, especialmente, considerando os resultados até o momento observados a partir da sua execução, inclusive aqueles decorrentes de cruzamentos de dados efetuados pela CGU, realizar e registrar Reunião Técnica de alinhamento, em substituição à Reunião Técnica Inicial; (item II.2.a)</p> <p>k) De modo a aprimorar a gestão e a fiscalização do contrato, elaborar e documentar cronogramas envolvendo as etapas da prestação dos serviços, quando couber, e os pontos de controle a serem realizados pela equipe de fiscalização do contrato; (itens II.2.b e II.4.a)</p> <p>l) Definir e documentar as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços (mesmo para os já executados), inclusive no que diz respeito à periodicidade de atualização dos dados, métodos de identificação de pessoas e regras de prevalência para vínculos, e adote procedimentos para acompanhar se estão sendo respeitados pela Dataprev; (item II.3.a)</p> <p>m) Solicitar à Dataprev a apresentação do plano de continuidade que garanta a disponibilidade dos sistemas de dados; (item II.2.c)</p> <p>n) Pactuar e documentar (mesmo para os eventos passados): as bases de dados utilizadas pela Dataprev para a avaliação sobre os critérios e regras de elegibilidade dos beneficiários, as datas de referência de cada uma dessas bases de dados e, em especial, os dados e as datas de referência utilizados para apuração da renda dos requerentes/candidatos ao recebimento do AE; (itens II.3.b e I.3.c)</p> <p>o) Para o pagamento de eventuais próximas parcelas do AE, definir e realizar procedimentos para verificação sobre a qualidade - e possibilidades de aprimoramento - dos métodos de identificação de pessoas e de estabelecimento de regras de prevalência de vínculos; (item II.3)</p> <p>p) Ao estabelecer os cronogramas, prever o momento da apresentação dos RAS; (itens II.2.b e II.4.a)</p> <p>q) Acordar o modelo de Relatório de Ateste de Serviços (RAS) e Relatório Gerencial de Níveis de Serviço (RGNS), conforme Cláusula 12.9 do Projeto Básico; (item II.4.a) e</p> <p>r) Até o final da contratação, realizar levantamento acerca dos produtos que são de propriedade do Ministério da Cidadania e providenciar o repasse ao Ministério pela Dataprev. Ainda, registrar essa informação no processo administrativo que registra a execução do contrato. (item II.4.b)</p>

Resultado	Objeto	Recomendações
Resultado nº 14	Análise sobre procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais processadas pelo Ministério da Cidadania, em parceria com a Defensoria Pública da União.	<p>a) Com base em dados, fornecidos pela DPU, sobre solicitantes de assistência jurídica com Processo de Assistência Jurídica (PAJ) formalizado, reprocessar os requerimentos, independentemente de já teriam sido apresentadas contestações, considerando a ocorrência de reformulação de entendimentos e de aprimoramento nos procedimentos de processamento de concessão de Auxílio Emergencial. Informar os resultados à DPU para que essa instituição possa avaliar a possibilidade de arquivar, por perda de objeto, os processos relativos a requerimentos já concedidos; (item II.1.a)</p> <p>b) Compartilhar com a DPU os entendimentos jurídicos consolidados ao longo do processo de gestão do AE no que diz respeito a critérios de elegibilidade, apuração de renda familiar e outros entendimentos com reflexo nas análises a serem realizadas pela DPU para a apresentação de contestações; (item II.1.a)</p> <p>c) Definir e documentar o fluxo operacional, a ser implementado pela Dataprev, para o processamento automático das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU, que preveja análises (cruzamento de dados) que considerem, pelo menos, os riscos registrados neste documento; (item II.2.a)</p> <p>d) Adaptar o sistema de apresentação de contestações para que a DPU tenha acesso, em cada caso, ao detalhamento das situações que motivaram a negativa do pedido, inclusive as datas de referência dos dados que fundamentaram as negativas; (item II.3.b)</p> <p>e) Em articulação com a DPU, definir controles preventivos acerca da apresentação e do processamento de dados, inclusive considerando a hipótese de avaliação amostral antes do crédito em conta dos benefícios concedidos a partir das contestações extrajudiciais; (item II.3.c)</p> <p>f) Incluir, nos sistemas pertinentes, marcador que informe que a concessão foi processada a partir de contestação, bem como a origem dessa contestação (se apresentada pelo próprio cidadão, se assistido pela DPU ou mesmo se decorrente de outras parcerias ou contratos firmados pelo Ministério da Cidadania); e (item II.4)</p> <p>g) Caso sejam celebradas novas parcerias com a finalidade de serem somados esforços para o recebimento e o processamento de contestações, considerar, e discutir com a entidade parceira, os riscos registrados neste documento, com a finalidade de estabelecer controles compatíveis com o processo e com a realidade de cada instituição. (item II.4)</p>
Resultado nº 17	Análise do Contrato Administrativo nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, para a prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação.	<p>a) Acerca do Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido, item 1 do Contrato sob análise, avaliar a pertinência de realizar o cancelamento ou de realizar repactuação contratual com a Dataprev, considerando que, a partir da data limite de 02.07.2020, não é possível a apresentação de requerimentos e, por conseguinte, a geração de protocolos, mas apenas o serviço de consulta à situação de requerimentos; (item II.1.a)</p> <p>b) Identificar se há demandas para a contratação de novos serviços de operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais decorrentes de falhas na execução do Contrato nº 12/2020. Em caso positivo, realizar tratativas com base nas responsabilidades contratualmente pactuadas com a Dataprev; (item II.1.b)</p> <p>c) Emitir relatórios parciais sobre a execução do contrato, com informações acerca da regularidade da prestação dos serviços, com os objetivos de facilitar o seu acompanhamento e de subsidiar decisões sobre eventual aditivo contratual. Considerar a possibilidade de utilizar os Relatórios de Ateste de Serviços – RAS e Gerencial de Níveis de Serviço – RGNS com essa finalidade; (item II.1.c e II.4.b)</p>

Resultado	Objeto	Recomendações
		<p>d) Designar a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato e realizar as análises e os registros pertinentes acerca da execução contratual ocorrida no período anterior à designação da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento; (item II.2.a)</p> <p>e) Com a finalidade de sanear e aprimorar a execução do contrato, realizar e registrar Reunião Técnica de alinhamento, em substituição à Reunião Técnica Inicial; (item II.2.a)</p> <p>f) De modo a aprimorar a gestão e a fiscalização do contrato, elaborar e documentar cronogramas envolvendo as etapas da prestação dos serviços, quando couber, e os pontos de controle a serem realizados pela equipe de fiscalização do contrato; (itens II.2.b)</p> <p>g) Definir e documentar as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços (mesmo para os já executados), inclusive no que diz respeito à periodicidade de atualização dos dados, métodos de identificação de pessoas e regras de prevalência para vínculos, e adote procedimentos para acompanhar se estão sendo observados pela Dataprev; (item II.3 e II.5.b)</p> <p>h) Ao estabelecer os cronogramas, prever o momento da apresentação dos RAS; (itens II.2.b e II.4.a)</p> <p>i) Acordar o modelo de Relatório de Ateste de Serviços (RAS) e Relatório Gerencial de Níveis de Serviço (RGNS), conforme Cláusula 12.9 do Projeto Básico; (item II.4.a)</p> <p>j) Até o final da contratação, realizar levantamento acerca dos produtos que são de propriedade do Ministério da Cidadania e providenciar o repasse ao Ministério pela Dataprev. Ainda, registrar essa informação no processo administrativo que registra a execução do contrato; (item II.4.b)</p> <p>k) Verificar se a solução tecnológica oferecida pela Dataprev entrou em operacionalização com todos os serviços acordados e, caso não o tenha, que seja levado em consideração, no ateste da fatura, quais os serviços efetivamente disponibilizados pela Contratada; (item II.5.a)</p> <p>l) Implementar controles, juntamente com os prestadores de serviço contratados, para adaptar as aplicações disponíveis para apresentação de contestações, de modo que apresentam o detalhamento das situações que motivaram a negativa do pedido, inclusive as datas de referência dos dados que fundamentaram as negativas; (item II.5.b)</p> <p>m) Implementar controles, juntamente com os prestadores de serviço contratados, para que as contestações recebidas, independentemente de quem as tenha apresentado, sejam processadas para a verificação de que todos os motivos da negativas foram, efetivamente, esclarecidos e de que não surgiram situações novas que tornem os beneficiários inelegíveis após a negativa inicial ou após a apresentação das contestações ; (item II.5.b)</p> <p>n) Implementar controles, juntamente com os prestadores de serviço contratados, para que o processamento das contestações apresentadas pelos diversos canais disponíveis seja realizado sem que ocorram pagamentos em duplicidade aos cidadãos; (item II.5.b)</p> <p>o) Incluir, nos sistemas pertinentes, marcador que informe que a concessão foi processada a partir de contestação, bem como a origem dessa contestação, de modo que seja possível rastrear a origem de pagamentos eventualmente realizados em multiplicidade aos beneficiários e adotar as providências pertinentes de ressarcimento; e (item II.5.b)</p>

<b>Resultado</b>	<b>Objeto</b>	<b>Recomendações</b>
		<p>p) Em articulação com as instituições envolvidas no processo de apresentação de contestações, definir controles preventivos acerca da apresentação e do processamento de dados que sejam adequados à realidade e aos processos de trabalho dessas instituições, nos moldes do proposto para a apresentação de contestações extrajudiciais pela DPU, no Registro de Resultados nº 14. (item II.5.c)</p>
Resultado nº 19	Análise do Contrato Administrativo nº 18/2020, celebrado entre Ministério da Cidadania e os Correios, para a prestação de serviços de atendimento ao cidadão quanto ao cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial.	<p>Definir e realizar procedimentos para verificação da execução do contrato, com informações acerca da regularidade da prestação dos serviços, permitindo o pagamento pelos serviços prestados e o adequado encerramento contratual; (item II.2)</p> <p>a) Definir pressupostos de acompanhamento da execução contratual para futuros contratos que venham a ser firmados no âmbito da execução do Auxílio Emergencial ou do Auxílio Emergencial Residual, inclusive com a possibilidade de se apresentar relatórios parciais e, por consequência, de relatório final pelos gestores/fiscais do Contrato; (item II.2)</p> <p>b) Realizar as análises e os registros pertinentes acerca da execução contratual ocorrida no período em que não houve a designação de servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato; (item II.3)</p> <p>c) Sanear o Processo SEI nº 71000.028386/2020-14, autuando as faturas emitidas pelos Correios, o Relatório apresentado pela Dataprev (item 12.3 do Projeto Básico), a documentação que concluiu pela anulação parcial do empenho, e outros documentos eventualmente identificados como relevantes pelo Ministério; (item II.1) e</p> <p>d) Formalizar os atestes acerca dos serviços prestados pelos Correios e registrar no processo 71000.028386/2020-14 o Relatório Circunstanciado previsto no item 12.3 do Projeto Básico e as análises previstas no item 12.5.1 do Projeto Básico. (item II.4)</p>

## IV. CONCLUSÃO

O Auxílio Emergencial foi instituído por meio da Lei nº 13.982/2020, que trata de medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), a que se refere a Lei nº 13.979/2020.

Diante desse cenário, houve necessidade de estruturação e de implementação, em exíguo prazo de tempo, de um complexo processo de operacionalização do benefício, com necessidade de desenvolvimentos múltiplos, citando-se, como exemplos, a plataforma/aplicativo para cadastramento e a forma de operacionalização de pagamentos a uma população vulnerável, muitas vezes sem acesso a serviços bancários. Essa complexidade deve-se, também, à participação de inúmeros atores, à necessidade de atendimento a diversos normativos relacionados e, também, à dificuldade para a verificação de adequação aos critérios de elegibilidade a partir da realização de cruzamento de informações, de bases de dados que não estavam totalmente integradas e atualizadas por ocasião da concessão do benefício e no momento do pagamento das diferentes parcelas do Auxílio.

Com o objetivo de apoiar as ações do Ministério da Cidadania, considerando os termos do ACT nº 01/2020, celebrado entre a CGU e o MC, foram realizados, e encaminhados aos gestores, diversos cruzamentos de dados, no período de 08.05.2020 a 10.11.2020, conforme detalhamento constante do Anexo I, com o objetivo de verificar, tempestivamente, a eventual existência de inconsistências cadastrais e/ou de pagamentos do Auxílio Emergencial com indicativo de inobservância aos critérios de elegibilidade ao benefício, de forma a permitir a sua utilização como subsídio para a tomada de decisão e a adoção de providências tempestivas para a solução das situações identificadas.

Além desses cruzamentos de informações, foi realizado novo cruzamento de dados, com o objetivo de apresentar informações consolidadas acerca da regularidade dos pagamentos realizados durante a vigência do Auxílio Emergencial, cujos resultados constam do item II.2 deste Relatório.

Os resultados dos cruzamentos efetuados indicam a ocorrência de pagamentos a beneficiários que possuíam inconsistências cadastrais, as quais, eventualmente, poderiam torná-los inelegíveis ao AE, e/ou pagamentos indevidos, em decorrência de situações específicas que sinalizam que beneficiários do Auxílio Emergencial não preencheriam os critérios de elegibilidade previstos na norma que o instituiu, indicando a necessidade de implementação, pelo Ministério da Cidadania, de melhorias no fluxo de análise voltado ao reconhecimento de direito e de pagamento do Auxílio Emergencial, assim como para o não pagamento das parcelas ainda não pagas por ocasião do recebimento de cada um dos 15 resultados de cruzamentos de informações de pagamento remetidos ao Ministério da Cidadania, conforme relacionados no Anexo I deste Relatório.

Destaca-se que as situações identificadas nos cruzamentos de dados atualizados em 2021 (constantes do item II.2 deste Relatório), possuem similaridade com aqueles resultados, também vinculados ao Auxílio Emergencial, encaminhados ao Ministério da Cidadania no período de 08.05.2020 a 10.11.2020 (conforme Anexo I), sendo apresentados, neste Relatório, de forma consolidada, proporcionando uma visão global dos pagamentos identificados com indicativos de inobservância aos critérios de elegibilidade definidos para o pagamento do

benefício. Como destacado ao longo do Relatório, o tempestivo encaminhamento de resultados de cruzamentos de dados ao Ministério da Cidadania, durante a execução do Auxílio Emergencial, e no escopo do ACT nº 1/2020, teve por objetivo subsidiar o gestor da política pública em suas decisões acerca da condução do Programa.

Destaca-se que os resultados apurados por meio de cruzamentos de dados, no entanto, deveriam ser utilizados pelo Ministério da Cidadania, como alertado em todos os encaminhamentos realizados, como subsídio adicional para as verificações quanto ao cumprimento dos critérios de elegibilidade ao Auxílio Emergencial definidos em norma, haja vista que os resultados de cruzamentos de informações não devem ser utilizados isoladamente, pois representam sinalizações que demandam o adequado tratamento.

Diante do exposto, a partir dos cruzamentos com outras informações e bases de dados disponíveis à CGU, as situações de possíveis pagamentos indevidos, conforme resultados registrados ao longo deste documento (item II.2), estão consolidados na Tabela 2 e detalhados na Tabela 42. Com base nos dados apurados, verificou-se que foi efetuado o pagamento indevido de 13.906.405 parcelas do Auxílio Emergencial (sendo 99,74% referente à concessão normal, 0,25% referente à concessão judicial e 0,01% referente à concessão extrajudicial), representando 4,19% das parcelas pagas, a 5.271.806 beneficiários (7,72%), em um montante de R\$ 9.409.858.012,45 (4,07%), correspondente ao período de 16.04.2020 (início do pagamento da 1ª parcela do AE) até 31.03.2021, para os três públicos (Extracad, CadÚnico e Bolsa Família). Destacam-se, especialmente, as seguintes situações:

- beneficiário com indicativo de óbito anterior ao recebimento de parcela do benefício (135.709);
- beneficiário com renda familiar mensal em desacordo com os critérios de elegibilidade (1.186.259);
- beneficiário com vínculo empregatício formal ativo registrado na GFIP (1.982.919);
- beneficiário com vínculo registrado no SIAPE (8.871);
- beneficiário com vínculo ativo com as Forças Armadas (58.917);
- beneficiário recebendo benefício previdenciário ou assistencial registrado na Maciça (867.927);
- beneficiário recebendo Benefício de Preservação do Emprego e da Renda (299.569);
- beneficiário recebendo Seguro-Desemprego (214.182)
- beneficiário recebendo Seguro-Defeso (197.058); e
- beneficiário agente público estadual, distrital ou municipal ou que possui outro tipo de vínculo com entidade pública dessas esferas (657.510).

Acrescente-se que, em algumas situações, os eventuais pagamentos de benefícios do Auxílio Emergencial em inobservância aos critérios de elegibilidade definidos em lei são decorrentes do cumprimento de decisões judiciais; no entanto, das situações identificadas como potencialmente indevidas neste relatório, apenas 0,26% corresponde a concessões decorrentes de decisão judicial ou extrajudicial. Entretanto, destaca-se que essas decisões judiciais poderiam, eventualmente, ter sido contestadas pelo Ministério da Cidadania, de

forma a serem realizados ajustes, quando pertinente, mediante alguma modificação de decisão anteriormente proferida.

Dessa forma, os resultados que foram encaminhados ao Ministério da Cidadania ao longo da execução do Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982/2020) tiveram por objetivo evitar a realização de pagamentos em relação aos quais houvesse dúvidas acerca de sua adequação plena à norma que definia os critérios de elegibilidade ao Auxílio, e considerando a possibilidade, a oportunidade e a necessidade de aprimoramento de controles no âmbito dos processos de habilitação e de geração da folha de pagamentos do Auxílio Emergencial, mesmo considerando as peculiaridades relacionadas ao benefício e o contexto em que ocorreu a sua operacionalização. Nesse sentido, foram apresentadas ao Ministério da Cidadania diversas sinalizações de criticidades e indicação de melhorias necessárias no fluxo de execução do Auxílio Emergencial.

Importante registrar, exclusivamente naquilo que diz respeito ao cruzamento de informações, que se verifica, a partir de outros resultados, apurados no âmbito do Auxílio Emergencial Residual, instituído pela Medida Provisória nº 1.000/2020, e do Auxílio Emergencial 2021, instituído pela Medida Provisória nº 1.039/2021, que a implementação de controles adicionais e o aprimoramento dos cruzamentos de informações não foram realizados na extensão necessária, haja vista que foram identificadas muitas situações similares àquelas registradas em relação ao Auxílio Emergencial, demonstrando, dessa maneira, baixa efetividade das ações adotadas pelo Ministério da Cidadania para solução das situações apontadas.

Em alguma medida, aprimoramentos normativos foram identificados para os auxílios pagos em sequência ao Auxílio Emergencial, quais sejam, o Auxílio Emergencial Residual (MP nº 1.000/2020) e o Auxílio Emergencial 2021 (MP nº 1.039/2021), destacando-se os seguintes aprimoramentos para o AE 2021 em relação ao AE, relacionados à elegibilidade ao benefício e a verificações e validações sob a responsabilidade do Ministério da Cidadania:

- a) o critério de renda limite contempla, de forma não cumulativa, renda per capita e renda familiar máxima, focalizando, assim, o pagamento em prol da população mais desassistida;
- b) o beneficiário não possuir residência no exterior;
- c) atualização do referencial limite para renda tributável, de 2018 para 2019;
- d) inclusão de referencial relacionado a patrimônio declarado e renda não tributável, no ano base de 2019, como um dos critérios de elegibilidade;
- e) vedação de pagamento a dependentes de contribuinte que estivesse fora dos parâmetros limite de renda (tributável e não tributável) e de patrimônio definidos para o pagamento do benefício;
- f) não ser preso em regime fechado ou instituidor de benefício de Auxílio Reclusão;
- g) não ter tido o Auxílio Emergencial ou o Auxílio Emergencial cancelado;
- h) não ter movimentado os valores pagos de Auxílio Emergencial ou de Auxílio Emergencial Residual;
- i) não ser estagiário, residente ou beneficiário de bolsa de estudo;

- j) previsão de utilização das bases de dados mais atualizadas disponíveis, por ocasião do processamento do benefício;
- k) validação mensal dos critérios de elegibilidade;
- l) obrigatoriedade de inscrição no CPF e em situação regular;
- m) previsão de utilização de bases de dados oficiais para caracterização de renda, além das informações declaradas à época do requerimento do benefício (Extracad) ou de atualização do CadÚnico (grupos CadÚnico e Bolsa Família);
- n) autorização para que as instituições financeiras, observado o sigilo bancário, repassem semanalmente a órgãos e entidades públicas as informações relacionadas ao pagamento do benefício;
- o) caracterização como ato de improbidade administrativa o recebimento do benefício por agente público;
- p) previsão de disponibilização de informações sobre movimentação financeira dos recursos do auxílio, quando houver solicitação por órgãos de controle ou de corregedoria;
- q) previsão de tratamento a ser dado em caso de constatação de irregularidades, incluindo: cancelamento do benefício, notificação para devolução, desconto em benefício previdenciário quando houver o pagamento simultâneo de auxílio emergencial; e
- r) previsão de prazo de prescrição do direito de ação contra atos relacionados ao processamento do auxílio emergencial.

Destaca-se que parte desses aprimoramentos já estavam contemplados na Medida Provisória que instituiu o Auxílio Emergencial Residual, MP nº 1.000/2020, quais sejam, aqueles dos itens (b), (c), (d), (e), (f) (parcialmente), e (l).

Da mesma forma, eventuais situações que possam demandar resarcimentos, relacionados a valores já pagos a beneficiários não elegíveis do AE, devem ser avaliadas e tratadas pelo Ministério da Cidadania, considerando o registro efetuado acerca da insuficiência das ações implementadas até a conclusão da versão preliminar deste relatório, em novembro/2021.

Adicionalmente, também no âmbito do ACT nº 01/2020, foi realizada análise de contratos celebrados pelo Ministério da Cidadania para operacionalização e pagamento do Auxílio Emergencial, a saber: Contratos nº 12/2020 e nº 21/2020, firmados com a Dataprev, na condição de agente operador do AE, para prestação de serviços especializados de Tecnologia da Informação, no montante global de R\$ 18,8 milhões; Contrato nº 01/2020, celebrado em 08.04.2020, com a CAIXA, na qualidade de agente pagador do AE, no valor de R\$ 82 milhões; e Contrato nº 18/2020, firmado com os Correios, para a realização do serviço de atendimento ao cidadão no cadastramento de requerimento de AE sem a necessidade da utilização de ferramentas tecnológicas, no valor de R\$ 95,8 milhões. O valor global dos contratos firmados pelo Ministério da Cidadania para a execução do Auxílio Emergencial é de cerca R\$ 397,3 milhões, sendo que os contratos analisados representam o montante de cerca de R\$ 196,7 milhões, haja vista que o segundo contrato firmado com a CAIXA não foi objeto de análise.

Como resultado, foram identificadas, dentre outras, questões como falta de clareza na composição de custos que embasou a definição da tarifa a ser repassada à CAIXA por parcela paga do AE; ausência de detalhamento dos procedimentos para operacionalização e acompanhamento da devolução de valores do AE; ausência de definição e de realização de

procedimentos para verificação e registro acerca da regularidade da execução dos contratos; ausência de definições relevantes que impactam na vigência do contrato; oportunidade de melhorias em relação aos mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato; e descompasso entre a data de início da execução de contratos com objetos correlacionados.

Especificamente em relação ao Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, verificou-se, ainda, a necessidade de avaliar a pertinência de cancelar ou de repactuar a contratação do Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido nos moldes acordados. Já em relação às Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais, verificou-se a necessidade de identificar a origem dessas demandas. Quanto ao suporte tecnológico para a operacionalização do Cadastro Assistido e das contestações, não se identificou que todos os serviços acordados entraram em operacionalização. Ainda, identificou-se a necessidade de se submeter as contestações a cruzamentos de dados que verificassem a ocorrência de situações supervenientes à contestação, ou mesmo decorrentes da contestação, que poderiam resultar em inelegibilidade por parte do beneficiário. Adicionalmente, verificou-se ausência dos motivos detalhados das negativas ao AE àqueles que apresentam as contestações.

Registra-se, por oportuno, que o Contrato nº 18/2020, firmado com os Correios, para a realização do serviço de atendimento ao cidadão no cadastramento de requerimento de AE sem a necessidade de que o cidadão dispusesse de ferramentas tecnológicas, no valor de R\$ 95.785.200,00, teve execução incipiente, com a anulação de empenho em valor de R\$ 95.685.243,42.

Complementarmente, ainda no âmbito do ACT nº 01/2020, foram realizadas análises acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais, tendo sido verificadas as seguintes situações: possibilidade de que os benefícios que aguardavam avaliação pela Defensoria Pública da União (DPU) fossem submetidos a reprocessamento, de modo a resolver questões que prescindiriam de uma análise individualizada pela DPU; necessidade de detalhamento das normas existentes; riscos relevantes no processamento automático das contestações extrajudiciais, sem a verificação de existência de outras situações que pudessem ser impeditivas ao pagamento do benefício; riscos de assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial; riscos relacionados à segurança da informação no processamento das contestações extrajudiciais, em decorrência da necessidade de transposição manual de informações entre sistemas; e necessidade de que os sistemas relacionados ao AE contenham informações acerca das concessões que consideraram contestações, sejam elas extrajudiciais ou não.

Foi, ainda, realizada análise acerca de procedimentos de cobrança e de ressarcimento em decorrência de benefícios pagos indevidamente, sendo verificadas questões como fragilidades na definição de fluxos e procedimentos para a realização dos ressarcimentos e de cobranças, necessidade de normatizar e de dar publicidade às regras e aos procedimentos de cobrança e de eventual possibilidade de parcelamento; oportunidade de melhorias quanto à emissão de notificações de recebimentos indevidos do AE a servidores públicos, à época realizadas exclusivamente pelos órgãos de origem dos servidores ou pelos órgão de controle locais; necessidade de definição de formas e de procedimentos para processamento das contestações relacionadas à devolução; necessidade de coordenar as ações relacionadas à eventual contestação de pedidos de devolução com ações relacionadas à contestação de

bloqueios; necessidade de verificação da situação dos créditos e de efetiva ocorrência de saque, antes de procedimentos para cobrança/ressarcimento; e necessidade de procedimentos de verificação acerca de ocorrências de pagamentos indevidos causados por erros de processamento no âmbito da Dataprev.

Considerando a materialidade do pagamento potencialmente indevido efetuado no âmbito do Auxílio Emergencial, não se identifica que as ações adotadas pelo Ministério da Cidadania sejam suficientes para a equalização das situações identificadas, bem como identificou-se que os procedimentos adotados estão relacionados exclusivamente a devoluções voluntárias, e, mesmo assim, sem que exista regulamentação com a extensão necessária, não tendo sido definidos procedimentos específicos para a cobrança de ressarcimento de benefícios pagos indevidamente. Dessa forma, as medidas visando ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente ainda estão incipientes e os valores recuperados são significativamente inferiores àqueles do pagamento potencialmente indevido.

Diante desse cenário, é possível que, à medida que o tempo passe, aumente a probabilidade de não recuperação dos valores pagos indevidamente e, por conseguinte, que não ocorra a restituição dos recursos ao erário. Adicionalmente, também é possível que o Ministério da Cidadania não reconheça o valor a registrar de “créditos a recuperar” e/ou a estimativa de perdas, causando distorção no seu Balanço Patrimonial, bem como em relação à transparência das informações.

Isto posto, além das providências específicas relacionadas aos pagamentos já realizados em relação ao Auxílio Emergencial, principalmente no que se refere à cobrança dos valores pagos indevidamente, é relevante que as ocorrências registradas sejam consideradas e repercutidas por ocasião da verificação da adequação dos pagamentos efetuados em relação ao Auxílio Emergencial 2021, instituído por meio da Medida Provisória nº 1.039/2021, mitigando riscos e a ocorrência de novas falhas semelhantes, bem como, naquilo que diz respeito à cobrança de valores pagos indevidamente, em relação ao Auxílio Emergencial 2021 e ao Auxílio Emergencial Residual.

Adicionalmente, verificou-se a necessidade de aprimoramentos relevantes na gestão do Ministério da Cidadania em relação aos contratos firmados no âmbito do Auxílio Emergencial, mediante estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados, sendo apresentadas propostas de providências e de controles, a serem refletidos em contratações futuras eventualmente realizadas pelo Ministério, em especial se voltadas ao pagamento de benefícios e que guardem similaridade com a lógica de execução do Auxílio Emergencial, mediante cruzamento de informações para aferir critérios de elegibilidade e o pagamento por meio de agente financeiro.

Adicionalmente, foram recomendadas ações, estruturantes e pontuais, em relação ao fluxo de contestações extrajudiciais, bem como relacionadas aos rendimentos vinculados às Conta Poupança Social Digital.

# ANEXOS

## Anexo I – Relação dos Resultados Parciais expedidos no âmbito do ACT nº 01/2020, celebrado entre a CGU e o MC.

**Quadro 3 – Resultados parciais encaminhados pela CGU ao Ministério da Cidadania, no âmbito do ACT nº 01/2020, no período de 08.05.2020 a 10.11.2020**

Produto	Data	Escopo	Expediente
Resultado nº 01	08.05.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos a beneficiários do público Bolsa Família/Parcela 1.	Ofício nº 7052/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 08.05.2020.
Resultado nº 02	08.05.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos processados pela CAIXA até 27.04.2020, considerando informações da folha de pagamento de servidores militares da União.	Ofício nº 7052/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 08.05.2020.
Resultado nº 03	11.05.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos processamentos relacionados à pré-folha do 2º pagamento do Auxílio Emergencial para os públicos Extracad e CadÚnico.	Ofício nº 7372/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 11.05.2020.
Resultado nº 04	19.05.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos a beneficiários dos públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados até 30.04.2020.	Ofício nº 7801/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 19.05.2020.
Resultado nº 05	27.05.2020	Análise do Contrato sem número (s/n) <sup>67</sup> , celebrado em 08.04.2020 entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para a prestação de serviços de operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial.	Ofício nº 8359/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 29.05.2020.
Resultado nº 06	29.05.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos do Auxílio Emergencial para: público Extracad, parcela 1, realizados até 30.04.2020, exclusivamente em relação à verificação quanto à adequação ao critério de elegibilidade referente à renda; e públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, parcela 1, realizados até 30.04.2020, exclusivamente em relação à verificação quanto ao recebimento de mais de dois benefícios por família.	Ofício nº 8359/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 29.05.2020.

<sup>67</sup> A versão do documento manualmente assinado, registrada no processo nº 71000.022548/2020-19 como documento SEI nº 7409013, não apresenta identificação de numeração do Contrato. Em documentos posteriores, o Contrato passa a ser identificado como Contrato nº 1, de 04.04.2020. Esta é a nomenclatura utilizada ao longo deste Relatório. No entanto, o resultado enviado ao Ministério da Cidadania em caráter preliminar, em 2020, referenciava o Contrato sem número (s/n).

<b>Produto</b>	<b>Data</b>	<b>Escopo</b>	<b>Expediente</b>
Resultado nº 07	29.05.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos ao público Bolsa Família, realizados até 30.04.2020 (parcela 1), considerando beneficiários do Auxílio Emergencial, e não os responsáveis familiares.	Ofício nº 8359/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 29.05.2020.
Resultado nº 08	09.06.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos para os públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos das parcelas 1 e 2.	Ofício nº 8988/2020/DPB/SFC/CGU, de 09.06.2020.
Resultado nº 09	12.06.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos aos públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos das parcelas 1 e 2, exclusivamente quanto ao pagamento a servidores estaduais e municipais das seguintes Unidades da Federação: ES, MG, MT, PE, PI, RO, SC e TO.	Ofício nº 9360/2020/DPB/SFC/CGU, de 12.06.2020.
Resultado nº 10	17.06.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos aos públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos das parcelas 1 e 2, exclusivamente quanto ao pagamento a servidores estaduais e municipais das seguintes Unidades da Federação: PA, RJ e RS.	Ofício nº 9615/2020/DPB/SFC/CGU, de 17.06.2020; Ofício nº 9739/2020/DPB/SFC/CGU, de 19.06.2020 (reencaminha resultado dos servidores do RS).
Resultado nº 11	22.06.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos aos públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos das parcelas 1 e 2, exclusivamente quanto ao pagamento a servidores do Estado do AP e a servidores de municípios do MS.	Ofício nº 9910/2020/DPB/SFC/CGU, de 22.06.2020.
Resultado nº 12	26.06.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos aos públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos das parcelas 1 e 2, exclusivamente em relação: a servidores estaduais e municipais dos Estados do AC, AM e BA; e complementação de informações referentes aos cruzamentos de informações anteriormente realizados para os Estados do MA, PE, PI e SP.	Ofício nº 10142/2020/DPB/SFC/CGU, de 27.06.2020; e Ofício nº 10580/2020/DPB/SFC/CGU, de 02.07.2020 (reencaminha resultado dos servidores de SP).
Resultado nº 13	26.06.2020	Análise do Contrato Administrativo nº 12/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, para prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação, visando à operacionalização do	Ofício nº 10142/2020/DPB/SFC/CGU, de 27.06.2020.

<b>Produto</b>	<b>Data</b>	<b>Escopo</b>	<b>Expediente</b>
		reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial.	
Resultado nº 14	07.07.2020	Análise sobre procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais processadas pelo Ministério da Cidadania, em parceria com a Defensoria Pública da União.	Ofício nº 10787/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 07.07.2020.
Resultado nº 15	15.07.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos aos públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados no período de 01 a 30.06.2020, englobando pagamentos das parcelas 1, 2 e 3.	Ofício nº 11285/2020/DPB/SFC/CGU, de 15.07.2020.
Resultado nº 16	30.07.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos aos públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados desde o início de seu pagamento até 19.07.2020, englobando pagamentos das parcelas 1, 2, 3 e 4.	Ofício nº 12506/2020/DPB/SFC/CGU, de 30.07.2020.
Resultado nº 17	06.08.2020	Análise do Contrato Administrativo nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, para a prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação.	Ofício nº 13211/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 06.08.2020.
Resultado nº 18	11.09.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos pagamentos aos públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, realizados desde o início de seu pagamento até 30.08.2020.	Ofício nº 16096/2020/DPB/SFC/CGU, de 11.09.2020; e Ofício nº 16931/2020/DPB/SFC/CGU, de 28.09.2020 (reencaminha os resultados).
Resultado nº 19	15.10.2020	Análise do Contrato Administrativo nº 18/2020, celebrado entre Ministério da Cidadania e os Correios, para a prestação de serviços de atendimento ao cidadão quanto ao cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial.	Ofício nº 18504/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 15.10.2020.
Resultado nº 20	10.11.2020	Cruzamento de dados - Verificação dos processamentos relacionados aos pagamentos do Auxílio Emergencial, especificamente quanto aos registros de óbito no SIRC.	Ofício nº 20382/2020/DPB/SFC/CGU, de 12.11.2020.

Fonte: Elaborado pela CGU, em junho/2021, com base nos Resultados parciais expedidos ao Ministério da Cidadania.

## **Anexo II – Trilhas aplicadas nos cruzamentos de informações, realizados, referentes a pagamentos do Auxílio Emergencial efetivados e acatados no período de 16.04.2020 a 31.03.2021.**

Em relação à existência de possíveis inconsistências cadastrais ou de possíveis pagamentos indevidos, são detalhadas, a seguir, as análises realizadas em cada cruzamento de dados, bem como são citados os itens da Seção II.2. – Resultados dos Cruzamentos de Dados deste Relatório, em que os resultados das análises são registrados:

1. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial com indicativo de óbito no SIRC no momento do pagamento de parcela?

De acordo com o § 6º do art. 7º do Decreto nº 10.316/2020, seriam considerados inelegíveis para recebimento do Auxílio Emergencial os trabalhadores com indicativo de óbito no SISOBI e no SIRC.

(Item II.2.1.1. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

2. Para o Público Bolsa Família, existem Responsáveis Familiares com indicativo de óbito no SIRC no momento do pagamento de parcela ao Auxílio Emergencial?

De acordo com o § 6º do art. 7º do Decreto nº 10.316/2020, seriam considerados inelegíveis para recebimento do Auxílio Emergencial os trabalhadores com indicativo de óbito no SISOBI e no SIRC.

(Item II.2.1.2. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

3. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial que possuem menos de dezoito anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes?

De acordo com o inciso I do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o inciso I do art. 3º e o inciso I e o § 1º do art. 7º do Decreto nº 10.316/2020, o Auxílio Emergencial seria devido ao trabalhador maior de dezoito anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes. Adicionalmente, o inciso I do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceu que a averiguação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do Auxílio Emergencial deveria ser realizada pelo agente operador (Dataprev), conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas por órgãos federais, considerando, dentre outros, que os beneficiários fossem maiores de dezoito anos de idade: a) na data de 02.04.2020, para a primeira concessão aos integrantes do CadÚnico; b) na data de 02.04.2020 para os beneficiários nas folhas do PBF de abril e na data da extração do Cadastro Único de abril e maio para os beneficiários nas Folhas do PBF de maio e junho, respectivamente, para os beneficiários do PBF; e c) na data de concessão do benefício, para os não integrantes do CadÚnico.

(Item II.2.2. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

4. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial que possuem renda familiar mensal *per capita* acima de meio salário mínimo ou renda familiar mensal total acima de três salários mínimos?

De acordo com o inciso IV e com o § 4º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o inciso IV do art. 3º e com o § 7º do art. 7º do Decreto nº 10.316/2020, o Auxílio Emergencial seria concedido ao trabalhador que, dentre outros critérios de elegibilidade, tivesse renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar mensal total de até três

salários mínimos, sendo que para fins de verificação da composição familiar para análise da elegibilidade ao recebimento do Auxílio Emergencial seria utilizada a base do CadÚnico em 02.04.2020. Adicionalmente, o inciso IV do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceu que a averiguação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do Auxílio Emergencial seria realizada pelo agente operador (Dataprev), conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas por órgãos federais, considerando, dentre outros, que o beneficiário tivesse renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou cuja renda familiar mensal total seja de até três salários mínimos, verificados por meio da renda declarada no CadÚnico, para os trabalhadores inscritos e beneficiários do PBF, ou por meio de autodeclaração, para os demais trabalhadores.

(Item II.2.3. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

5. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial com vínculo empregatício formal ativo registrado na GFIP?

De acordo com o inciso II e o § 5º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o inciso II do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não tivesse emprego formal ativo. Adicionalmente, os incisos II e VI do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceram que a averiguação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do Auxílio Emergencial deveria ser realizada pelo agente operador (Dataprev), conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas por órgãos federais, considerando, dentre outros, que o beneficiário não tivesse vínculo ativo ou renda nos últimos três meses, identificada no CNIS, assim como não fosse agente público.

(Item II.2.4.1. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

6. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial com vínculo formal ativo registrado no SIAPE?

De acordo com o inciso II e o § 5º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o inciso II do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não tivesse emprego formal ativo. Adicionalmente, os incisos II e VI do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceram que a averiguação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do Auxílio Emergencial deveria ser realizada pelo agente operador (Dataprev), conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas por órgãos federais, considerando, dentre outros, que o beneficiário não tivesse vínculo ativo ou renda nos últimos três meses, identificada no CNIS, assim como não fosse agente público.

Ainda, de acordo com o inciso III do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, com o inciso III do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020 e com o inciso III do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não fosse titular de benefício previdenciário.

(Item II.2.4.2. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

7. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial com vínculo empregatício formal ativo com empresa estatal?

De acordo com o inciso II e o § 5º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o inciso II do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não tivesse emprego formal ativo. Adicionalmente, os incisos II e VI do art. 3º da Portaria MC nº

351/2020 estabeleceram que a averiguação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do Auxílio Emergencial deveria ser realizada pelo agente operador (Dataprev), conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas por órgãos federais, considerando, dentre outros, que o beneficiário não tivesse vínculo ativo ou renda nos últimos três meses, identificada no CNIS, assim como não fosse agente público.

(Item II.2.4.3. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

8. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial com vínculo formal ativo com as Forças Armadas?

De acordo com o inciso II e o § 5º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o inciso II do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não tivesse emprego formal ativo. Adicionalmente, os incisos II e VI do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceram que a averiguação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do Auxílio Emergencial deveria ser realizada pelo agente operador (Dataprev), conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas por órgãos federais, considerando, dentre outros, que o beneficiário não tivesse vínculo ativo ou renda nos últimos três meses, identificada no CNIS, assim como não fosse agente público.

Ainda, de acordo com o inciso III do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, com o inciso III do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020 e com o inciso III do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não fosse titular de benefício previdenciário.

(Item II.2.4.4. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

9. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial que recebem, simultaneamente, benefício previdenciário ou assistencial registrado na Maciça?

De acordo com o inciso III do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, com o inciso III do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020 e com o inciso III do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não fosse titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do Seguro-Desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família.

(Item II.2.5.1. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

10. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial que receberam, simultaneamente, o BEm?

De acordo com o inciso III do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, com o inciso III do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020 e com o inciso III do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não fosse titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do Seguro-Desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família.

(Item II.2.5.2. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

11. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial que recebem, simultaneamente, o benefício do Seguro-Desemprego?

De acordo com o inciso III do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, com o inciso III do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020 e com o inciso III do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não fosse titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do Seguro-Desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família.

(Item II.2.5.3. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

12. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial que recebem, simultaneamente, o benefício do Seguro-Defeso?

De acordo com o inciso III do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, com o inciso III do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020 e com o inciso III do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020, seria concedido Auxílio Emergencial ao trabalhador que não fosse titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do Seguro-Desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Programa Bolsa Família.

(Item II.2.5.4. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

13. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial, que não sejam do sexo feminino, recebendo mais de R\$ 600,00 por parcela do benefício?

De acordo com o caput e § 3º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o caput e § 2º do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, o Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 600,00, seria concedido ao trabalhador que observasse os critérios de elegibilidade definidos, sendo que a mulher provedora de família monoparental faria jus a duas cotas do auxílio, mesmo que houvesse outro trabalhador elegível na família.

(Item II.2.6. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

14. Existem famílias que estejam recebendo mais de dois benefícios ou que estejam recebendo mais de três cotas do Auxílio Emergencial?

De acordo com os §§ 1º e 3º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o § 2º do art. 3º e o art. 8º do Decreto nº 10.316/2020, o recebimento do Auxílio Emergencial estava limitado a dois membros da mesma família, sendo que a mulher provedora de família monoparental receberia duas cotas do benefício, mesmo que houvesse outro trabalhador elegível na família. Para a verificação da limitação de pagamento do Auxílio Emergencial a até dois membros da mesma família, teriam preferência os trabalhadores: do sexo feminino; com data de nascimento mais antiga; com menor renda individual; e por ordem alfabética do primeiro nome, se necessário, para fins de desempate. Adicionalmente, o § 1º do art. 2º da Portaria MC nº 351/2020 estabeleceu que, no caso de família monoparental com mulher provedora, a família faria jus a duas cotas do Auxílio Emergencial, quando a família fosse composta por mulher sem cônjuge ou companheiro, com pelo menos uma pessoa menor de dezoito anos de idade e sem a existência de outros componentes na família, e a três cotas do Auxílio Emergencial, quando a família fosse composta por mulher sem cônjuge ou companheiro, com pelo menos uma pessoa menor de dezoito anos e com a existência de componente na família que atendesse aos critérios de elegibilidade ao benefício.

(Item II.2.7. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

15. Existem beneficiários do Auxílio Emergencial recebendo pagamento em duplicidade de uma mesma parcela do benefício?

De acordo com o caput do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, seria concedido Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais ao trabalhador que cumprisse, cumulativamente, os requisitos estabelecidos.

(Item II.2.8. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

16. Existem beneficiários que devolveram os recursos recebidos do Auxílio Emergencial e, ainda assim, continuaram recebendo as parcelas subsequentes do benefício?

Considerando que a devolução do Auxílio Emergencial implica em anuênciam expressa, do beneficiário, que a partir do pagamento da GRU o benefício será cancelado, o pagamento de novas parcelas do benefício após o registro de devolução de recursos é indevido.

(Item II.2.9. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

17 Existem beneficiários do Auxílio Emergencial com rendimentos tributáveis declarados, em 2018, acima de R\$ 28.559,70?

De acordo com o inciso V do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, com o inciso V do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020 e com o inciso V do art. 3º da Portaria MC nº 351/2020, o Auxílio Emergencial seria concedido ao trabalhador que, dentre outros critérios de elegibilidade, não tivesse recebido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70, de acordo com declaração constante da base de dados da RFB.

(Item II.2.10. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

18 Existem beneficiárias do Auxílio Emergencial recebendo parcelas em valor superior a R\$ 1.200,00, que corresponde ao valor máximo para o pagamento de cota dupla?

De acordo com o caput do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e com o caput e o § 2º do art. 3º do Decreto nº 10.316/2020, seria concedido o Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais ao trabalhador que cumprisse cumulativamente os requisitos estabelecidos, sendo que a mulher provedora de família monoparental faria jus a duas cotas do auxílio, ou seja, R\$ 1.200,00 ao mês.

(Item II.2.11. da Seção Resultados dos Cruzamentos de Dados)

## **Anexo III – Informações relacionadas às bases de dados utilizados no cruzamento de informações realizados (pagamentos do Auxílio Emergencial efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021).**

**Quadro 4: Bases de dados utilizadas nos cruzamentos de informações.**

<b>Base</b>	<b>Órgão responsável</b>	<b>Data de atualização</b>
Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	08/2021
Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC)	Instituto Nacional do Seguro Social	06/2021
Sistema informatizado de óbito (SISOBI)	Instituto Nacional do Seguro Social	06/2021
Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)	Ministério da Cidadania	02.04.2020
Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social (GFIP)	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	03/2021
Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE)	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG)	03/2021
Bases de dados de empregados públicos (SIEST)	Diversas Empresas Estatais	Diversas, detalhado no Quadro 5
Servidores militares, ativos, inativos e pensionistas (Portal da Transparéncia)	Ministério da Defesa	12/2020
Base Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD)	Secretaria Especial de Previdência e Trabalho	03/2021
Folha de Pagamentos do INSS (Maciça)	Instituto Nacional do Seguro Social	04/2021
Lista de CPF utilizados nos cruzamentos relacionados a dados disponíveis no IRPF	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	04/2020 <sup>(a)</sup>
Folha de pagamentos do Auxílio Emergencial dos públicos Extracad e CadÚnico	Caixa Econômica Federal	31.03.2021
Folha de pagamentos do Auxílio Emergencial do público Bolsa-Família	Caixa Econômica Federal	03/2021
Base de devoluções realizadas pelos beneficiários do Auxílio Emergencial	Ministério da Cidadania	28.10.2021
Base de pagamentos do Bolsa Atleta	Ministério da Cidadania	12/2020
Base de pagamentos de bolsas da CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	12/2020
Base de pagamentos de bolsas do CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	12/2020

Base	Órgão responsável	Data de atualização
Base de pagamentos de bolsas de residência médica do Ministério da Saúde	Ministério da Saúde	12/2020
Base de pagamentos do Benefício Emergencial (BEm)	Secretaria Especial de Previdência e Trabalho	19.04.2021
Bases de dados de agentes públicos estaduais, distritais e municipais	Tribunais de Contas, Controladorias-Gerais, Ministério Público de Contas e Portal da Transparência	Diversas, detalhadas no Quadro 4

Fonte: Elaborado pela CGU com base em informações fornecidas pelos órgãos/entidades que disponibilizaram as bases de dados à CGU.

(a) Trata-se de cruzamento de dados entre os beneficiários do Auxílio Emergencial e dados da declaração do Imposto de Renda do ano-base de 2019. Este cruzamento foi realizado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e o resultado foi disponibilizado à CGU.

#### **Quadro 5: Bases de dados que contêm a relação de empregados de empresas estatais federais.**

Empresa estatal federal	Data de atualização
Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S/A – ABGF	03/2021
Agência Especial de Financiamento Industrial – Finame	03/2021
Amazonas Geração e Transmissão de Energia S/A	03/2021
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A – Amazul	03/2021
Araucária Nitrogenados S/A	03/2021
Ativos S.A. Gestão de Cobrança e Recuperação de Crédito	03/2021
Ativos S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros	03/2021
Autoridade Portuária de Santos S/A	03/2021
Baixada Santista Energia S/A	03/2021
Banco da Amazônia S/A	03/2021
Banco do Brasil S/A	03/2021
Banco do Nordeste do Brasil S/A	03/2021
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	03/2021
BB Administradora de Cartões de Crédito S/A	03/2021
BB Administradora de Consórcios S/A	03/2021
BB Elo Cartões Participações S/A	03/2021
BB Gestão de Recursos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A	03/2021
BB Seguridade Participações S/A	03/2021
BB Tecnologia e Serviços S/A	03/2021
BB Banco de Investimento S/A	03/2021
BB Leasing S.A. Arrendamento Mercantil	03/2021

<b>Empresa estatal federal</b>	<b>Data de atualização</b>
BBTur Viagens e Turismo Ltda	03/2021
Besc Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A	01/2021
BNDES Participações S/A – Bndespar	03/2021
Breitener Energética S/A	03/2021
Breitener Jaraqui S/A	03/2021
Breitener Tambaqui S/A	03/2021
Caixa Cartões Holding S/A	03/2021
Caixa Econômica Federal	03/2021
Caixa Participações S/A – Caixapar	03/2021
Caixa Seguridade Participações S/A	03/2021
Casa da Moeda do Brasil	03/2021
Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp	03/2021
Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A – Ceasaminas	03/2021
Centrais Elétricas Brasileiras S/A	03/2021
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletronorte	03/2021
Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S/A	03/2021
Companhia Brasileira de Trens Urbanos	03/2021
Companhia das Docas do Estado da Bahia – Codeba	03/2021
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba	03/2021
Companhia de Geração e Transmissão de Energia Elétrica do Sul do Brasil – Eletrobras CGT Eletrosul	03/2021
Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM	03/2021
Companhia Docas do Ceará	03/2021
Companhia Docas do Espírito Santo – Codesa	03/2021
Companhia Docas do Pará – CDP	03/2021
Companhia Docas do Rio de Janeiro	03/2021
Companhia Docas do Rio Grande do Norte – Codern	03/2021
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco	03/2021
Companhia Nacional de Abastecimento – Conab	03/2021
Eletrobras Participações S/A	03/2021
Eletrobras Termonuclear S/A – Eletronuclear	03/2021
Empresa Brasil de Comunicação S/A – EBC	03/2021
Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S/A – Pré-Sal Petróleo S/A – PPSA	03/2021
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos	03/2021
Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobrás	03/2021

<b>Empresa estatal federal</b>	<b>Data de atualização</b>
Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero	03/2021
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária	03/2021
Empresa Brasileira de Servicos Hospitalares – Ebserh	03/2021
Empresa de Pesquisa Energética – EPE	03/2021
Empresa de Planejamento e Logística S/A – EPL	03/2021
Empresa de Tecnologia e Informações da Previdencia – Dataprev	03/2021
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A – Trensurb	03/2021
Empresa Gerencial de Projetos Navais	03/2021
Empresa Gestora de Ativos S/A – Emgea	03/2021
Eólica Hermenegildo I S/A	11/2020
Eólica Mangue Seco 2 – Geradora e Comercializadora de Energia Elétrica S/A	03/2021
Financiadora de Estudos e Projetos – Finep	03/2021
Fronteira Oeste Transmissora de Energia S/A – Fote	03/2021
Furnas-Centrais Elétricas S/A	03/2021
Gás Brasiliano Distribuidora S/A	03/2021
Hospital de Clínicas de Porto Alegre	03/2021
Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A	03/2021
Industria de Material Bélico do Brasil – Imbel	03/2021
Indústrias Nucleares do Brasil S/A – INB	03/2021
Liquigás Distribuidora S/A	11/2020
Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – Nuclep	03/2021
Petrobras Biocombustível S/A	03/2021
Petrobras Comercializadora de Energia S/A	03/2021
Petrobras Gás S/A	03/2021
Petrobras Logística de Exploração e Produção S/A	03/2021
Petrobras Transporte S/A – Transpetro	03/2021
Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras	03/2021
Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro	03/2021
Telecomunicacoes Brasileiras S/A – Telebrás	03/2021
Termobahia S/A	03/2021
Termomacae S/A	03/2021
Transmissora Sul Brasileira de Energia S/A	09/2020
Transmissora Sul Litorânea de Energia S/A – TSLE	03/2021
Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S/A	03/2021
Valec Engenharia Construções e Ferrovias S/A	03/2021

Fonte: Elaborado pela CGU com base em informações fornecidas pelas empresas ao SIEST/SEST.

**Quadro 6: Bases de dados de agentes públicos estaduais, distritais e municipais utilizadas nos cruzamentos de informações realizados em setembro 2020 (pagamentos de 16.04.2020 a 30.08.2020)<sup>68</sup> e nos cruzamentos realizados com os pagamentos do Auxílio Emergencial efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021.**

UF	Base	Órgão que disponibilizou a base	Mês de referência
AC	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	02/2020
AL	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas <sup>[a]</sup> Prefeituras Municipais de Alagoas <sup>[b]</sup>	04/2020 <sup>[a]</sup> Referências diversas <sup>[b]</sup>
AM	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	03/2020
AP	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020
BA	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados municipais	Tribunal de Contas dos Municípios	04/2020
CE	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	02/2020
DF	Servidores, pensionistas e aposentados distritais	Portal da Transparência do GDF	03/2020
ES	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	05/2020
GO	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados municipais	Tribunal de Contas dos Municípios	12/2019
	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Tribunal de Contas do Estado	05/2020
MA	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	03/2020
MG	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	01/2020
MS	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
MT	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020

<sup>68</sup> Referente aos resultados registrados no item II.2.12.3.

UF	Base	Órgão que disponibilizou a base	Mês de referência
PA	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados municipais	Tribunal de Contas dos Municípios	05/2020
PB	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	05/2020
PE	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020 05/2020
PI	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Controladoria-Geral do Estado	12/2019 03/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados do MP/PI e do TCE/PI	Tribunal de Contas do Estado	04/2020 06/2020
PR	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
RJ	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2020
RN	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	03/2020
RO	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	04/2019 03/2020 04/2020 05/2020
RR	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais	Tribunal de Contas do Estado	03/2020
RS	Servidores, pensionistas e aposentados do Poder Executivo Estadual	Contadoria e Auditoria-Geral do Estado	04/2020
SC	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais	Controladoria-Geral do Estado	04/2020 07/2020
SE	Servidores, pensionistas e aposentados	Tribunal de Contas do Estado	02/2020
SP	Servidores e aposentados do Município de São Paulo, do TCM/SP e de empresas públicas do Município	Tribunal de Contas do Município de São Paulo	06/2020
	Servidores, pensionistas e aposentados estaduais e municipais do Estado de São Paulo <sup>[c]</sup>	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	05/2020
TO	Servidores e aposentados	Tribunal de Contas do Estado	04/2020

Fonte: Elaborado pela CGU a partir de informações encaminhadas pelos órgãos que disponibilizaram as bases, em colaboração para a viabilização da execução dos cruzamentos cujos resultados estão registrados no item específico. Outras bases foram extraídas de portais da transparência disponíveis na internet.

<sup>[a]</sup>Exclusivamente em relação aos municípios de Maceió e de Palmeira dos Índios.

<sup>[b]</sup>Informações relacionadas a servidores de 78 prefeituras do Estado de Alagoas, com referências de data diversas, a partir de abril/2020.

<sup>[c]</sup>Excluindo o município de São Paulo.

**Anexo IV – Detalhamento dos resultados das trilhas – Pagamentos efetivados e acatados no período de 16.04.2020 a 31.03.2021 para os Públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família.**

**Tabela 42: Detalhamento das ocorrências por trilha relacionadas ao pagamento do Auxílio Emergencial – Públicos Extracad (Grupo 1), CadÚnico (Grupo 2) e Bolsa Família (Grupo 3), efetivados e acatados no período de 16.04.2020 a 31.03.2021.**

Trilhas	Parcelas pagas				Beneficiários				Valor (R\$)			
	Extracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total	Extracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total	Extracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total
Beneficiário com indicativo de óbito	229.241	134.078	161.433	524.752	59.265	35.712	40.732	135.709	140.760.000,00	83.647.200,00	111.736.200,00	336.143.400,00
Beneficiário menor de dezoito anos	119	598	1.134	1.851	26	142	243	411	71.400,00	373.645,00	765.000,00	1.210.045,00
Beneficiário com renda familiar mensal em desacordo com os critérios de elegibilidade	2.896.672	1.315.069	289.215	4.500.956	737.804	386.559	61.896	1.186.259	1.820.495.700,00	816.102.600,00	198.293.400,00	2.834.891.700,00
Beneficiário com vínculo empregatício formal ativo registrado na GFIP	3.060.031	704.108	746.178	4.510.317	1.397.828	313.839	271.252	1.982.919	2.007.375.875,00	483.387.820,00	590.306.814,45	3.081.070.509,45
Beneficiário com vínculo registrado no SIAPE	26.575	5.869	5.442	37.886	6.310	1.462	1.099	8.871	17.059.800,00	3.697.800,00	3.617.400,00	24.375.000,00
Beneficiário com vínculo empregatício formal ativo com empresa estatal federal	40	2	1	43	39	2	1	42	27.000,00	1.200,00	1.200,00	29.400,00
Beneficiário com vínculo ativo com as Forças Armadas	40.210	19.348	18.377	77.935	30.005	17.011	11.901	58.917	24.940.200,00	12.005.400,00	11.588.400,00	48.534.000,00
Beneficiário recebendo, simultaneamente, benefício previdenciário ou assistencial registrado na Maciça	502.627	592.272	747.860	1.842.759	283.276	359.370	225.281	867.927	322.805.545,00	368.252.400,00	509.492.400,00	1.200.550.345,00

Trilhas	Parcelas pagas				Beneficiários				Valor (R\$)			
	Exracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total	Exracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total	Exracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total
Beneficiário recebendo, simultaneamente, o Benefício de Preservação do Emprego e da Renda	348.487	143.060	153.690	645.237	182.006	69.075	48.488	299.569	239.157.840,00	103.275.000,00	129.220.800,00	471.653.640,00
Beneficiário recebendo, simultaneamente, Seguro-Desemprego	289.381	89.522	51.775	430.678	151.378	41.899	20.905	214.182	194.719.800,00	64.650.000,00	42.999.600,00	302.369.400,00
Beneficiário recebendo, simultaneamente, Seguro-Defeso	39.712	26.540	176.060	242.312	33.108	21.941	142.009	197.058	24.646.200,00	17.328.600,00	134.912.400,00	176.887.200,00
Beneficiário que não é do sexo feminino e recebeu mais de R\$ 600,00 por parcela do benefício	10.195	13.975	97.961	122.131	2.333	3.448	29.476	35.257	12.355.053,00	16.770.000,00	125.695.500,00	154.820.553,00
Beneficiário cuja família tenha recebido mais de dois benefícios ou que tenha recebido mais de três cotas	115.906	8.790	15.180	139.876	36.734	2.466	6.244	45.443	72.280.600,00	5.455.200,00	10.661.400,00	88.397.200,00
Beneficiário que recebeu pagamento em duplicitade de uma mesma parcela do referido benefício	4	176	-	180	4	73	-	77	3.000,00	122.400,00	-	125.400,00
Beneficiário que devolveu recursos recebidos do AE e, ainda assim, continuou recebendo outras parcelas do benefício	36.951	5.005	2.211	44.167	35.547	4.883	2.019	42.449	24.384.000,00	3.199.200,00	1.597.200,00	29.180.400,00
Beneficiários com rendimentos tributáveis declarados, em 2018, acima do limite estabelecido	4.074	48	309	4.431	1.078	32	150	1.260	2.871.270,00	29.400,00	612.600,00	3.513.270,00
Beneficiária que recebeu parcelas em valor superior	87	2	26.051	26.140	83	2	25.787	25.872	249.805,00	6.600,00	78.328.891,45	78.585.296,45

Trilhas	Parcelas pagas				Beneficiários				Valor (R\$)			
	Exracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total	Exracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total	Exracad	CadÚnico	Bolsa Família	Total
ao limite para o pagamento de cota dupla.												
Beneficiário que recebeu, simultaneamente, o benefício do Programa Bolsa Família	-	-	108.754	108.754	-	-	22.342	22.342	-	-	109.820.400,00	109.820.400,00
Beneficiário com CPF em situação diferente de regular	23.836	15.556	-	39.392	15.683	10.539	-	26.222	14.722.200,00	9.720.600,00	-	24.442.800,00
Beneficiário ocupante de cargo eletivo	-	-	3	3	-	-	1	1	-	-	1.800,00	1.800,00
Beneficiário agente público estadual, distrital ou municipal ou que possui outro tipo de vínculo com entidade pública dessas esferas	712.618	498.670	493.434	1.704.722	307.042	206.990	143.478	657.510	487.672.200,00	331.197.000,00	396.270.600,00	1.215.139.800,00
<b>Total (b)</b>	<b>7.788.107</b>	<b>3.236.963</b>	<b>2.881.335</b>	<b>13.906.405</b>	<b>3.002.660</b>	<b>1.302.823</b>	<b>966.324</b>	<b>5.271.806</b>	<b>5.033.902.048,00</b>	<b>2.096.497.865,00</b>	<b>2.279.458.099,45</b>	<b>9.409.858.012,45</b>

Fonte: Elaborada pela CGU, com base em informações de pagamento do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021), e em decorrência do cruzamento dessas informações com registros de outras bases de dados, conforme relacionado no Anexo III.

<sup>(a)</sup> A soma não necessariamente corresponde ao somatório da coluna: determinado beneficiário pode ter sido identificado em relação a mais de um dos requisitos de inelegibilidade ao benefício.

**Anexo V – Auxílio Emergencial - Detalhamento mensal da quantidade de parcelas pagas, de beneficiários e dos valores pagos, por Público, parcela e tipo de concessão – Pagamentos efetivados e acatados no período de 16.04.2020 a 31.03.2021 para os Públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família.**

**Tabela 43: Auxílio Emergencial (quantidade de parcelas pagas, quantidade de beneficiários e valor pago) – Parcelas pagas de 16.04.2020 a 31.03.2021 aos Públicos Extracad, CadÚnico e Bolsa Família (detalhamento mensal por Público, parcela e tipo de concessão)**

Público	Parcela	Tipo de Concessão	Quantidade parcelas pagas												Beneficiários	Valor pago (R\$)
			Abr/2020	Mai/2020	Jun/2020	Jul/2020	Ago/2020	Set/2020	Out/2020	Nov/2020	Dez/2020	Jan/2021	Fev/2021	Mar/2021		
Extracad (Grupo 1)	1	Normal	19.345.806	9.777.618	5.541.901	1.210.930	1.342.738	299.180	419.795	190.813	83.184	4	11.678	-	38.223.647	25.069.829.400,00
		Judicial	-	-	57	135	11.010	10.760	8.198	6.834	5.109	1.903	3.178	4.367	51.551	35.577.133,00
		Extrajudicial	-	-	-	-	1.438	916	114	105	41	40	45	80	2.779	2.223.600,00
		<b>Subtotal</b>	<b>19.345.806</b>	<b>9.777.618</b>	<b>5.541.958</b>	<b>1.211.065</b>	<b>1.355.186</b>	<b>310.856</b>	<b>428.107</b>	<b>197.752</b>	<b>88.334</b>	<b>1.947</b>	<b>14.901</b>	<b>4.447</b>	<b>38.277.977</b>	<b>25.107.630.133,00</b>
	2	Normal	-	19.994.969	2.917.275	8.039.436	4.411.405	1.471.357	258.112	454.581	183.159	8.255	12.073	-	37.750.622	24.756.162.600,00
		Judicial	-	-	57	153	10.487	10.622	8.097	7.354	6.827	2.170	3.511	4.884	54.162	37.236.230,00
		Extrajudicial	-	-	-	-	-	-	6	2.396	39	39	44	77	2.601	2.085.000,00
		<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>19.994.969</b>	<b>2.917.332</b>	<b>8.039.589</b>	<b>4.421.892</b>	<b>1.481.979</b>	<b>266.215</b>	<b>464.331</b>	<b>190.025</b>	<b>10.464</b>	<b>15.628</b>	<b>4.961</b>	<b>37.807.385</b>	<b>24.795.483.830,00</b>
	3	Normal	-	-	6.470.506	16.282.866	6.416.086	5.760.902	1.171.864	538.542	417.480	42.798	12.507	-	37.113.551	24.334.163.400,00
		Judicial	-	-	9	129	10.393	10.482	8.012	7.390	7.630	2.288	3.711	5.166	55.210	38.077.284,00
		Extrajudicial	-	-	-	-	-	-	6	2.567	41	41	46	80	2.781	2.225.400,00
		<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6.470.515</b>	<b>16.282.995</b>	<b>6.426.479</b>	<b>5.771.384</b>	<b>1.179.882</b>	<b>548.499</b>	<b>425.151</b>	<b>45.127</b>	<b>16.264</b>	<b>5.246</b>	<b>37.171.542</b>	<b>24.374.466.084,00</b>
	4	Normal	-	-	-	6.484.653	13.993.429	8.178.834	5.010.987	1.826.049	797.214	110.838	12.588	-	36.414.592	23.884.369.200,00
		Judicial	-	-	-	7	10.105	10.272	7.891	7.271	7.939	2.324	3.724	5.231	54.764	37.813.365,00
		Extrajudicial	-	-	-	-	-	-	6	2.567	41	41	46	80	2.781	2.225.400,00
		<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>6.484.660</b>	<b>14.003.534</b>	<b>8.189.106</b>	<b>5.018.884</b>	<b>1.835.887</b>	<b>805.194</b>	<b>113.203</b>	<b>16.358</b>	<b>5.311</b>	<b>36.472.137</b>	<b>23.924.407.965,00</b>
	5	Normal	-	-	-	-	1.606.019	18.317.051	7.132.660	6.635.140	1.521.536	173.420	11.675	-	35.397.501	23.230.046.400,00
		Judicial	-	-	-	7	9.943	10.054	7.717	7.135	8.009	2.279	3.680	5.203	54.027	37.377.770,00

Público	Parcela	Tipo de Concessão	Quantidade parcelas pagas												Beneficiários	Valor pago (R\$)
			Abr/2020	Mai/2020	Jun/2020	Jul/2020	Ago/2020	Set/2020	Out/2020	Nov/2020	Dez/2020	Jan/2021	Fev/2021	Mar/2021		
			Extrajudicial	-	-	-	-	-	-	6	2.567	41	41	46	80	
CadÚnico (Grupo 2)	1	Normal	10.489.221	367	431	924	272	-	199	-	414	-	164	-	10.491.990	7.019.799.600,00
		Judicial	-	-	35	1	61	-	84	114	74	30	40	83	522	387.425,00
		<b>Subtotal</b>	<b>10.489.221</b>	<b>367</b>	<b>466</b>	<b>925</b>	<b>333</b>	-	<b>283</b>	<b>114</b>	<b>488</b>	<b>30</b>	<b>204</b>	<b>83</b>	<b>10.492.509</b>	<b>7.020.187.025,00</b>
	2	Normal	-	10.042.641	130	7.345	32.317	18.493	25	1.231	5.436	430	164	-	10.108.210	6.775.990.200,00
		Judicial	-	-	35	-	61	207	84	176	1.532	232	319	511	3.157	2.289.900,00
		<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>10.042.641</b>	<b>165</b>	<b>7.345</b>	<b>32.378</b>	<b>18.700</b>	<b>109</b>	<b>1.407</b>	<b>6.968</b>	<b>662</b>	<b>483</b>	<b>511</b>	<b>10.111.351</b>	<b>6.778.280.100,00</b>
	3	Normal	-	-	3.166.031	6.653.402	32.930	24.340	265	1.283	2.346	6.874	164	-	9.887.633	6.629.972.400,00
		Judicial	-	-	9	-	61	263	83	192	2.085	309	406	642	4.050	2.948.160,00
		<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.166.040</b>	<b>6.653.402</b>	<b>32.991</b>	<b>24.603</b>	<b>348</b>	<b>1.475</b>	<b>4.431</b>	<b>7.183</b>	<b>570</b>	<b>642</b>	<b>9.891.641</b>	<b>6.632.920.560,00</b>
	4	Normal	-	-	-	3.186.461	6.582.148	23.071	1.732	1.406	19.139	6.885	165	-	9.821.006	6.585.372.600,00
		Judicial	-	-	-	-	60	257	78	187	2.240	325	459	702	4.308	3.142.500,00
		<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.186.461</b>	<b>6.582.208</b>	<b>23.328</b>	<b>1.810</b>	<b>1.593</b>	<b>21.379</b>	<b>7.210</b>	<b>624</b>	<b>702</b>	<b>9.825.273</b>	<b>6.588.515.100,00</b>
	5	Normal	-	-	-	-	783.837	8.565.312	573	4.271	29.344	22.251	165	-	9.405.752	6.313.323.000,00
		Judicial	-	-	-	-	60	231	73	180	2.389	357	516	775	4.581	3.357.840,00
		<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>783.897</b>	<b>8.565.543</b>	<b>646</b>	<b>4.451</b>	<b>31.733</b>	<b>22.608</b>	<b>681</b>	<b>775</b>	<b>9.410.267</b>	<b>6.316.680.840,00</b>
Bolsa Família (Grupo 3)	1	Normal	19.221.209	96.320	24.327	56.650	32.811	22.916	12.652	1.611	3.409	2.325	898	152	19.475.279	15.423.051.792,45
		Judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Subtotal</b>	<b>19.221.209</b>	<b>96.320</b>	<b>24.327</b>	<b>56.650</b>	<b>32.811</b>	<b>22.916</b>	<b>12.652</b>	<b>1.611</b>	<b>3.409</b>	<b>2.325</b>	<b>898</b>	<b>152</b>	<b>19.475.279</b>	<b>15.423.051.792,45</b>
	2	Normal	-	19.120.018	117.181	24.445	103.158	32.486	22.232	11.749	1.318	45	313	29	19.432.974	15.379.034.959,00
		Judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Subtotal</b>	<b>-</b>	<b>19.120.018</b>	<b>117.181</b>	<b>24.445</b>	<b>103.158</b>	<b>32.486</b>	<b>22.232</b>	<b>11.749</b>	<b>1.318</b>	<b>45</b>	<b>313</b>	<b>29</b>	<b>19.432.974</b>	<b>15.379.034.959,00</b>
	3	Normal	-	-	19.102.265	110.923	24.446	101.074	28.883	20.481	11.075	1.167	115	21	19.400.450	15.367.895.198,00

Público	Parcela	Tipo de Concessão	Quantidade parcelas pagas												Beneficiários	Valor pago (R\$)
			Abr/2020	Mai/2020	Jun/2020	Jul/2020	Ago/2020	Set/2020	Out/2020	Nov/2020	Dez/2020	Jan/2021	Fev/2021	Mar/2021		
Judicial	Subtotal	Judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Subtotal</b>	-	-	19.102.265	110.923	24.446	101.074	28.883	20.481	11.075	1.167	115	21	19.400.450	15.367.895.198,00
		Normal	-	-	-	18.957.828	110.787	24.174	91.477	27.425	19.662	107	194	51	19.231.705	15.229.268.050,00
4	Subtotal	Judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Subtotal</b>	-	-	-	18.957.828	110.787	24.174	91.477	27.425	19.662	107	194	51	19.231.705	15.229.268.050,00
		Normal	-	-	-	-	18.944.132	97.562	23.672	89.680	26.334	33	444	14	19.181.871	15.168.063.000,00
5	Subtotal	Judicial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Subtotal</b>	-	-	-	-	18.944.132	97.562	23.672	89.680	26.334	33	444	14	19.181.871	15.168.063.000,00
Total	-		<b>49.056.236</b>	<b>59.031.933</b>	<b>37.340.249</b>	<b>61.016.295</b>	<b>54.470.194</b>	<b>42.990.816</b>	<b>14.215.583</b>	<b>9.851.297</b>	<b>3.165.087</b>	<b>387.851</b>	<b>83.078</b>	<b>28.228</b>	<b>68.246.328</b>	<b>231.375.549.206,45</b>

Fonte: Elaborada pela CGU, com base em informações de pagamento do Auxílio Emergencial disponibilizadas pela CAIXA (pagamentos efetivados e acatados de 16.04.2020 a 31.03.2021).

## **Anexo VI – Manifestação da Unidade Examinada em relação ao Relatório Preliminar e Análise da Equipe de Auditoria**

Após o encaminhamento ao Ministério da Cidadania da versão preliminar deste Relatório<sup>69</sup> e da realização da reunião de busca conjunta de soluções, em 08.12.2021, foram encaminhados, em 31.12.2021, pelo Chefe da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Cidadania, expedientes contendo manifestações em relação aos achados registrados, conforme transcritas a seguir<sup>70</sup>.

Destaca-se que os expedientes contendo troca de informações internas ao Ministério da Cidadania, bem como documentos subsidiários à elaboração daqueles de manifestação específica em relação ao Relatório Preliminar, não serão aqui reproduzidos, haja vista que não são necessários para o esclarecimento ou contextualização das situações registradas.

De modo análogo, documento elaborado pela Dataprev, e enviado anexo à manifestação, não será aqui integralmente transcrito, haja vista que teve o objetivo de subsidiar o Ministério no tratamento das situações registradas em relatório, com o posterior envio de suas análises à CGU, conforme inseridas nos itens específicos em sequência.

### **VII.I. Manifestações em relação ao relatório preliminar contendo informações gerenciais ou contextualizações**

As manifestações apresentadas na sequência não remetem a itens específicos do Relatório Preliminar, sendo seu conteúdo relacionado ao documento de forma geral. Os trechos dos mesmos expedientes, quando remetem a itens específicos, são apresentados em VII.II.

Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, de 31.12.2021, elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania:

3.4. Para que se consiga responder às recomendações da CGU, é de suma importância receber as análises da Dataprev frente aos achados constantes no Relatório de Consultoria, com o objetivo de consolidar os trabalhos anteriormente realizados e remetidos ao Ministério da Cidadania, os quais resultaram na Análise de Contas de 2020 (Processo 71000.042787/2021-68), especificamente quanto ao item 2.4.1. Além disso, foram adicionadas a esse trabalho de Consultoria as análises de alguns Registros de Resultados encaminhados no âmbito do ACT firmado entre a CGU e este Ministério.

3.5. Como já informado no Despacho nº 430/2021/SE/SECAD/DECAU (SEI 11377534), foram encaminhados à Dataprev os seguintes ofícios: o Ofício nº 4309/2021/SE/SECAD/DECAU/MC de 7/10/2021 (SEI 11234946) que reiterou o Ofício nº 2051/2021/SE/SECAD/DECAU/MC, de 23/04/2021 (SEI 10037170), o Ofício nº 283/2021/SE/SECAD/MC, de 02/08/2021 (SEI 10740738), o Ofício nº 56/2021/SE-GABIN/MC, de 26/07/2021 (SEI 10574148) e o Ofício nº 4065/2021/SE/SECAD/DECAU/MC, de 24/08/2021 (SEI 10869660), solicitando a análise das informações constantes nos itens 2.4.1 e 2.4.3 do Relatório Preliminar de 2020 nº 874648 (SEI 9811282).

3.6. Cabe ressaltar que, para a Auditoria de Contas 2020, foi apresentada à CGU a análise de 7 trilhas, transcritas abaixo, por meio da Nota Técnica Conjunta nº 2/2021 (SEI 10504334):

Beneficiário com vínculo empregatício em aberto (IND\_VINCULO\_EMPRE-GATICO=1)

---

<sup>69</sup> Encaminhado por meio do Ofício nº 22372/2021/DPB/SFC/CGU, de 23.11.2021.

<sup>70</sup> Resposta encaminhada por meio do Ofício nº 1101/2021/AECI/CGCDE/MC, de 31.12.2021.

Beneficiário é titular de benefício previdenciário ou assistencial (IND\_BENEF\_PREVID\_ASSIST=1)  
Beneficiário agente público estadual, distrital ou municipal – RAIS (IND\_FUNCIONARIO\_ESTATAIS=1)  
Beneficiário recebe Benefício Emergencial – BEm (IND\_RECEBE\_BEM=1)  
Beneficiário é titular de benefício do Seguro Desemprego – Defeso (IND\_SEGURO\_DEFESO=1)  
Beneficiário é titular de benefício do Seguro Desemprego – Formal (IND\_SEGURO\_DESEMPREGO=1)  
Renda familiar acima dos limites definidos (IND\_RENDA\_ACIMA\_LIMITE=1)

3.7. Ocorre que, após discussões internas e com a CGU, foi definida a necessidade de conter nas análises encaminhadas pela Dataprev a descrição detalhada da metodologia utilizada que subsidiará os tratamentos a serem conferidos internamente quanto aos achados da CGU. Nesse sentido, as trilhas citadas foram consolidadas juntas com as demais que compunham o Relatório Preliminar de 2020 nº 874648 (SEI 9811282), conforme se pode observar na Nota Técnica ID: REL874648\_CONSOLIDADA (SEI 11710220), e seus resultados serão apresentados nessa Nota Técnica.

3.8. Para além dessas recomendações, a CGU informou que:

“Em relação às análises em contratos celebrados pelo Ministério da Cidadania, visando à operacionalização e ao pagamento do Auxílio Emergencial (item II.3 deste Relatório); às análises acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais (item II.4 deste Relatório); às análises acerca do procedimento de cobrança de resarcimento por benefícios pagos indevidamente (item II.5 deste Relatório); e às análises acerca do reconhecimento intempestivo e em valor inferior ao devido dos rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital no âmbito do Auxílio Emergencial (item II.6 deste Relatório), as recomendações pontuais e estruturantes cabíveis haviam sido encaminhadas ao Ministério da Cidadania, quando do envio de cada uma das análises citadas, para a adoção tempestiva de providências por parte dos gestores.”

3.9. Assim, as recomendações relativas aos itens II.3, II.4 e II.5, incluídos nesse Relatório de Consultoria e que constam nos Registros de Resultados 05 (SEI 7749745), 13 (SEI 8082430), 14 (SEI 8171821) e 17 (SEI 8494531), também serão respondidas nesta Nota Técnica em tópico específico, para todos os públicos do Cadastro Único não PBF, Programa Bolsa Família e Extracad, como também em relação aos contratos cuja gestão são de responsabilidade desta Secretaria Nacional do Cadastro Único.

3.10. Assim, para o item II.3, serão encaminhadas informações quanto aos subitens II.3.1 (Contrato Administrativo nº 01/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal), II.3.2 (Contrato Administrativo nº 12/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev ) e II.3.3 (Contrato Administrativo nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev.), e, para o item II.5, prestará esclarecimentos sobre o subitem II.5.7. (Necessidade de verificação acerca de ocorrência de pagamentos indevidos causados por erros de processamento e de avançar na discussão sobre a responsabilidade da Dataprev em relação a prejuízos eventualmente suportados pelo Ministério da Cidadania.).

3.11. Serão também encaminhadas considerações sobre os achados II.2.13.1 (Beneficiários que receberam, simultaneamente, o benefício do Programa Bolsa Família) e II.2.13.3. (Canais disponibilizados pelo Ministério da Cidadania a cidadãos e a beneficiários para o acompanhamento em relação à habilitação ou à suspensão/bloqueio/cancelamento do benefício), e sobre a sinalização contida no item ‘f’ do achado II.2.13.2 (Encaminhamentos, ao Ministério da Cidadania, de resultados de trabalhos realizados e informações de providências adotadas), referente aos casos de óbito do Responsável Familiar.

#### 4. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

(...)

4.6. No que se refere à verificação dos critérios de elegibilidade do Auxílio Emergencial, foi necessário realizar uma contratação emergencial da Dataprev, tendo em vista ser a empresa pública com o conjunto mais consistente e atualizado de bases de renda. Portanto, a Dataprev é o agente operador responsável pela verificação da elegibilidade ao auxílio emergencial, ou seja, é responsável pelo

reconhecimento do direito, devendo fazer a habilitação e a concessão do auxílio emergencial, bem como acompanhamento e disponibilização dos resultados.

4.7. No que tange à focalização do programa, em que pese a Dataprev já possuir uma coletânea de informações sobre renda e benefícios, o Ministério da Cidadania requisitou várias bases a outros órgãos para atender às determinações da Lei, e nessa contínua busca para aprimorar o processo, o Ministério firmou o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) MCidadania/CGU nº 1/2020, com a Controladoria-Geral da União, por meio do qual recebeu resultado de cruzamento de diversas bases de servidores municipais e estaduais usadas também para fins de verificação da elegibilidade dos CPF indicados.

4.8. Ainda nessa perspectiva de unir esforços na busca da maior focalização do programa, foi firmado o ACT nº 48/2020 (SEI 8176750) com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), parcerias com a Receita Federal Brasil (RFB), Ministérios da Defesa, Economia, Educação, entre outros. Assim, resta claro o empenho do Ministério da Cidadania na busca do aprimoramento do programa, e que pode ser visível na resposta da Dataprev, no item 2.5, o qual traz a relação de todas as bases utilizadas nos processos de elegibilidade do AE.

4.9. Para além dessas ações que contribuíram para a melhoria contínua da política, é de suma importância ressaltar que o benefício ora avaliado é de caráter emergencial, ou seja, seu desenho e colocação em operação foram realizados em tempo exíguo, de forma a atender tão imediatamente quanto possível a população social e economicamente mais vulnerável, e não é perene como o Programa Bolsa Família ou Programa Auxílio Brasil, pois foi concedido de forma emergencial para suprir as necessidades mais básicas da população que foi atingida pela crise econômica ocasionada pela Pandemia de COVID -19.

4.10. Ademais, é necessário observar que diversos dos apontamentos oriundos de órgãos de controle sobre parcelas anteriores a setembro de 2020 decorrem do fato de que nem a Lei n. 13.982/2020 nem o Decreto n. 10.316/2020, previam a verificação mensal dos critérios de elegibilidade para o Auxílio Emergencial. Isso se deu porque, enquanto o texto do projeto de lei que viria a ser sancionado como Lei n. 13.982/2020, aprovado pelo Congresso Nacional e enviado para sanção ao Poder Executivo, continha um dispositivo com o fim de cessar a concessão do benefício, quando constatado o descumprimento dos requisitos de elegibilidade, tal dispositivo sofreu voto presidencial com a seguinte justificativa (grifamos):

#### **MENSAGEM Nº 141, DE 2 DE ABRIL DE 2020**

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 1.066, de 2020 (nº 9.236/17, na Câmara dos Deputados), que "Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020".

Ouvidos, os Ministérios da Cidadania e da Economia manifestação pelo voto ao seguinte dispositivo:

[...]

#### **§ 10 do art. 2º**

§ 10. O auxílio emergencial será cessado quando constatado o descumprimento dos requisitos de concessão previstos nos incisos I a V do caput."

#### **Razões do voto**

"A propositura legislativa, ao prever que o auxílio emergencial será cessado quando constatado o descumprimento dos requisitos de concessão previstos nos incisos I a V do

**caput, contraria o interesse público, tendo em vista a temporalidade de duração do auxílio, de forma que os procedimentos necessários à apuração da elegibilidade do público beneficiário seja feita uma única vez, com a concentração de esforços e custos operacionais na construção das ações necessárias à mitigação dos prejuízos causados pelo Covid-19 à população mais vulnerável."**

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

4.11. Assim, há de se destacar que o veto presidencial, em sua justificativa, tal como registrado na Mensagem nº 141, de 2 de abril de 2020, fazia referência a que a apuração da elegibilidade fosse realizada "uma única vez". Em decorrência do voto, uma vez que não era prevista a realização de revisões mensais de elegibilidade após a concessão inicial do benefício, concediam-se as 5 parcelas do AE2020 ao cidadão considerado elegível conforme processamento realizado pela Dataprev. Portanto, no que se refere ao AE2020, deve-se destacar que, dentro da estrita legalidade, pessoas devidamente elegíveis tiveram sua situação socioeconômica alterada posteriormente, porém receberam as cinco parcelas devidas desse benefício. Ao serem incluídos nos achados dos órgãos de controle, esse Ministério está diante do questionamento sobre impor ou não resarcimento a essas pessoas.

4.12. Ademais, cabe ressaltar que, frente aos achados dos órgãos de controle, bem como de pressão do Poder Judiciário quanto aos bloqueios efetuados posteriormente ao deferimento e recebimento da primeira parcela do AE2020, foi encaminhada Nota Técnica à Consultoria Jurídica deste Ministério, em que solicitou análise jurídica sobre o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, e seu regulamento, quanto ao reconhecimento do direito do cidadão ao recebimento das cinco parcelas previstas na legislação no momento da concessão do AE2020 e sobre a impossibilidade de revisão do benefício após a concessão.

4.13. Em resposta, por meio do PARECER n. 00734/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 8626888), a Consultoria Jurídica concluiu que:

"Assim, com fulcro na legislação apresentada e nos fundamentos acima postos, entende-se que:

- a) a análise dos critérios de elegibilidade do auxílio emergencial previstos na Lei nº 13.982, de 2020, ocorre uma única vez pela Administração Pública, à época da concessão;
- b) impossibilidade de revisão mensal dos critérios de elegibilidade dos benefícios já concedidos;
- c) possibilidade de cancelamento do benefício e suspensão dos pagamentos futuros após o óbito do beneficiário;
- d) necessidade de direito de recurso ao membro do grupo familiar que eventualmente tenha tido o benefício indeferido pelo motivo "Auxílio emergencial para até 2 (duas) pessoas por família", após o cancelamento do auxílio por óbito de membro da família."

4.14. Assim, tendo em vista a legislação em vigor, bem como a manifestação contida no Parecer citado acima, entendeu-se, à época, que não seria possível rever a concessão do benefício em virtude de eventual alteração posterior na situação do cidadão, uma vez que, quando a elegibilidade foi determinada, o cidadão preenchia todos os requisitos legais para o recebimento do benefício.

4.15. Somente em setembro de 2020, por determinação do TCU para a realização de revisão mensal de elegibilidade, o Ministério revisou o contrato com a Dataprev para realizar mensalmente a revisão mensal da manutenção do benefício. Essa sistemática foi incorporada às legislações posteriores que criaram o Auxílio Emergencial Residual (AER) (art. 1º, § 4º, da Medida Provisória nº 1.000/2020) e o Auxílio Emergencial de 2021 (AE2021) (art. 9º, Medida Provisória nº 1.039/2021).

4.16. Entretanto, frente aos constantes questionamentos da CGU, mesmo diante dos argumentos acima apresentados, foi encaminhada a Nota Técnica nº 45/2021 (SEI 11630757) à Consultoria Jurídica deste Ministério, para fins de obter orientações jurídicas quanto aos efeitos sobre a sistemática de resarcimento de parcelas do auxílio emergencial eventualmente pagas que descumpriram, em

momento posterior, os critérios de elegibilidade, porém que estavam amparadas pelo veto presencial sobre a revisão mensal. Em resposta, a Consultoria Jurídica se manifestou por meio do PARECER nº 00939/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 11744343), concluindo que:

“Diante do expedito, este órgão consultivo da Advocacia-Geral da União apresenta as seguintes conclusões:

- I) a partir da análise das informações técnicas contidas nos autos, NÃO encontra juridicidade, muito menos respaldo na legislação de regência, imputar ao Ministério da Cidadania ou à DATAPREV qualquer tipo de responsabilidade gerencial ou contratual, no que concerne ao suprarreferido processamento dos critérios de elegibilidade com fincas em bases e dados desatualizados, haja vista que os pagamentos foram feitos de boa-fé e num contexto emergencial de calamidade pública, com fundamento legítimo nos dados existentes e nas bases disponíveis no momento de análise de elegibilidade;
- II) NÃO havia na sistemática do auxílio emergencial 2020, instituído pela Lei nº 13.982/2020, a obrigatoriedade de que ocorressem verificações mensais dos critérios de elegibilidade, posto que ocorreu um veto presidencial, mantido pelo Congresso Nacional, no sentido de que a apuração da elegibilidade do público beneficiário fosse feita uma única vez, com a concentração de esforços e custos operacionais na construção das ações necessárias à mitigação dos prejuízos causados pelo Covid-19 à população mais vulnerável;
- III) SOMENTE após o Acórdão TCU nº 2282, de 26 de agosto de 2020 e à edição da Medida Provisória no 1.000, de 2 de setembro de 2020, foi que a verificação mensal dos critérios de elegibilidade dos beneficiários dos auxílios emergenciais passou a ser uma obrigação para o Ministério da Cidadania e para a DATAPREV;
- IV) é digno de nota que a inexistência de obrigatoriedade legal para que ocorressem verificações mensais dos critérios de elegibilidade do auxílio emergencial 2020 e ocorrência do pagamento de boa-fé por parte dos órgãos públicos envolvidos (haja vista que se deu com fundamento nas bases e dados disponíveis no momento da análise da elegibilidade), NÃO EXIME A RESPONSABILIDADE DE QUEM RECEBEU INDEVIDAMENTE O BENEFÍCIO EMERGENCIAL DE DEVOLVER OS RECURSOS AO ERÁRIO, ainda que se constate a posteriori a irregularidade, a partir de novas informações agregadas com o aprimoramento da política pública ou da atualização das bases de dados;
- V) se o cidadão não devolver voluntariamente os recursos que recebeu de forma indevida, a Administração Pública necessita buscar todos os meios para exigir o ressarcimento dos citados recursos, posto que são indisponíveis os valores do Erário; e
- VI) o administrador público possui o poder-dever de buscar o ressarcimento dos recursos recebidos indevidamente pelos cidadãos, sob pena de malferir a própria legalidade administrativa e a supremacia do interesse público.”

4.17. Ou seja, de acordo com o entendimento da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania, não houve para esses casos pagamento indevido por parte da Dataprev e nem tampouco por este Ministério. Entretanto, não eximiu a responsabilidade do cidadão que, sabendo da alteração de sua condição econômica, continuou a receber e a sacar o auxílio emergencial, devendo assim efetuar a devolução do benefício, ou, se caso não o fizer, a Administração Pública deve solicitar o ressarcimento dos valores sacados.

4.18. Para além dessas observações deve-se, ainda, considerar a dinâmica operacional do auxílio emergencial, que possuía cronograma estabelecido para atender o calendário de pagamentos. Como informado pela Dataprev, a cada período de análise de elegibilidade eram feitas as atualizações das bases de dados e a carga do CNIS, e cuja “*complexidade desse processo envolvia a cópia de mais de 10 bilhões de registros, com uma quantidade de 10 TB de dados a cada mês que precisavam ser carregados*” e quaisquer mudanças ou incorporações de novas bases que fugisse ao cronograma impactaria na entrega do benefício ao cidadão. (pag 03)

4.19. É válido ressaltar, no que diz respeito ao cronograma de operação, que foi firmado acordo entre o MPF, a DPU, a União, a Dataprev e a CAIXA, no Processo nº 1017292-61.2020.4.01.3800, que

tratou na 5ª, Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, estabelecendo o prazo máximo de 20 (vinte) dias corridos para exame dos requerimentos do auxílio emergencial. A cláusula do acordo referente ao tema está transcrita a seguir:

**“CLÁUSULA PRIMEIRA - DO PRAZO MÁXIMO DE ANÁLISE DOS REQUERIMENTOS DE AUXÍLIO EMERGENCIAL** O presente acordo estabelece o prazo máximo para a conclusão da apreciação dos requerimentos administrativos de concessão do auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020.

**PARÁGRAFO ÚNICO** As partes convencionam que, **em condições ordinárias e observados os limites das respectivas atribuições**, a conclusão da apreciação dos requerimentos de auxílio emergencial pelo Ministério da Cidadania (União) e pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev terá o prazo máximo de 20 (vinte) dias corridos.”

4.20. O acordo teve abrangência nacional, uma vez que os procedimentos adotados para a concessão e o pagamento do auxílio emergencial são uniformes para todo o território nacional.

4.21. Em síntese, o contexto da criação e implementação do Auxílio Emergencial, o qual não se deve perder jamais de vista em qualquer processo de avaliação dessa política pública ou de auditoria interna e externa: tratou-se de uma transferência de renda desenhada pelo Congresso Nacional em tempo mínimo, e implementada pelo Poder Executivo em prazo extremamente exígido, a partir de instrumentos já existentes – Cadastro Único – e outros que foram criados com tal finalidade – público ExtraCad –, envolvendo múltiplos atores, milhões de beneficiários e grande complexidade operacional. Não se deve imaginar que condições de “normalidade” se aplicassem a essa tarefa de máxima importância social, tendo em vista que todo o Estado e a sociedade estavam diante do maior desafio de saúde pública vivido pelo Brasil, em toda a sua história.

## 5. ANÁLISE

5.1. Nessa seção serão analisadas as recomendações apresentadas pela CGU no Relatório de Consultoria, bem como sobre os itens II.2.13.1, II.2.13.2, II.2.13.3, II.3.2 e II.3.3, II.4 e II.5.7, assim como apresentadas as respostas.

5.2. Para a análise das trilhas, foi considerada a resposta apresentada pela Dataprev por meio da Nota Técnica ID: REL874648\_CONSOLIDADA (SEI 11710220), que utilizou como base os microdados enviados pela CGU para o Relatório Preliminar de Auditoria nº 874648 (SEI 9811282).

5.3. Assim, foi realizada comparação dos dados do Relatório Preliminar de 2020 no 874648 (SEI 9811282) (analizados pela Dataprev) e os do Relatório Consultoria CGU nº 908770 (SEI 11597526), em que foi identificada interseção de dados entre eles e cuja análise será apresentada a seguir.

5.4. Ressalta-se que já foi solicitada à Dataprev a análise dos dados que só foram apresentados no relatório de Consultoria nº 908770 (SEI 11597526) e que não estavam no Relatório Preliminar de Auditoria nº 874648 (SEI 9811282).

5.5. No que se refere à avaliação das trilhas/apontamentos constantes no Relatório Preliminar de Consultoria, como informado acima, foi realizada a análise das parcelas pela Dataprev, com base nos indicadores de **dentro da regra, temporalidade, melhoria, decisão judicial, decisão extrajudicial e inelegível**, conforme descrição abaixo:

**Melhoria:** Se na versão da base analítica utilizada na elegibilidade daquela pessoa ela estava marcada com alguma flag que a tornasse inelegível, então marcamos o registro como melhoria (IND\_MELHORIA=1), pois deveria ter sido marcado no processo de elegibilidade e não o foi.

**Temporalidade:** Se na versão da base analítica utilizada na elegibilidade daquela pessoa ela não estava marcada com alguma flag que a tornasse inelegível, mas estiver marcada com alguma flag que a torne inelegível em uma das bases analíticas de duas competências exatamente posteriores, então marcamos o registro como temporalidade (IND\_TEMP\_BASE=1)

**Dentro da Regra:** Se na versão da base analítica utilizada na elegibilidade daquela pessoa ela não estava marcada com alguma flag que a tornasse inelegível, então marcamos o registro como dentro da regra (IND\_DENTRO\_REGRA=1).

**Decisão Judicial:** Caso a pessoa indicada pela CGU tenha alguma decisão judicial, vamos marcar um ind\_judicial=1.

**Decisão Extrajudicial:** Caso a pessoa indicada pela CGU tenha alguma decisão extrajudicial, vamos marcar um ind\_extrajudicial=1.

**Inelegível:** Caso a pessoa indicada pela CGU não tenha sido elegível no Auxílio Emergencial 2020, vamos marcar com ind\_inelegivel=1.

5.6. Para a análise foram também consideradas as seguintes nomenclaturas:

- **Parcela:** é associação do público com CPF/NIS e o nº parcela

Ex: Extracad, CPF20, P2

- **Achado/apontamento/trilha:** é associação da parcela (ver definição de parcela acima) com os achados da CGU.

Ex: Extracad, CPF20, P2 + Vínculo de emprego

Extracad, CPF20, P2 + Renda familiar

## 6. CONCLUSÃO

6.1. Diante do exposto, é importante sempre registrar que a formulação da política pública em questão ocorreu no âmbito do Poder Legislativo, processo que produziu efeitos duradouros e importantes sobre o seu público-alvo, seus mecanismos de controle e seus resultados. Não obstante, a implementação do Auxílio Emergencial pelo Poder Executivo passou sempre pela busca de aprimoramento do programa, pelo refinamento dos controles de elegibilidade dos beneficiários e pela atuação conjunta com os Órgãos de Controle interno e externo.

6.2. Ademais, tendo em vista as análises apresentadas pela Dataprev e a manifestação exarada pela Conjur no Parecer no 00939/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 11744343) faz-se necessário que os casos indevidos e já com indicação da avaliação da DATAPREV sejam deliberados pelo Comitê do Auxílio Emergencial para que sejam postos em esteira de resarcimento a ser conduzida pela Secretaria de Avaliação de Gestão da Informação, conforme Portaria nº 667 de 2 setembro de 2021.

6.3. Por fim, diante todo o exposto, solicitamos que esse Órgão de Controle:

1) considere atendidas as considerações contidas nos subitens II.2.13.3, II.3.2, II.3.3 e no item II.5 tendo em vista as informações apresentadas no que se refere aos contratos da Dataprev e do ACT firmado com a DPU;

2) a revisão da Recomendação 1, visto que foram implementadas melhorias na metodologia de cruzamento utilizada pela Dataprev, com relação as bases de óbito, bem como a definição clara das regras quanto aos menores de 18 anos. São essas as informações que esta Secad e SENARC têm a apresentar quanto ao relatório de Consultoria da CGU.

Nota Técnica nº 30/2021, de 28.12.2021, elaborada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação:

2.2. Inicialmente é necessário relembrar o histórico das normas editadas para melhor compreensão, que o auxílio emergencial foi criado com a Lei 13.982/2020 e regulamentado pelo Decreto 10.316, de 07/04/2020. Posteriormente, considerando ainda a necessidade de continuidade das medidas excepcionais de proteção social para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), houve a instituição do auxílio emergencial residual, por meio da Medida Provisória 1.000/2020, e do Auxílio Emergencial 2021, por meio da Medida Provisória 1.039/2021. Esses processos normativos de concessão dos auxílios emergenciais foram aperfeiçoados ao longo do tempo, com melhoramentos e adequações de procedimentos. Dessa forma, a normatização do processo de resarcimento dos valores recebidos fora da regra, indevidamente, com indícios de irregularidade ou com indícios de fraude, também, tem a trajetória embasada no aperfeiçoamento das leis, dos regulamentos, das normas e de ações, em virtude de que

inexistia marco legal permissivo para constituir crédito junto ao cidadão para resarcimento dos auxílios emergenciais ao erário, proporcionando condições legais para administração pública implementar processos de cobrança administrativa aos beneficiários e evitando a judicialização desses atos administrativos.

2.3. Por ocasião da edição da Medida Provisória 1.039/2021, foi previsto o comando legal de restituição voluntária, contudo essa MP teve sua vigência encerrada em 15/07/2021, não tendo sido convertida em Lei, nem ocorreu a edição de Decreto Legislativo para validar as relações jurídicas dela decorrentes. Todavia, com a publicação da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, salve melhor juízo, entende-se da existência de previsão legal para constituir crédito, referente aos auxílios emergenciais, por meio de cobrança administrativa extrajudicial. Esse marco, é fundamental para o cumprimento da garantia constitucional que procura proteger os indivíduos e o Estado com o princípio da Legalidade e seguir procedimentos constitucionais obrigatórios de ampla defesa e contraditório.

2.4. Feitas as devidas considerações, informo que esta Secretaria irá se manifestar quanto aos seguintes pontos do relatório:

- a) II.5. Principais resultados das análises realizadas acerca do procedimento de cobrança de resarcimento por benefícios pagos indevidamente (subitens "II.5.1 a II.5.9); e
- b) III. Recomendações (recomendações 2 e 3).

(...)

#### 14.CONCLUSÃO

14.1. A regulamentação do processo de resarcimento dos auxílios emergenciais, consequentes de indícios de irregularidades ou erros materiais, está em fase final de elaboração, em paralelo à promulgação da lei referente à MP nº 1.061/21, na qual os Art. 27 e 28 estabelecem legalmente o marco legal (constituição de crédito) para o resarcimento desses benefícios, transferidos para as famílias em situação de vulnerabilidade social como medidas excepcionais de proteção social, adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus(Covid-19).

#### ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

As manifestações do Ministério da Cidadania ao Relatório preliminar e que possuem menção ao documento de forma global estão refletidas em dois documentos, na Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, de 31.12.2021, elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, e na Nota Técnica nº 30/2021, de 28.12.2021, elaborada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Destaca-se, inicialmente, registro efetuado na Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES acerca da importância de o Ministério receber informações da Dataprev relacionadas aos registros efetuados pela CGU no Relatório para que possa apresentar informações para as recomendações propostas.

Importante mencionar que em muitos dos registros efetuados nas manifestações apresentadas pelo Ministério, sejam elas por meio da Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES ou da Nota Técnica nº 30/2021, são referenciados resultados que constam de outros relatórios elaborados pela CGU e nos quais foram incorporados resultados parciais dos trabalhos realizados no âmbito da consultoria, haja vista que os mesmos foram conduzidos de forma concomitante à realização dos pagamentos de Auxílio Emergencial e comunicados tempestivamente ao Ministério para subsidiar suas ações e as decisões pertinentes. Especificamente quanto a esse ponto, deixa-se de analisar

comparações efetuadas entre a versão preliminar de outro relatório elaborado pela CGU (Relatório de Avaliação nº 874648), haja vista que não há pertinência nessas comparações, como explicitado ao MC na reunião de busca conjunta de soluções, por diferentes motivos, em especial em função de os resultados da versão final do mencionado relatório serem diversos daqueles da versão preliminar (por reaplicação de trilhas de auditoria, à época, em decorrência de necessidade apontada pelo próprio Ministério e reconhecida como pertinente) e em função de aprimoramentos realizados nos critérios de cruzamento de bases de dados, os quais permitiram qualificar os resultados registrados neste relatório de consultoria.

Outra questão apresentada nessas manifestações e que se reflete de forma relevante nas ações a serem adotadas pelo Ministério da Cidadania diz respeito ao registro acerca “da necessidade de as informações apresentadas pela Dataprev serem acompanhadas pela descrição detalhada da metodologia utilizada que subsidiará os tratamentos a serem conferidos internamente quanto aos achados da CGU”, situação reiteradamente destacada pela CGU como primordial para a adequada compreensão das situações que envolvem o tratamento de cada um dos tipos de falhas identificados e de eventuais desdobramentos para o seu tratamento e a organização dos processos decorrentes, inclusive aqueles relacionados a resarcimento.

Nas “considerações iniciais” que constam do item 4 da Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES é feito o registro acerca da contratação da Dataprev para a verificação dos critérios de elegibilidade do Auxílio Emergencial, em decorrência de ser “*a empresa pública com o conjunto mais consistente e atualizado de bases de renda*”, situação essa que deve ser considerada em conjunto com a definição dos critérios a serem utilizados para a avaliação de elegibilidade de beneficiários, bem como com a forma de implementação desses critérios, situação determinante para que as avaliações de elegibilidade realizadas contemplam resultados consistentes.

Quanto à menção ao ACT firmado com a CGU, registre-se que os resultados dos trabalhos realizados em seu âmbito incluíram, entre outros, “*resultado de cruzamento de diversas bases de servidores municipais e estaduais usadas também para fins de verificação da elegibilidade dos CPF indicados*”, mas não apenas verificações desse tipo. Essas informações compuseram o rol daquelas acerca de vínculos e rendas utilizadas pela CGU, tendo sido agregadas em todas as validações que demandavam identificar a existência de vínculos que implicassem em renda.

Relevante reiterar o registro feito acerca do caráter emergencial do benefício, bem como da complexidade e da extensão das ações relacionadas à sua operacionalização, contexto sempre contemplado ao longo de todo o trabalho conduzido, o qual teve por objetivo, considerando sua natureza de consultoria, sob o amparo de ACT, disponibilizar subsídios para a qualificação da gestão do Auxílio Emergencial, sob a responsabilidade de execução do Ministério da Cidadania, com ações desempenhadas, entre outros, pela Dataprev e pela CAIXA, na condição de contratados pelo MC.

Outra informação trazida na manifestação antes reproduzida, remete à transitoriedade do benefício, que se soma à sua situação emergencial, em contraponto à ‘perenidade’ dos Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil, situação essa que se refletiu no fato de algumas recomendações propostas no âmbito deste relatório de consultoria serem passíveis de transposição para a execução do Programa Auxílio Brasil, como discutido na reunião de busca conjunta de soluções realizada com o Ministério da Cidadania, e que demandaram ajustes nas recomendações que constam desta versão final do Relatório de Consultoria.

Destaca-se, ainda, a manifestação apresentada a partir do item 4.10 da Nota Técnica Conjunta em função de sua repercussão em relação às situações de pagamento de Auxílio Emergencial a beneficiários que não cumpriam os requisitos legais de elegibilidade. As informações apresentadas contextualizam a não obrigatoriedade, por inexistência de previsão legal para tanto, de realização de validações mensais em relação à manutenção de critérios de elegibilidade, inclusive com a reprodução de trecho da mensagem de veto parcial a artigos da Lei nº 13.982/2020, entre os quais aquele que previa esse tipo de validação sob o argumento da “*temporalidade de duração do auxílio*” então previsto para ser pago durante três meses. Relevante destacar, no entanto, que a não existência dessa obrigatoriedade não caracteriza o impedimento de adoção de medidas de gestão para a melhor qualificação dos pagamentos realizados, em especial considerando a extensão do público-alvo por ele alcançado (68,2 milhões de pessoas, em torno de um terço da população do país), o montante dos recursos envolvidos (R\$ 231,4 bilhões, exclusivamente em relação ao Auxílio Emergencial instituído por meio da Lei nº 13.982/2020) e a ocorrência de fatos supervenientes, relacionados a problemas diversos relacionados à identificação de elegibilidade de beneficiários, os quais foram apontados por órgãos de controle (CGU e TCU) e repercutidos em órgãos de imprensa, bem como a identificação de ocorrência de pagamento a servidores militares em exercício nas Forças Armadas, beneficiários com residência no exterior, beneficiários com renda e patrimônio que seriam incompatíveis com o recebimento de benefício com as características do Auxílio Emergencial, que indicaram a possibilidade e necessidade de melhoria dos parâmetros utilizados para a qualificação dos beneficiários.

Ainda nesse sentido, os primeiros resultados dos trabalhos encaminhados pela CGU ao Ministério da Cidadania, em maio/2020, permitiram a identificação, como registrado em item específico da manifestação constante da mencionada Nota Técnica Conjunta, de: (i) falhas nos critérios definidos para os cruzamentos de dados que permitiram realizar a identificação de elegibilidade de beneficiários; (ii) falhas na operacionalização desses critérios; e (iii) a utilização de bases de dados com atualizações defasadas, mesmo considerando a impossibilidade operacional de utilização de bases de dados com atualizações muito próximas ao processamento de elegibilidade.

Assim, mesmo que essas situações pudessem, eventualmente, ser de difícil identificação ou previsibilidade, em um contexto de emergencialidade, como contextualizado e mencionado na manifestação do Ministério da Cidadania, o posterior conhecimento dessas falhas, como ocorreu em especial em consequência dos trabalhos dos órgãos de controle, demandaria a consideração da necessidade de reavaliação das elegibilidades anteriormente processadas de forma a mitigar, pelo menos, as situações de falhas severas identificadas, destacando-se as seguintes: não consideração de vínculos de servidores das Forças Armadas; não validação de ocorrência de residência no exterior, a partir de registros oficiais que contenham essa indicação; e não utilização de CPF como chave primária para os processamentos realizados em relação a vínculos trabalhistas no CNIS e à ocorrência de pagamento simultâneo de outros benefícios, o que implicava em não considerar, até a atualização das regras utilizadas, as validações pertinentes em relação a todos os inscritos por meio do aplicativo da CAIXA, cujo cadastro não possuía registro de NIS/NIT<sup>71</sup> e, sim, somente CPF. Essas situações demandariam

---

<sup>71</sup> O cadastro do Extracad relacionado ao exercício de 2020, utilizado para a identificação de beneficiários do Auxílio Emergencial instituído por meio da Lei nº 13.982/2020, não possuía o campo NIS/NIT; este campo passou

a realização, de ofício, pelo menos em relação à avaliação inicial, feita com a primeira base analítica, de validação dos resultados usando bases adequadamente atualizadas, que melhor refletissem a situação da época da concessão do benefício, e a adequada aplicação dos critérios de elegibilidade, mediante, no mínimo, o uso de CPF além de NIS/NIT para os cruzamentos voltados às verificações pertinentes.

Registre-se, no entanto, que, a considerar a manifestação apresentada e informações obtidas por ocasião do acompanhamento concomitante realizado, a solução de reprocessamento adotada teria contemplado a consideração de apenas parte dessas situações, haja vista que se identificou que houve reprocessamento em relação à utilização de bases de servidores militares e beneficiários residentes no exterior, por exemplo, e, por outro lado, foram apresentadas informações de que não teriam sido realizadas validações posteriores após a avaliação inicial.

Outra questão suscitada na manifestação apresentada, para além da não realização de revalidações que poderiam ter permitido a correção de falhas de processamento identificadas, sem se mencionar a mudança na situação de elegibilidade dos beneficiários, trata-se de ponderação de que, nesse contexto, o “*Ministério está diante do questionamento sobre impor ou não resarcimento a essas pessoas*”, o que teria suscitado questionamento à Consultoria do Ministério da Cidadania acerca do “*reconhecimento do direito do cidadão ao recebimento das cinco parcelas previstas na legislação no momento da concessão do AE2020 e sobre a impossibilidade de revisão do benefício após a concessão*” e cujos entendimentos constam do Parecer nº 00734/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU, com trecho antes reproduzido.

Como registrado anteriormente, o entendimento consolidado pela área técnica do Ministério da Cidadania no sentido de que “*não seria possível rever a concessão do benefício em virtude de eventual alteração posterior na situação do cidadão, uma vez que, quando a elegibilidade foi determinada, o cidadão preenchia todos os requisitos legais para o recebimento do benefício*” não parece ter considerado a situação relacionada à ocorrência de falhas relevantes de processamento, já citadas, e que culminaram na elegibilidade indevida de beneficiários, bem assim a eventual desatualização das bases de dados utilizadas no processamento inicial, que representaram parcela significativa das concessões realizadas.

Especificamente naquilo que diz respeito à cobrança para o ressarcimento de valores pagos/recebidos indevidamente por beneficiários que não faziam jus ao benefício e que estariam alcançados por situações relacionadas à não realização de revisões mensais, recorte esse que deveria considerar, também, que houve falhas de processamento inicial e que tiveram seus efeitos mantidos (de pagamento a beneficiários que não seriam elegíveis) em decorrência dessas não revisões, o Parecer nº 00939/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 11744343), da Consultoria Jurídica do Ministério apresentou conclusões no sentido de que não existiriam responsabilidades a serem imputadas ao Ministério da Cidadania ou à Dataprev, posto que “*com fundamento legítimo nos dados existentes e nas bases disponíveis no momento de análise de elegibilidade*” existindo, no entanto, “*RESPONSABILIDADE DE QUEM RECEBEU INDEVIDAMENTE O BENEFÍCIO EMERGENCIAL DE DEVOLVER OS RECURSOS AO ERÁRIO, ainda que se constate a posteriori a irregularidade, a partir de novas informações*

---

a existir em relação aos cadastros que subsidiaram o pagamento do Auxílio Emergencial 2021, no entanto poucos cadastros possuem esse campo preenchido.

*agregadas com o aprimoramento da política pública ou da atualização das bases de dados” e obrigatoriedade de cobrança por parte dos gestores do Ministério da Cidadania.*

Outra questão trazida diz respeito à necessidade de consideração de toda a situação que envolveu a criação do Auxílio Emergencial e das dificuldades inerentes ao processo, as quais foram efetivamente contempladas pela CGU ao longo de todas as apurações efetuadas e na disponibilização dos resultados, de forma tempestiva, ao Ministério da Cidadania para análise e subsídio à tomada decisão ao longo da execução do AE.

Ainda como informações de caráter geral, foram indicados os parâmetros utilizados para as análises das trilhas de auditoria deste Relatório e que os dados analíticos (identificados pelo Ministério da Cidadania como “microdados”) usados foram aqueles do Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648, Relatório de Auditoria Anual de Contas do Ministério da Cidadania no exercício de 2020, o que, como já registrado aqui, não será avaliado em seus aspectos comparativos (em relação à comparação de registros de um e de outro relatório), haja vista que não há pertinência nessa comparação; as análises realizadas contemplarão exclusivamente situações acerca dos parâmetros utilizados e que possuam reflexo nos registros efetuados.

Assim, as análises realizadas pelo Ministério da Cidadania em relação às diferentes trilhas de auditoria, e registradas nas Notas Técnicas encaminhadas em manifestação ao Relatório Preliminar, basearam-se em informações disponibilizadas pela Dataprev e que classificaram os registros quanto a situações “*dentro da regra, temporalidade, melhoria, decisão judicial, decisão extrajudicial e inelegível*”, conforme as descrições que constam transcritas na Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, em seu item 5.5. Destacam-se, em relação às categorizações efetuadas pela Dataprev:

- a) Aquilo que foi identificado como “melhoria” está relacionado a situações em que houve falha de aplicação dos requisitos por ocasião do processamento realizado, haja vista que a base analítica utilizada pela Dataprev sinaliza que a pessoa não seria elegível ao Auxílio Emergencial; assim, verifica-se que a situação decorre de uma falha no processamento original, a qual demandaria melhorias, ou seja, ajustes posteriores;
- b) Quanto à identificação como “temporalidade”, diz respeito a situações que não seriam identificadas na base analítica utilizada no processamento da avaliação de elegibilidade, mas seriam em bases analíticas posteriores; as denominadas reavaliações poderiam ter acarretado no não pagamento indevido de benefícios a pessoas que perderam a condição de elegibilidade ou mesmo mitigando falhas de processamentos anteriores;
- c) A condição “dentro da regra” decorre da não identificação de que o beneficiário não seria elegível ao Auxílio Emergencial considerando a base analítica utilizada na análise de elegibilidade e posteriores; neste ponto, duas são as situações que devem ser avaliadas de forma concomitante: o fato de a base analítica não estar desatualizada de forma relevante, o que ocorreu com a primeira utilizada para os processamentos pertinentes, e que os critérios tenham sido adequadamente aplicados;
- d) De forma diversa daquilo que ocorreu nas análises preliminares realizadas de forma concomitante ao pagamento do Auxílio Emergencial, e no Relatório de Avaliação nº 874648, nos quais os resultados não estavam segregados em concessões ‘normais’, ‘extra-judiciais’ e ‘judiciais’, os resultados que constam deste relatório já refletem o que seriam as concessões judiciais e extra-judiciais, de forma que eventuais

- aprofundamentos de análise pelo Ministério da Cidadania deveriam recair em situações em que porventura existe discrepância entre a forma de concessão identificada pela CGU e aquela sinalizada pela Dataprev, haja vista que podem existir inconsistências em relação aos registros de pagamento;
- e) Quanto a situações identificadas pela Dataprev como relacionadas a beneficiários “inelegíveis”, as mesmas demandam verificações específicas, haja vista que os cruzamentos de dados realizados pela CGU utilizaram-se de informações de pagamento do benefício, de forma que não se poderia identificar a ocorrência de pagamento de Auxílio Emergencial a beneficiário que a Dataprev identifica como inelegível.

Quanto aos registros que constam do item 6, Conclusão, da Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, destaca-se a informação acerca da necessidade subsequente de deliberação pelo Comitê do Auxílio Emergencial acerca do processamento de resarcimentos. As indicações que remetem a itens específicos do relatório, quais sejam, os subitens II.2.13.3, II.3.2, II.3.3 e II.5, são no sentido de que sejam consideradas atendidas as recomendações que decorrem dos registros relacionados à análise de contratos firmados com a Dataprev e ao ACT firmado com a Defensoria Pública da União, o que será considerado no âmbito dos acompanhamentos dos desdobramentos relacionados, em especial considerando as possíveis repercussões nos procedimentos relacionados ao Programa Auxílio Brasil. Especificamente quanto às informações relacionadas à Recomendação 1, de melhoria na metodologia de cruzamento de dados utilizada pela Dataprev, as análises pertinentes serão registradas no item que trata das manifestações apresentadas e vinculadas à mencionada recomendação.

Por fim, naquilo que diz respeito a resarcimentos, a Nota Técnica nº 30/2021, de 28.12.2021, registra que o processo de regulamentação estava, à época, em fase final de elaboração.

## **VI.II. Manifestações em relação ao relatório preliminar contendo informações para situações apontadas em itens específicos do relatório**

### **VI.II.1. Manifestação relacionada ao Achado II.2.13**

Trata-se de manifestação ao item II.2.13, em especial em relação ao subitem II.2.13.3. Canais disponibilizados pelo Ministério da Cidadania a cidadãos e a beneficiários para o acompanhamento em relação à habilitação ou à suspensão/bloqueio/cancelamento do benefício.

Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, de 31.12.2021, elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania:

#### **II.2.13.3. (*Canais disponibilizados pelo Ministério da Cidadania a cidadãos e a beneficiários para o acompanhamento em relação à habilitação ou à suspensão/bloqueio/cancelamento do benefício*)**

5.85. No presente relatório de consultoria a CGU considerou que

"Acerca das manifestações apresentadas, destaca-se que as situações sinalizadas não foram diretamente abordadas. As normatizações mencionadas tratam especificamente das contestações extrajudiciais e de aspectos gerais da gestão do Auxílio Emergencial 2021. Verifica-se, assim, que não há normatização que estabeleça e divulgue – para os cidadãos – as hipóteses que permitem ou não a apresentação de contestações por meio do site antes

indicado. Tampouco houve normatização e divulgação dos prazos e calendários para a apresentação dessas contestações.”

5.86. Quanto ao citado acima cabe reforçar que os prazos para que o cidadão pudesse realizar a contestação eram amplamente divulgados no Portal e nas redes sociais do Ministério, bem como o passo a passo ensinando o caminho que o cidadão deveria percorrer para realizar a contestação. Também eram encaminhados informes aos gestores municipais para que orientassem as pessoas caso os procurassem para tirar dúvidas sobre o Auxílio Emergencial, seguem abaixo os links com as divulgações:

#### **Ano de 2021**

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/novembro/Boletim\\_BFInforma813.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/novembro/Boletim_BFInforma813.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/outubro/Boletim\\_BFInforma808.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/outubro/Boletim_BFInforma808.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/setembro/Boletim\\_BFInforma805.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/setembro/Boletim_BFInforma805.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/Agosto/Boletim\\_BFInforma800.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/Agosto/Boletim_BFInforma800.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/julho/Boletim\\_BFInforma793.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/julho/Boletim_BFInforma793.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/julho/Boletim\\_BFInforma792.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/julho/Boletim_BFInforma792.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/junho/Boletim\\_BFInforma790.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/junho/Boletim_BFInforma790.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/junho/Boletim\\_BFInforma787.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/junho/Boletim_BFInforma787.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/maio/Boletim\\_BFInforma784.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/maio/Boletim_BFInforma784.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/maio/Boletim\\_BFInforma782.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/maio/Boletim_BFInforma782.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/maio/Boletim\\_BFInforma781.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/maio/Boletim_BFInforma781.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/abril/Boletim\\_BFInforma778.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/abril/Boletim_BFInforma778.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2021/abril/Boletim\\_BFInforma776.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/abril/Boletim_BFInforma776.html)

#### **Ano de 2020**

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/dezembro/Boletim\\_BFInforma752.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/dezembro/Boletim_BFInforma752.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/dezembro/Boletim\\_BFInforma751.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/dezembro/Boletim_BFInforma751.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/dezembro/Boletim\\_BFInforma750.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/dezembro/Boletim_BFInforma750.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/novembro/Boletim\\_BFInformaExtra.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/novembro/Boletim_BFInformaExtra.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/novembro/Boletim\\_BFInforma746.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/novembro/Boletim_BFInforma746.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/novembro/Boletim\\_BFInforma745.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/novembro/Boletim_BFInforma745.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/novembro/Boletim\\_BFInforma743.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/novembro/Boletim_BFInforma743.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/outubro/Boletim\\_BFInforma741.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/outubro/Boletim_BFInforma741.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/outubro/Boletim\\_BFInforma738.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/outubro/Boletim_BFInforma738.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/julho/boletim\\_BFInforma724.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/julho/boletim_BFInforma724.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/julho/boletim\\_BFInforma722.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/julho/boletim_BFInforma722.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/julho/boletim\\_BFInforma720.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/julho/boletim_BFInforma720.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/julho/boletim\\_BFInforma719.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/julho/boletim_BFInforma719.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/julho/boletim\\_BFInforma718.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/julho/boletim_BFInforma718.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/junho/boletim\\_BFInforma717\\_extra.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/junho/boletim_BFInforma717_extra.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/junho/boletim\\_BFInforma716.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/junho/boletim_BFInforma716.html)

[https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/junho/boletim\\_BFInforma715.html](https://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/junho/boletim_BFInforma715.html).

<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/publico-elegivel-ao-auxilio-ja-pode-consultar-se-esta-na-lista-de-contemplados-em-2021/passo-a-passo-recursos-auxilio-2021-sem-telas.pdf>

[https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial/auxilio-emergencial\\_fluxo-de-recursos.pdf](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial/auxilio-emergencial_fluxo-de-recursos.pdf)

## ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Especificamente em relação ao item em questão, o Ministério informou canais em que houve a divulgação de prazos e de orientações de como realizar contestações, os quais estariam vinculados a suas redes sociais, sem fazer referência a eventual normatização relacionada ao tema.

### **VI.II.2. Manifestação relacionada ao Achado II.3**

Trata-se de manifestação ao item II.3, Principais resultados das análises realizadas envolvendo contratos celebrados pelo Ministério da Cidadania visando à operacionalização e ao pagamento do Auxílio Emergencial.

Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, de 31.12.2021, elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania:

**II.3. Principais resultados das análises realizadas envolvendo contratos celebrados pelo Ministério da Cidadania visando à operacionalização e ao pagamento do Auxílio Emergencial.**

**II.3.1. Contrato nº 01/2020, celebrado em 08.04.2020 entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA**

5.40. A CGU no Relatório de Consultoria, quadro 02, resultado nº 05, localizado às páginas 101 a 103, apresentou algumas propostas ao Ministério da Cidadania referentes ao Contrato 001/2020, junto à Caixa Econômica Federal:

(...)

5.41. No que se refere à resposta do item II.3.1, cumpre destacar que o contrato foi realizado em um momento de calamidade pública na saúde mundial, devido a pandemia enfrentada pela Covid-19, precisando de tal modo ser feito com urgência e emergência, e evitar que os mais necessitados sofressem ainda mais com a situação que se vivia à época.

5.42. Considerando, portanto, o cenário que era vivido, as incertezas quanto a demanda que seria necessária e a urgência, o contrato foi realizado por dispensa, com base nos termos da Lei 13.982, de 02 de abril de 2020, do Decreto federal 10.316, de 07 de abril de 2020 e da Portaria 351, de 07 de abril de 2020 e fundamentado com consulta à CONJUR pelo PARECER n. 00336/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 7402331), em que pese, concluiu:

"113. Em face do exposto, manifesta-se este órgão de consultoria no sentido da viabilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 4º, da Lei nº 13.979, de 2020, e pela aprovação da minuta de contrato submetida a exame, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 42, 44, 45, 51, 52, 58, 59, 61, 86, 97, 98, 104, 105 e 111 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à presente análise."

5.43. Posteriormente, ocorreu um Termo Aditivo, em busca do reequilíbrio econômico-financeiro, em virtude da demanda superar as expectativas inicialmente estabelecidas, conforme solicitado pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato CAIXA nº 01/2020, através do Ofício OFÍCIO Nº 26/2020/CFACC - CONTRATO Nº 01/2020/MC (SEI 8241631):

"2. Ocorre que, o número estimado de beneficiários superou a expectativa do Governo Federal diante do cenário de emergência mundial, com o avanço da doença e o risco iminente de contágio e, consequentemente, os recursos alocados serão insuficientes diante da gravidade atípica, acarretando reflexos ainda imensuráveis nas ordens sociais e econômicas, tanto do sistema público quanto do privado, o que demandará adoção de medidas excepcionais para controlar o impacto da pandemia."

5.44. O reequilíbrio solicitado e aplicado através do 1º Termo Aditivo, teve consulta junto à CONJUR, que emitiu o PARECER n. 00628/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 8266612), que concluiu:

"53. Ante o exposto, abstraída qualquer consideração sobre a conveniência e oportunidade do ato, conclui-se pela viabilidade jurídica da alteração contratual para acréscimo de quantitativo e reequilíbrio econômico-financeiro, na forma da minuta de termo aditivo apresentada, desde que atendidas as exigências indicadas especialmente nos itens 42 e 51 deste parecer, sem prejuízo de sua leitura integral."

5.45. Diante todo o exposto, bem como as solicitações da CGU, em especial quanto as letras "a", "b", "c" e "d" e as que destacam as questões relativas aos valores aplicados e ao reequilíbrio do contrato, ressalta-se que foram feitas com respaldos legais e fundamentos jurídicos pertinentes. Mais especificamente quanto ao valor aplicado, conforme consta na NOTA TÉCNICA Nº 4/2020 (SEI 8220103), o preço teve como base, o contrato do Programa Bolsa Família (PBF), visto que se trata de contrato que se utiliza do mesmo objeto, a saber, transferência de renda a pessoas físicas, ademais era um contrato atual, portanto, podendo ser utilizado como parâmetro, conforme consta na IN nº 73, de 05 de agosto de 2020, reproduzido abaixo:

### "Parâmetros

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

[...]

II - aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

[...]

§1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II."

5.46. Por fim, no que concerne ao itens referentes ao acompanhamento e fiscalização do contrato, mais especificamente a letra "L", informa-se que foi realizado um conjunto de Regras de Negócio, o "ATESTE ITENS TARIFÁRIOS DO FATURAMENTO APRESENTADO PELA CAIXA NO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL (COVID-19)" (SEI 7914181), o qual tem por objetivo listar e descrever as regras de negócio para o ateste (validação) das faturas do Contrato de Prestação de Serviços do Auxílio Emergencial COVID-19 – CPS-AE, firmado entre a Caixa Econômica Federal – "CAIXA" e o Ministério da Cidadania – MC.

### **II.3.2 Contrato Administrativo nº 12/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev.**

5.47. A CGU, no Registro Resultado 13 (SEI 8082430), propôs as providências transcritas abaixo, que foram inseridas no âmbito do Relatório de Consultoria encaminhado para manifestação do Ministério da Cidadania.

(...)

5.48. Em relação a resposta ao item II.3.2, relativo ao Contrato nº 12/2020, foi elaborado pela gestão do contrato à época o Relatório de Execução Contratual nº 2 (SEI 8368930), que respondia a cada um dos apontamentos realizados pela CGU. Serão apresentadas a seguir as atualizações das informações referentes aos itens em que o gestor havia respondido de forma parcial, frente ao que foi solicitado pela CGU.

5.49. Em relação ao item b, informo que o auxílio emergencial, inicialmente previsto para pagamento de 3 parcelas, teve sucessivas prorrogações legais, com acréscimo de mais duas parcelas à lei original. Posteriormente, com as Medidas Provisórias nº 1.000/2020 e nº 1.039/2021, houve o incremento de novas parcelas que ensejou pagamentos até outubro de 2021, além das demandas judiciais ainda remanescentes que estão em curso.

5.50. Durante a execução do contrato foi necessário assinar e executar 3 aditivos contratuais:

- Primeiro aditivo: para que fosse possível realizar o pagamento das duas novas parcelas acrescentadas a previsão inicial, além de demandas judiciais diversas que pediam reavaliações e reprocessamentos de pessoas que foram inelegíveis. Reprocessamentos diversos a partir de bases que eram encaminhadas ao Ministério. Esse aditivo foi assinado para o período de 15/07/2020 a 15/01/2021;
- O segundo aditivo: para atender demanda do TCU que determinou o reprocessamento mensal de elegibilidade e manutenção do pagamento a partir de setembro/2020. Como não havia previsão legal na legislação inicial e havia veto presidencial do sentido de não revisão, a contratada cobrou incremento adicional para executar essa nova atividade. O aditivo foi assinado para o período de 30/09/2020 a 15/01/2021;
- Terceiro aditivo: para cobrir diversas demandas ainda remanescentes de órgãos da Justiça, da DPU, relativas à derrubada do Veto Monoparental, entre outras. O terceiro aditivo foi assinado para o período de 30/12/2020 a 15/07/2021.

5.51. Posteriormente, visando a realizar uma integração e melhor gestão dos serviços realizados pela Dataprev, o Ministério assinou o Contrato nº 4/2021 para processamentos do AE 2021 instituído pela

Medida Provisória nº 1.039/2021, que também agregou 3 contratos (Contrato nº 12/2020 (processamentos do AE 2020, Contrato nº 38/2020 (processamentos do AER) e Contrato nº 21/2020 (plataforma desenvolvida pela Dataprev para consulta do auxílio emergencial - GERID).

5.52. Assim, este Ministério esteve sempre atento a todas as mudanças ocorridas no auxílio emergencial, que sempre foram realizadas de forma urgente e para pronto atendimento, dado o impacto social relevante que o auxílio tinha no âmbito da pandemia da COVID-19 vivenciada por todo o país nos anos de 2020 e 2021, não podendo ser realizados planejamentos exaustivos de contratação.

5.53. Em relação ao item “c”, cabe esclarecer que a execução do contrato foi documentada mensalmente por meio de emissão de Nota Técnica Conjunta pelo Departamento de Benefícios/Senarc e pela Secretaria do Cadastro Único com o objetivo de avaliar a aplicação das regras de negócio. Ademais, a comissão de gestão e fiscalização do contrato, após o envio de documentação relativa à fatura pela Contratada, emite Termo de Recebimento Provisório (TRP) e, posteriormente, Termo de Recebimento Definitivo (TRD), ambos os documentos precedidos de verificação da correção dos indicadores do Contrato e dos resultados apresentados. Os relatórios de nível de serviços e atestes das faturas estão registrados nos seguintes processos de pagamentos já encaminhados à CGU: 71000.031206/2020-81, 71000.037616/2020-36, 71000.041282/2020-03, 71000.050717/2020-01, 71000.050692/2020-37, 71000.057373/2020-52, 71000.057387/2020-76, 71000.002061/2021-92, 71000.001582/2021-22, 71000.011060/2021-39, 71000.016114/2021-52, 71000.008454/2021-18, 71000.022709/2021-47, 71000.033094/2021-84, 71000.040230/2021-92, 71000.027678/2021-11.

5.54. Em relação aos itens “d” e “e”, conforme Nota Técnica ID: REL874648\_CONSOLIDADA (SEI 11710220), foram realizados ao longo de toda a operacionalização diversos aprimoramentos de bases de dados e regras de negócio, conforme destaca-se a seguir:

(...) “Depreende-se do conjunto de bases reportado acima, incremento gradual de diversas novas bases de registros administrativos pelo Ministério da Cidadania nas bases analíticas. Tal ampliação de novas origens de informações foi induzido pelo próprio processo de auditoria contínua realizado pela CGU, bem como pela necessidade de aprimoramento do processo, advinda de outros atores externos, foi recebendo de diversos atores externos e que foram sendo incorporadas ao motor do auxílio emergencial, visando sempre garantir a maior assertividade no processo de elegibilidade.” (grifo nosso)

(...) “Foi feita uma melhoria no processo de avaliação desta tipologia, pois fazíamos a avaliação do óbito pelo CPF da pessoa sem utilização da data de nascimento para uma dupla checagem. Nos apontamentos que a própria CGU indicou sobre esta tipologia verificamos, em conjunto com o Ministério da Cidadania, que a alteração na regra de busca para contemplar não somente o CPF como também a data de nascimento seria importante. Esta alteração foi realizada a partir da competência junho/2020”.(grifo nosso)

(...) “Realizamos uma adequação na consulta de vínculos (RGPS), após avaliação dos apontamentos realizados pela CGU, para que esta consulta fosse realizada utilizando, também, a chave CPF, pois as consultas realizadas na competência anterior eram feitas pelo NIT. (grifo nosso)

(...) “Em maio/20, realizamos uma adequação na consulta de benefícios previdenciários na maciça, após avaliação dos apontamentos realizados pela CGU, para que esta consulta fosse realizada utilizando, também, a chave CPF, pois as consultas realizadas na competência anterior eram feitas pelo NIT.” (grifo nosso)

(...) “Em maio/20, realizamos uma adequação na consulta de seguro-desemprego, após avaliação dos apontamentos realizados pela CGU, para que esta consulta fosse realizada utilizando, também, a chave CPF, pois as consultas realizadas na competência anterior eram feitas pelo NIT.”

(...) “Em maio/20, realizamos uma adequação na consulta de seguro-defeso, após avaliação dos apontamentos realizados pela CGU, para que esta consulta fosse realizada utilizando, também, a chave CPF, pois as consultas realizadas na competência anterior eram feitas pelo NIT.”

5.55. Além dos itens acima, vale mencionar que o Ministério da Cidadania adotou providências para o aprimoramento do processo de concessão dos benefícios no âmbito de suas competências por meio do Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020, que alterou o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020.

5.56. Ademais, o Contrato nº 012/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, teve alteração qualitativa em seu objeto, formalizada por intermédio do 2º Termo Aditivo, no qual considerou a implementação advinda do Acórdão 2026/2020 do TCU, e aplicável ao auxílio emergencial. Quanto ao Acórdão, a definição foi de que, uma vez estabelecida a elegibilidade para recebimento do Auxílio Emergencial, em consonância os incisos II e III do art. 2º da Lei 13.982 de 2020, uma nova análise mensal deveria ocorrer para verificação quanto a manutenção ao direito de continuar recebendo o auxílio nos meses subsequentes.

5.57. Percebe-se, assim, que, durante todo o processo, alterações contratuais foram formalizadas e aprimoramentos constantes foram sendo executados a partir de avaliações da CGU e também de diversas necessidades operacionais que surgiam diariamente.

5.58. Além disso, o Ministério realizou, durante toda a operacionalização do auxílio emergencial, bloqueios e cancelamentos de benefícios a partir dos achados de Órgãos de Controle. Para além disso deve-se considerar também a complexidade das regras de negócio, metodologias de cruzamento e também de temporalidade de bases, riscos inerentes a todo processo de concessão de benefícios, ainda mais em um contexto emergencial e com prazos curtos para os pagamentos. Sobre o item de maior volume dos achados, a temporalidade ocorre porque foi preciso estipular uma data corte das bases que compuseram a base analítica que era usada na elegibilidade a cada mês, conforme explicitado pelo trecho da nota da Dataprev:

*“A complexidade desse processo envolvia a cópia de mais de 10 bilhões de registros, com uma quantidade de 10 TB de dados a cada mês que precisavam ser carregados, organizados e preparados para o processamento. Dado o calendário de pagamento imposto para atendimento, não era possível incorporar qualquer atualização de novas bases ou atualizações advindas do CNIS durante o calendário de atividades acordados, o que poderia impactar na não entrega dos arquivos de crédito acordados entre Ministério e CAIXA (agente pagador).” (grifo nosso)*

5.59. Foi primordial a dupla checagem realizada pelos Órgãos de Controle no processo de elegibilidade para que se pudessem evitar pagamentos indevidos. Contudo, é importante que seja considerada a dinâmica operacional do auxílio emergencial que possuía cronograma enxuto, necessário para atender o calendário de pagamento desse benefício. Caso ocorressem atrasos nesse calendário, milhares de pessoas ficariam sem receber os benefícios em momento de grave crise econômica e social decorrente da pandemia, além de descumprir acordo pactuado com a Justiça.

5.60. Cabe ressaltar que, no processo de operacionalização do auxílio emergencial, os servidores deste Ministério tiveram que trabalhar centenas de horas a mais, muitas vezes fora de horário comercial, para que fosse possível realizar toda as entregas que eram necessárias, com adequação de todas as mudanças de legislação. Para dar uma remota ideia do tamanho e complexidade da operação, pode-se citar os números envolvidos:

- 68,2 milhões de cidadãos elegíveis e 118,7 milhões de pessoas alcançadas
- Mais de R\$ 300 bilhões transferidos aos cidadãos pelos auxílios (04/05/2021)
- 150,6 milhões de requerimentos processados, entre abril e dezembro/2020
- 4,6 bilhões devolvidos voluntariamente pelos cidadãos (27/04/2021)
- Mais de 5 mil pedidos da Lei de Acesso à Informação (30/04/21)
- 3,8 milhões de demandas de ouvidoria do Cidadão (30/04/21);
- Mais de 20 mil ligações por minuto na Central de Relacionamento em abril de 2020
- 1 bilhão de acessos aos sistemas de Consulta Dataprev (maio/2021) e 1,04 trilhão de acessos na Caixa (07/04/21)

- Cerca de 33 mil manifestações jurídicas consultivas (abril/2020)
- 1.470 ordens de pagamento emitidas para permitir pagamentos administrativos e cerca de 3.300 judiciais ao auxílio emergencial (07/05/2021)
- 33 Atos normativos
- 16 Portarias de divulgação de calendário de pagamento editadas
- 12 Acordos de Cooperação Técnica
- 9 Contratos com empresas públicas
- 13 acórdãos do TCU
- 21 Informes de Resultados da CGU (abril/2021)
- 31 reuniões do Comitê Gestor do Auxílio Emergencial
- 43 Ações Civis Públicas (maio/2021)
- 3 mil solicitações de veículos de comunicação
- 44 mil menções em veículos da imprensa ao auxílio emergencial (abril/21)

5.61. Percebe-se, pelo tamanho da operação e pelo volume de demandas aos quais o Ministério esteve envolvido, que se trata de um programa de magnitude e complexidade inéditos na história do Brasil, sendo necessária uma avaliação razoável dessas dificuldades frente a todas as melhorias que teriam de ser feitas ao longo da implementação.

5.62. Apesar de a operação ter durado 2 anos e parecer que houve bastante tempo disponível para realizar diversos aprimoramentos, o Ministério teve que lidar com 3 fases do auxílio emergencial, com 3 legislações com milhares de regulamentações diferentes, com uma equipe enxuta de servidores e com um volume muito grande de demandas da sociedade, do Poder Judiciário, da imprensa e dos Órgãos de Controle. Contudo, todas as medidas urgentes e necessárias foram realizadas e com toda atenção aos apontamentos realizados.

5.63. Para tal foi criado o Comitê Gestor do Auxílio Emergencial - COGAE, por meio da Portaria nº 408, de 08 de junho de 2020, que, semanalmente, deliberou sobre as ações estratégicas para gestão dos auxílios – inclusive com a participação de representantes da CGU. O Ministério da Cidadania continua com ações internas que buscarão o resarcimento de qualquer pagamento considerado indevido, quer seja por questões temporais de bases, quer seja por bases de que o Ministério não dispunha, mas que os Órgãos de Controle possuíam, e as quais indicaram para aprimoramento de regras de cruzamentos que só puderam ser realizados ao longo da operação. Para isso, já está sendo criada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) esteira de cobrança, que será detalhada em resposta daquela Secretaria.

5.64. Adicionalmente, conforme processos de atestes citados acima, todos os pagamentos do Contrato nº 12/2020 foram concluídos e atestados pelas Secretarias que fiscalizaram o contrato, a saber: SAGI, SENARC, SGFT, STI e SECAD. Não foi imputada qualquer falta grave pela contratada, contra a qual coubesse multa ou sanção.

5.65. Em relação ao item g, não foi identificada necessidade de nova contratação em decorrência de falhas identificadas na execução do Contrato nº 12/2020, visto que a CONTRATADA foi capaz de suportar toda a operação.

#### **II.3.3 Contrato Administrativo nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev.**

5.66. A CGU, no Registro Resultado 17 (SEI 8494531), fez as propostas de providências transcritas abaixo que foram inseridas no âmbito do Relatório de Consultoria encaminhado para manifestação do Ministério da Cidadania.

(...)

5.67. Em relação à resposta ao item II.3.3 letra “a”, relativo ao Contrato nº 21/2020, o serviço de cadastro assistido foi suspenso na Ordem de Serviço do processo SEI 71000.061631/2020-03 para o

período de 23/12/2020 a 22/1/2020, como também não foi renovado o serviço no segundo aditivo do contrato (SEI 9368700). Cabe ressaltar que o serviço ainda teve que ficar disponível por conta de necessidade de extração de informações de requerimentos e também indefinição se haveria abertura de novos requerimentos quando da elaboração da Medida Provisória nº 1.000/2020 que culminou em mais parcelas residuais do auxílio.

5.68. Em relação a letra “b” do mesmo item, não foi identificada necessidade de novas contratações, dado que a Contratada conseguiu cumprir com as demandas acordadas e priorizadas durante a operação do Contrato no 21/2020.

5.69. Para responder as letras “c” e “d”, informo que os atestes e relatórios de nível de serviços foram atestados pelas áreas fiscais do contrato (SECAD, SGFT, SENARC e STI), que constam dos seguintes processos de pagamento do contrato: 71000.049455/2020-23, 71000.050564/2020-93, 71000.055992/2020-11, 71000.056004/2020-42, 71000.059030/2020-22, 71000.061631/2020-03, 71000.001159/2021-22, 71000.002208/2021-44, 71000.007523/2021-68, 71000.015332/2021-70, 71000.025093/2021-66, 71000.034831/2021-66, 71000.049455/2020-23, 71000.034996/2020-57, 71000.050564/2020-93, 71000.015332/2021-70 e 71000.025093/2021-66. O contrato passou por avaliação de várias áreas do Ministério, visto que a plataforma do auxílio emergencial é utilizada por diversos setores do Ministério e tem sido utilizada ainda para:

- apresentar resultado dos processamentos,
- permitir contestação do cidadão,
- efetuar lançamentos de pagamentos judiciais,
- pelos Correios para o cadastramento dos requerentes ultra vulneráveis,
- pela DPU para as contestações extrajudiciais,
- lançamento de bloqueios e cancelamentos do AE 2021
- emissão de relatórios diversos e
- resposta das milhares de demandas que chegam sobre o auxílio emergencial.

5.70. As letras “e” e “f” foram atendidas, conforme registro de reunião no SEI nº 8903890. Além disso, ressalte-se que são realizados diariamente pontos de controle da equipe de fiscalização do contrato com a Dataprev para sanar e acompanhar todas as demandas dos serviços com a Contratada. Todos os encaminhamentos e pendências do contrato são encaminhados para todos os participantes da agenda, e determinadas demandas que envolvem priorização entre várias áreas são deliberadas de forma conjunta com os fiscais das secretarias envolvidas.

5.71. Para a letra “g”, as questões de prevalência de vínculos e regras de processamentos foram definidas e documentadas no âmbito do Contrato nº 12/2020, que previa o serviço de elegibilidade, o Contrato nº 21/2020, responsável apenas por manter a plataforma que apresenta os resultados dos processamentos e demais funcionalidades necessárias para operação do auxílio. Contudo, toda a documentação do sistema desenvolvido fica armazenada na ferramenta “ALM”, da Dataprev, pela qual os fiscais podem verificar as documentações do sistema e acompanhar seu trâmite.

5.72. Em relação a letra “h” e “i”, a Dataprev tem trabalhado com *sprints* evolutivas de 3 semanas, nas quais o Ministério define a priorização das demandas que devem ser desenvolvidas. A cada *sprint* é definido um cronograma que abrange especificação das demandas que a compõem, desenvolvimento das evoluções ou correções, homologação e implantação. Os atestes dos níveis de serviços têm sido feitos pelas áreas que são responsáveis pela fiscalização do contrato, onde é verificado o cumprimento dos prazos de atendimento das demandas, disponibilidade do sistema, entre outras etapas. Todos os atestes estão disponíveis nos processos de pagamentos do contrato, conforme pode-se verificar nos seguintes processos: 71000.049455/2020-23, 71000.050564/2020-93,, 71000.055992/2020-11, 71000.056004/2020-42, 71000.059030/2020-22, 71000.061631/2020-03, 71000.001159/2021-22, 71000.002208/2021-44, 71000.007523/2021-68, 71000.015332/2021-70, 71000.025093/2021-66, 71000.034831/2021-66, 71000.049455/2020-23, 71000.034996/2020-57, 71000.050564/2020-93, 71000.015332/2021-70 e 71000.025093/2021-66.

5.73. Em relação a letra “j”, foi avaliado pela Subsecretaria de Tecnologia da Informação - STI que o serviço ainda continuará com a Dataprev, dado não haver tempo hábil para fazer o procedimento de internalização, pois o sistema não pode ficar indisponível uma vez que o número de demandas de uso ainda é muito alto. Por tal motivo, há contrato vigente para manter o sistema em funcionamento pela Dataprev (Contrato nº 9/2021). Posteriormente, novas avaliações serão feitas no sentido de internalização ou não do serviço contratado que mantém a plataforma do auxílio emergencial.

5.74. Em relação a letra “k”, informo que a plataforma inicialmente foi contratada para apresentar os resultados da elegibilidade, permitir que a DPU realizasse as contestações extrajudiciais, permitir que houvesse o cadastramento dos requerentes ultravulneráveis pelos Correios, permitir a gerência dos pagamentos judiciais, entre outras funcionalidades. Ressaltamos que a plataforma foi passando por evoluções constantes ao longo de todo o período de contrato, visto que novas necessidades surgiam e que ensejavam aprimoramentos, os quais eram acordados com as contratadas e priorizadas em sprints de desenvolvimento. Assim, as funcionalidades básicas previstas foram entregues, mas novas surgiram e foram evoluídas, sendo que algumas ainda estão em fila de evolução. Portanto, verifica-se que o serviço passou por diversos aprimoramentos durante todo o período.

5.75. Em resposta as letras “l”, “m”, “n”, “o”, “p”, informo que, durante todo o período de implementação, foram necessários diversos aprimoramentos para apresentar o resultado das contestações na plataforma do auxílio emergencial, com o intuito de permitir que o cidadão conseguisse avaliar o motivo que ensejou o indeferimento, principalmente relativo aos diversos bloqueios e cancelamentos deliberados pelo COGAE. Além disso, o Ministério realizou diversos informes em redes sociais, rede de municípios e prefeituras, e informes na imprensa, no sentido de explicar os motivos de bloqueios e cancelamentos, os prazos de contestações e outras ações visando detalhar os motivos dos indeferimentos, permitir que os cidadãos pudessem realizar as contestações e verificar os resultados na plataforma. Para pagamentos incorretos, já estão sendo avaliadas pela SAGI ações no sentido de buscar o ressarcimento, tema que poderá ser melhor detalhado por aquela Secretaria.

## ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Destaca-se, inicialmente, que as análises de contratações do Ministério da Cidadania, realizadas pela CGU por ocasião do pagamento do Auxílio Emergencial, tiveram por objetivo subsidiar o órgão com informações que permitissem o adequado acompanhamento da execução desses contratos, sem que tenham sido realizadas análises envolvendo a formalização ou a forma da contratação.

Quanto ao Contrato nº 01/2020, celebrado com a CAIXA, os registros efetuados, e que constam do relatório, enfatizaram, em especial, a necessidade de explicitar questões relacionadas à forma de composição de custos e de acompanhamento de como as cobranças seriam efetuadas e atestadas, em função das definições contratuais.

As informações apresentadas na manifestação encaminhada consistem em registros das principais providências adotadas pelo Ministério da Cidadania para a internalização de medidas de controle para enfrentar os riscos e oportunidades de melhoria apresentados.

Já em relação ao Contrato nº 12/2020, celebrado com a Dataprev, as situações destacadas, e registradas no item específico do relatório, contemplavam, entre outras, a necessidade de adequada definição e validação dos parâmetros a serem considerados no cruzamento de dados, a forma de acompanhamento contratual pelo contratante, com a designação formal de equipe com esse intuito, bem como a necessidade de definição da forma de transferência das informações pertinentes, da contratada para a contratante, por ocasião do encerramento contratual.

Da mesma forma que ocorreu em relação ao contrato firmado com a CAIXA, as informações encaminhadas contemplam as principais providências adotadas pelo Ministério da Cidadania para a definição de controles para mitigar riscos e incorporar oportunidades de melhoria à gestão do contrato em questão, sendo destacado que a execução contratual *“foi documentada mensalmente por meio de emissão de Nota Técnica Conjunta pelo Departamento de Benefícios/Senarc e pela Secretaria do Cadastro Único com o objetivo de avaliar a aplicação das regras de negócio”*, cuja importância havia sido sinalizada pela CGU nos resultados encaminhados ao Ministério da Cidadania já em 2020 e consolidados neste relatório.

Ainda como ações adotadas no âmbito da operacionalização do contrato, foram informados aprimoramentos relacionados às bases de dados utilizadas e às regras de negócio aplicadas na avaliação de elegibilidade de beneficiários, contemplando:

- incremento gradual das bases de dados utilizadas, como forma de qualificar o processo de avaliação de elegibilidade;
- aprimoramento dos critérios relacionados à verificação de óbito do beneficiário; e
- adequação dos critérios utilizados para a pesquisa de vínculos, incorporando a pesquisa por CPF além de NIT/NIS, vínculos com o Regime Geral de Previdência (constantes do CNIS) ou em relação ao recebimento de benefícios pagos por meio da Maciça (Folha de Pagamentos do INSS), de Seguro-Desemprego ou de Seguro-Defeso.

Registra-se, por oportuno, em relação ao Comitê Gestor do Auxílio Emergencial, que a mencionada participação de representantes da CGU em reuniões desse Comitê teve por objetivo apresentar, quando demandada, informações específicas relacionadas aos resultados parciais enviados ao Ministério da Cidadania, favorecendo a compreensão dos registros e a decisão acerca de medidas a serem eventualmente adotadas, sem a participação efetiva no referido Comitê.

Por fim, ainda no que diz respeito ao Contrato nº 12/2020, foi destacado que esse instrumento teve sua execução ampliada para o exercício de 2021 (até julho/2021), com a formalização de três aditivos contratuais, em consequência da necessidade de inclusão de novas entregas no escopo da prestação de serviços. Ainda, foi referenciado que o Contrato nº 4/2021, formalizado para o processamento do Auxílio Emergencial 2021, “agregou” os serviços prestados no âmbito de três outros instrumentos, o Contrato nº 12/2020, objeto de registro específico que constou deste relatório, o Contrato nº 21/2020 (cujos resultados também foram consolidados neste relatório, em item específico), e o Contrato nº 38/2020 (no âmbito do qual foram realizados os processamentos do AER).

Especificamente em relação ao Contrato nº 21/2020, antes mencionado, foi indicado que o serviço de cadastro assistido foi suspenso e que não houve renovação desse serviço específico no segundo aditivo ao contrato, bem como foram apresentadas outras informações relacionadas a desdobramentos das ações do Ministério da Cidadania e concernentes às situações apontadas pela CGU como indicativos de risco em sua execução, em especial no sentido de que a Contratada cumpriu as demandas acordadas e priorizadas e que os atestes e as avaliações dos relatórios de nível de serviço foram realizados pelas diferentes áreas competentes envolvidas no Ministério da Cidadania e que utilizam a plataforma do auxílio emergencial.

Foi mencionado, ainda, que a plataforma, inicialmente contratada para apoiar os trabalhos da DPU no âmbito do ACT firmado, teve implementações subsequentes e ainda vem sendo submetida a evoluções, em que pese ter-se encerrado a execução do auxílio emergencial. A avaliação da Subsecretaria de Tecnologia da Informação do Ministério é de que não há viabilidade na internalização do sistema, em virtude de sua utilização ainda ser muito intensa.

Em síntese, as informações apresentadas, para os três contratos analisados e mencionados nas manifestações, contextualizam situações relacionadas à execução contratual e seu acompanhamento, bem como iniciativas ainda em andamento no âmbito do Ministério; essas informações serão consideradas nos acompanhamentos subsequentes realizados pela CGU no que diz respeito aos desdobramentos do trabalho realizado.

#### **VI.II.3. Manifestação relacionada ao Achado II.4**

Trata-se de manifestação ao item II.4, Principais resultados das análises realizadas acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais.

Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, de 31.12.2021, elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

##### **II.4. Principais resultados das análises realizadas acerca dos procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais.**

5.76. A CGU, no Registro de Resultado 14 (SEI 8171821), fez as propostas de providências transcritas abaixo, que foram inseridas no âmbito do Relatório de Consultoria encaminhado para manifestação do Ministério da Cidadania.

(...)

5.77. Para o AE 2020 e AER, com vistas a ampliar o acesso à possibilidade de contestar uma decisão de indeferimento ao benefício por meio de prova documental, o Ministério da Cidadania fez um Acordo de Cooperação Técnica com a Defensoria Pública da União (DPU) para criar um fluxo mais célere de recebimento e análise de contestações extrajudicial por parte dos cidadãos que não conseguiram acessar as plataformas da CAIXA e que tiveram indeferimento definitivo, sem possibilidade de contestação automática, pois a Dataprev não possuía bases mais atualizadas para verificação, ou outros motivos. Para tanto, em 19 de junho foi publicada a Portaria nº 423, que “Dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental”.

5.78. Em 14 de dezembro de 2020, a portaria foi revogada com a publicação da Portaria MC nº 560, para incluir a possibilidade de contestação extrajudicial relativa à inelegibilidade do AER e à bloqueios ou cancelamentos de parcelas do AE e AER.

5.79. Para fazer a contestação, os cidadãos deviam procurar a DPU em suas localidades e apresentar os documentos que permitam refutar a informação contida na base de dados usada pela Dataprev para a verificação da elegibilidade do requerente ao Auxílio Emergencial. Na Portaria nº 560, de 14 de dezembro de 2020, constam todas as possibilidades de contestação extrajudicial.

5.80. Os documentos mencionados na Portaria eram taxativos, ou seja, somente com a apresentação dos documentos é que era possível fazer a contestação. A DPU era a responsável pela análise da documentação da contestação, sendo que, após a análise, o defensor inseria os dados no sistema Gerid disponibilizado pela Dataprev para que o auxílio pudesse ser pago ao cidadão. Para que a DPU, bem como a AGU pudesse identificar com mais detalhes os motivos que originaram a inelegibilidade foram realizadas melhorias no Sistema Gerid, em que foi adicionada uma consulta mais detalhada, bem como informações sobre pagamento das parcelas. No sistema também é possível verificar se o pagamento foi em decorrência de contestação extrajudicial, como observado abaixo:

A screenshot of a digital platform interface. At the top, there is a header with a document icon and the text "Informações Adicionais". Below it, a link says "Clique aqui para o Informe de Rendimentos, devoluções por pagamentos de GRU, resarcimento de dívidas e outras informações". The main area is titled "Dados do Cidadão" and shows fields for "Nome" (Name) and "Nome da Mãe" (Mother's Name), both with blue redacted boxes. To the right, "Data de Nascimento" (Birth Date) is listed as "06/09/1962" and "Sexo" (Sex) as "Masculino". Below this is a section titled "Visão Cidadão" with a sidebar on the left listing "7ª Análise Auxílio 2021", "6ª Análise Extensão", "5ª Análise" (which is bolded), "4ª Análise", "3ª Análise", "2ª Análise", and "1ª Análise". The main content area shows a summary of the "Resultado do Processamento" (Processing Result) which includes a green checkmark icon, the text "Seu benefício foi aprovado por contestação extrajudicial.", and "Valor do Auxílio: R\$ 600,00". It also lists "Recebido pela Dataprev: 16/09/2020" and "Enviado para CAIXA: 29/10/2020". To the right is a table titled "Parcelas de Crédito" (Credit Installments) with columns "Nº" (Number) and "Situação" (Status). The table has five rows, all marked as "Creditada" (Approved).

5.81. Ademais, é importante ressaltar que, no decorrer desse acordo, foram realizadas inúmeras reuniões e respostas aos Ofícios da DPU em que o Ministério repassou as informações sobre o benefício bem como dirimiu dúvidas, como por exemplo: esclarecimentos sobre os motivos de inelegibilidade informado no sistema Gerid, questões de fluxo de pagamento, dúvidas legais entre outras. Todas essas tratativas foram mediadas pela Consultoria Jurídica em conjunto com a Secretaria Executiva. Para o caso de resposta às requisições de informações podemos citar o OFÍCIO Nº 1716/2020/SE/SECAD/DECAU/MC (SEI 9075558), Processo nº 71000.048824/2020-61.

5.82. Para além disso, no que se refere ao reprocessamento, cabe esclarecer que, conforme NOTA TÉCNICA Nº 23/2021 (SEI 9622796), foi realizada em fevereiro de 2021 a análise do lote Reprocessamento Lote 3, de solicitações cadastradas via aplicativo ou site desenvolvidos pela CAIXA. Para este lote foram considerados os requerimentos selecionados pela DPU com registros de pessoas que ingressaram com pedido de contestação extrajudicial ou de ação judicial, e registros que necessitaram ser reavaliados de ofício em razão de atualização de bases de dados relativas à remuneração de membros militares e a residentes no exterior.

5.83. Por fim, como de conhecimento desta CGU, a DPU não manifestou interesse em renovar o Acordo para ampliar o atendimento ao AE 2021. Assim, as contestações por essa via restringiram-se para o AE 2020 e para o AER.

## ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

As informações apresentadas pelo Ministério da Cidadania para o item específico contemplam o detalhamento de procedimentos para contestações realizadas de forma extrajudicial, iniciativas adotadas pelo Ministério para as regulamentações pertinentes e desdobramentos relacionados, posteriores às análises efetuadas pela CGU; essas informações, naquilo que for pertinente, serão consideradas em acompanhamentos subsequentes eventualmente conduzidos pela CGU.

### **VI.II.4. Manifestação relacionada ao Achado II.5**

Trata-se de manifestação ao item II.5, Principais resultados das análises realizadas acerca do procedimento de cobrança de ressarcimento por benefícios pagos indevidamente.

Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, de 31.12.2021, elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania:

**II.5. Principais resultados das análises realizadas acerca do procedimento de cobrança de ressarcimento por benefícios pagos indevidamente**

**II.5.7. Necessidade de verificação acerca de ocorrência de pagamentos indevidos causados por erros de processamento e de avançar na discussão sobre a responsabilidade da Dataprev em relação a prejuízos eventualmente suportados pelo Ministério da Cidadania.**

5.84. Reforçamos o entendimento já encaminhado por meio da NOTA TÉCNICA Nº 42/2021 (SEI 11583597), como também os apresentando no PARECER nº 00939/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI 11630757).

Nota Técnica nº 30/2021, de 28.12.2021, elaborada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação:

**3.SUBITEM "II.5.1. - DEFINIÇÃO DE FLUXOS E DE PROCEDIMENTOS PARA O RESSARCIMENTO DE BENEFÍCIOS PAGOS INDEVIDAMENTE"**

3.1. Destacamos que a normatização do processo de ressarcimento iniciou-se a partir da Medida Provisória nº 1.039/21, com a indicação da constituição de crédito e outros procedimentos administrativos. Essa MP perdeu a validade e não houve a edição de Decreto Legislativo para disciplinar as relações jurídicas.

3.2. Conforme PARECER n. 00847/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI nº 11611447), diante da perda da eficácia da Medida Provisória nº 1.039, de 2021, os procedimentos de ressarcimento devem embasar-se nos artigos 27 e 28 da Medida Provisória n. 1061, de 2021.

3.3. Registra-se que somente com a publicação da Medida Provisória nº 1.061, ocorrida em 09.08.2021, que institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, houve a previsão do processo de ressarcimento do Auxílio Emergencial nos art. 27 e 28 da Seção XIV. A Medida Provisória nº 1.061/21 foi deliberada tanto pela Câmara, com alterações no texto original, quanto pelo Senado Federal e aguarda a sanção Presidencial. Todavia, apesar da prévia elaboração da minuta do Decreto de regulamentação, apenas com a publicação final da Lei referente a MP nº 1.061/21, o Ministério da Cidadania poderá finalizar a minuta do Decreto a ser apresentada à Casa Civil.

3.4. Desta forma, apresentamos o fluxo para o início da cobrança administrativa que se dará na seguinte ordem dos fatos:

1. Conversão em Lei da Medida Provisória 1.061/2021 – Aguarda-se a Sanção/Veto Presidencial e a sua publicação;
2. Adequação e finalização da Minuta do Decreto referente ao ressarcimento;
3. Aprovação e publicação do “Decreto” pela Casa Civil e Presidência;
4. Negociação de nova Portaria Conjunta com o INSS – Nova consulta realizada à CONJUR/MC (SEI 11616988) após reunião realizada com o corpo técnico da DIRBEN/INSS, para análise posterior da Procuradoria Especializada do INSS, questionando se a implementação da consignação pode ocorrer antes da concessão da ampla defesa e o contraditório ou após, como previsto na Lei 9784/99.
5. Previsão para o início das consignações nos benefícios previdenciários – aguardando o procedimento acima.
6. Início do desenvolvimento de um sistema para viabilizar todas as fases do processo de ressarcimento, incluindo a notificação, a restituição voluntária, a cobrança extrajudicial (controle da notificação, ciência e disponibilização da ampla defesa e contraditório) e o pagamento da dívida, a constituição do crédito ao beneficiário devedor e a inserção do devedor com o crédito constituído na Dívida Ativa da União.

3.5. Ressalta-se que, no PARECER n. 00847/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU (SEI nº 11611447), a orientação jurídica estabelece que a Administração Pública pode solicitar o ressarcimento ao cidadão

no prazo de cinco anos, conforme regra geral mencionada do Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, art.1º.

"17. No caso da prescrição, não havendo previsão legal específica em vigor contra atos relacionados ao auxílio emergencial, aplica-se a regra geral da prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, art. 1º, in verbis:

As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem".

3.6. Importa destacar que, mesmo diante da ausência de respaldo legal para realizar processo de cobrança estrito senso, iniciou-se o procedimento de notificação aos entes/órgãos de vinculação, relativas aos dados de servidores públicos e pensionistas com possível recebimento indevido do Auxílio Emergencial apontados por órgãos de controle. O procedimento foi inicialmente direcionado aos agentes públicos não albergados pelo Cadastro Único, pois esses, salvo melhor juízo, praticaram a conduta referente à solicitação indevida do Auxílio Emergencial, via site ou aplicativo, conforme vedação constante no art. 2º, II, 5º da lei nº 13.982/2.013 [falha de registro do documento original; Lei nº 13.982/2020]. Em sendo contrário, não ocorreu prática de conduta (solicitação), por parte dos integrantes do referido cadastro.

3.7. As notificações aos entes/órgãos de vinculação, visam proporcionar informações e dados para as investigações dos fatos e para a recuperação de valores do Auxílio Emergencial ao erário, conforme o caso. Nesta ação, até a primeira quinzena de dezembro/2021, 477 órgãos foram notificados, resultantes do tratamento de 157.064 CPFs.

3.8. Segue, em suma, a atividade em desenvolvimento, visando o ressarcimento por parte dos servidores públicos já mencionados (integrantes do Grupo Extracad):

1. Organização de uma caixa no SEI específica (o grande volume de processos, que serão gerados, demanda uma unidade específica para controle e tratamento, não impedindo a utilização do SEI vinculado ao Departamento de Monitoramento, quando a atividade é oriunda de requisição ou solicitação de órgãos e entidades públicas);
2. Elaboração de um modelo de ofício padrão (o expediente padrão visa garantir uniformidade de atuação, orientado pelos setores jurídico e controle interno, em decorrência da necessidade de conformidade jurídica e administrativa operacional);
3. Identificação da vinculação funcional dos servidores públicos;
4. Filtragem dos servidores públicos que já restituíram os valores recebidos irregularmente;
5. Identificação do endereço de e-mail e telefone dos entes federados e poderes de vinculação do servidor público;
6. Encaminhamento de ofícios aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios do Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP (o envio dos ofícios objetiva identificar as ações adotadas pelos tribunais, em relação a devolução dos recursos, em tese, recebidos indevidamente pelos servidores públicos de sua área de atuação);
7. Acompanhamento das devolutivas dos entes públicos;
8. Quantificação e elaboração de estatísticas dos resultados.

3.9. O grupo de servidores públicos inscritos no Cadastro Único (CadÚnico não PBF e PBF), com concessão automática do Auxílio Emergencial, será inserido no procedimento de cobrança. Para tal público, assevera-se que não pode ser imputado possível estelionato majorado (art. 171, §3º do Código Penal), pois não houve pedido do Auxílio Emergencial por parte dos integrantes do grupo, mas pode haver a ocorrência, em tese, do crime de apropriação de coisa havida por erro, caso fortuito ou força da natureza (art. 169 do Código Penal), quando não fizerem a devolução do dinheiro público, assenhorando-se do mesmo.

3.10. Insta esclarecer que as primeiras ações de ressarcimento, buscando a devolução voluntária, não devem ser confundidas com cobrança, seja judicial ou administrativa, posto que esta tem o condão de

comprimir o devedor, para que efetive o pagamento de quantia certa e determinada (crédito constituído) e abre a ampla defesa e o contraditório. As ações de comunicação ativa para as devoluções têm o escopo de notificar ao cidadão que existe um pagamento de auxílio emergencial em seu nome, para que, caso o beneficiário não tenha recebido ou solicitado o auxílio, ele é orientado a denunciar a fraude nos canais disponibilizados pelo Ministério da Cidadania.

3.11. No campo das análises dos dados, elaborou-se Nota Técnica com a metodologia de extração de dados (identificação, endereço, contato, parcelas creditadas e devolvidas) referentes ao público de resarcimento definido na NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 2/2021 (SEI 10504334), objetivando a verificação dos microdados originados na resposta da DATAPREV relativa à análise dos indícios de recebimento indevido feitos pela CGU no Relatório de Avaliação nº 874648.

3.12. Com a chegada da versão preliminar do Relatório de Consultoria nº 908770, uma nova análise entre os relatórios foi realizada no sentido de buscar entender as diferenças.

3.13. Nos microdados do Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648 (SEI nº 9811282), foram encontrados 17,9 milhões de apontamentos em 16,4 milhões de parcelas referente a 4,6 milhões de beneficiários e a um valor de R\$ 11 bilhões, conforme Tabela1:

**Tabela 1 - Quantidade de apontamentos, parcelas, beneficiários e valores encontrados nos microdados do Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648.**

Apontamentos	Parcelas	Beneficiários	Valor
17.921.960	16.448.827	4.659.511	R\$ 11.017.172.415

3.14. Nos microdados do Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 (SEI 11597526), considerando apenas apontamentos cujas parcelas possuem data de situação de crédito até 15/11/2020 (mesmo período do Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648), foram encontrados 14,3 milhões de apontamentos em 13,3 milhões de parcelas, referentes a 5,1 milhões de beneficiários e a um valor de R\$ 8,9 bilhões, conforme Tabela 2.

3.15. Vale ressaltar que foram desconsiderados dos microdados os apontamentos de óbito do responsável familiar e de CPF irregular para o público do Bolsa Família, visto que a CGU não os considera no Anexo IV do relatório preliminar de consultoria 908770.

**Tabela 2 - Quantidade de apontamentos, parcelas, beneficiários e valores encontrados nos microdados do Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 (apenas apontamentos de parcelas com crédito efetivado até 15/11/2020).**

Apontamentos	Parcelas	Beneficiários	Valor
14.390.768	13.333.176	5.175.983	R\$ 8.965.462.097

3.16. Comparando-se os resultados da Tabela 1 com a Tabela 2, que tratam do mesmo período em ambos os relatórios da CGU, observa-se que o Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 possui número maior de beneficiários, porém números menores de apontamentos e de parcelas, em relação ao Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648.

3.17. As diferenças encontradas a partir da comparação dos resultados das Tabelas 1 e 2 sugerem que houve um aparentemente refinamento dos apontamentos da CGU no Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770, o que justificaria a redução do valor de R\$ 11.017.172.415 para R\$ 8.965.462.097. Esse refinamento resultou também na redução de parcelas apontadas com recebimento indevido.

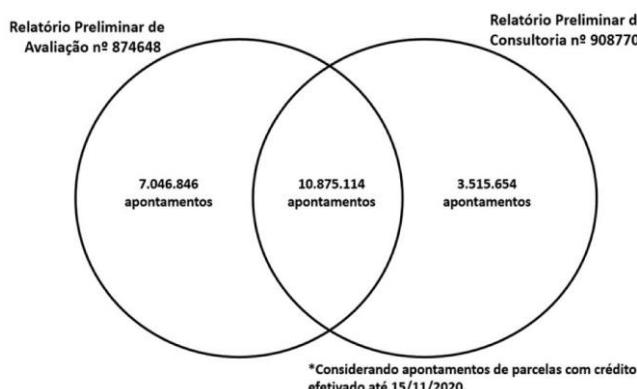
3.18. Ademais, ao se analisar a interseção das parcelas existentes no Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648 e no Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770, usando como chave a composição dos campos público, CPF ou NIS (NIS é utilizado apenas para o público PBF), o número da parcela e o apontamento, foram localizadas 10,8 milhões de apontamentos comuns aos dois Relatórios em 10,1 milhões de parcelas que correspondem a 4 milhões de beneficiários e a um valor de R\$ 6,7 bi, conforme Tabela 3.

**Tabela 3 - Apontamentos que constam no Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648 e no Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 (apenas parcelas com crédito efetivado até 15/11/2020)**

Apontamentos	Parcelas	Beneficiários	Valor
10.875.114	10.112.126	4.009.759	R\$ 6.798.835.955

3.19. A partir da análise da interseção, levantou-se também as diferenças entre os conjuntos dos apontamentos do Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648 e do Relatório de Consultoria nº 908770. Esse levantamento identificou que há 7 milhões de apontamentos no Relatório 874648 que não constam mais no Relatório 908770, conforme ilustrado na Figura 1. Ao mesmo tempo, foram identificados 3,5 milhões de novos apontamentos no Relatório nº 908770 (que não constavam no Relatório nº 874648).

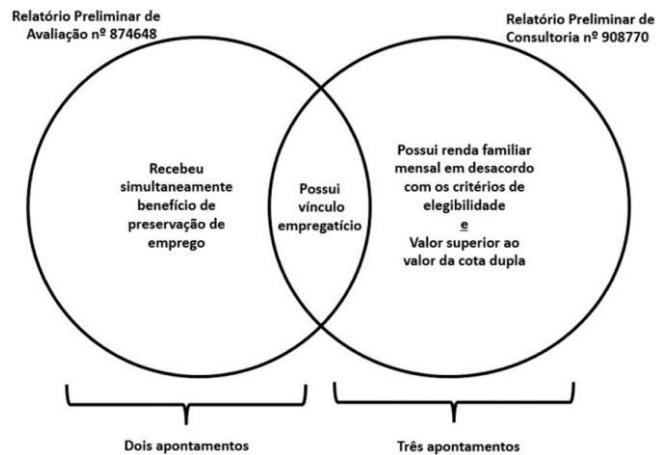
**Figura 1 - Interseção e diferenças entre o Relatório Preliminar de Avaliação e o Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 (apenas parcelas com crédito efetivado até 15/11/2020).**



3.20. Ressalta-se que o termo "apontamento", que corresponde à associação da parcela com a trilha de achado da CGU, é utilizado em razão (i) de ser este o termo adotado pela CGU para referir-se a cada inconsistência identificada e (ii) por estar relacionado a uma única parcela (cada apontamento está associado a uma parcela, enquanto que cada parcela pode estar associada a mais de um apontamento).

3.21. Nesse sentido, para uma maior compreensão da utilização do termo "apontamento", convém enunciar o seguinte exemplo hipotético: considere que uma parcela do Auxílio tenha sido objeto de dois apontamentos (recebeu simultaneamente benefício de preservação de emprego e possui vínculo empregatício) no Relatório 874648, e que, no Relatório 908770, tenha sido objeto de três apontamentos (possui vínculo empregatício e possui renda familiar mensal em desacordo com os critérios de elegibilidade e valor superior ao valor da cota dupla). Nesse caso, para uma mesma parcela, serão dois apontamentos no Relatório nº 874648 e três apontamentos no Relatório nº 908770, sendo que um apontamento é comum (interseção) aos dois Relatórios. A Figura 2 ilustra o contexto desse exemplo para uma única parcela.

**Figura 2 - Exemplo hipotético de situações possíveis para uma mesma parcela.**



3.22. Observa-se que a consideração da análise por parcela desprezaria todo o contexto ilustrado na Figura 2, em que uma mesma parcela é objeto de apontamentos (comuns e distintos) nos dois Relatórios da CGU e, portanto, pertence a mais de uma trilha. Desse modo, o uso do termo "apontamento" foi utilizado para melhor dimensionar os achados de auditoria.

3.23. Importante ressaltar que o Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 possui 596 mil apontamentos em 573 mil parcelas cuja situação de crédito é posterior a 15/11/2020, que não foram consideradas devido ao período de crédito ser posterior ao corte temporal do Relatório 874648, conforme Tabela 4.

**Tabela 4 - Apontamentos de parcelas do Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 cuja situação de crédito é posterior a 15/11/2020.**

Apontamentos	Parcelas	Beneficiários
596.607	573.122	317.694

3.24. O detalhamento da análise comparativa dos microdados referentes ao Relatório Preliminar de Avaliação 874648 (SEI 9811282) e ao Relatório Preliminar de Consultoria 908770 (SEI 11597526) encontra-se na NOTA TÉCNICA Nº 24/2021 (SEI nº 11666764).

3.25. Após a validação das áreas técnicas será feita uma análise para subsidiar a tomada de decisão do ministério quanto aos beneficiários devedores do Auxílio Emergencial, conforme Portaria MC nº 667/2021.

3.26. Até 23 de dezembro de 2021, os valores resarcidos para essas parcelas (apenas aos públicos CadÚnico e Extracad) ultrapassam R\$ 935 milhões, conforme detalhado na Tabela 5.

**Tabela 5 - Devoluções de parcelas dos públicos CadÚnico e Extracad que constam no relatório nº 908770**

VALORES DEVOLVIDOS				
Por DARF	Por GRU	Por não-movimentação	Por solicitação do Ministério da Cidadania	TOTAL
R\$ 112.305.260,30	R\$ 213.947.750,82	R\$ 607.092.695,05	R\$ 1.725.900,00	R\$ 935.071.606,17

3.27. Há ainda 66.524 beneficiários de parcelas com apontamento no Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 que emitiram DARFs mas ainda não efetuaram o pagamento, o que corresponde a um valor de R\$ 145 milhões.

#### **4. SUBITEM "II.5.2. NECESSIDADE DE NORMATIZAÇÃO E DE PUBLICIZAÇÃO DE REGRAS E DE PROCEDIMENTOS DE COBRANÇA"**

4.1. Esclarecemos que as hipóteses motivadoras serão as que forem confirmados indícios de irregularidade ou erros materiais na concessão, na manutenção ou na revisão do benefício de auxílio

emergencial, previsto no artigo 27 da MP nº 1.061/2021, após a avaliação técnica dos apontamentos efetuados pelas Secretarias finalísticas, seguida da verificação de devoluções efetuadas por não movimentação pela Caixa Econômica Federal no mês subsequente do fim de validade dos créditos, das devoluções voluntárias realizadas via GRU, pagamento via DARF e a exclusão de fraudes apontadas para a Caixa Econômica Federal e para a Polícia Federal.

4.2. As formas de contato já estão definidas na MP nº 1.061/21, a qual aguarda a sanção/veto Presencial e que serão confirmadas no Decreto que normatizará os artigos referente o ressarcimento, além de prever quando se dará a ciência do cidadão.

4.3. O canal de contestação será disponibilizado por meio eletrônico, uma vez que o Ministério da Cidadania não possui capilaridade e órgãos descentralizados operacionais. Esta etapa é essencial e fundamental no processo administrativo de constituição de crédito que está previsto no escopo do “Sistema de Cobrança” elaborado.

4.4. A forma de análise das contestações será customizada por trilha de auditoria no escopo do “Sistema de Cobrança”, utilizando formulário pré-formatado, com a obrigatoriedade de anexar os documentos que contestem o motivo do recebimento indevido pelo cidadão. A princípio, será utilizado o serviço da Dataprev para análise automatizada prévia, verificando se houve alteração extemporânea nas bases de dados do Governo Federal, e se necessária, após esta fase, será realizada análise manual individualizada dos documentos anexados pelo cidadão.

4.5. Os casos em que não houver o ressarcimento pelo beneficiário também está previsto na MP nº 1.061/21, a qual aguarda a sanção/veto Presencial e que serão confirmadas no Decreto que normatizará os artigos referente ao ressarcimento, prevê o registro de inadimplência do beneficiário no Ministério da Cidadania para que possam ser inscritos na Dívida Ativa da União.

4.6. Para os casos que envolvem situação de Fraude, num primeiro momento, as ações de ressarcimento do auxílio emergencial são tratadas no âmbito da SAGI pelo Departamento de Monitoramento e o Departamento de Gestão da Informação. Essas ações consistem em informar aos cidadãos beneficiários do auxílio que, em tese, não preenchiam os requisitos de elegibilidade, por meio de envio de mensagem de texto - SMS, com orientações para devolver voluntariamente ou denunciar fraudes, e ainda o envio de ofícios às corregedorias de órgãos públicos visando a apuração administrativa e à devolução voluntária.

4.7. Para promover as ações administrativas do processo de ressarcimento, organizou-se no âmbito da SAGI a unidade SE/SAGI-AERA (Assessoria Extraordinária de Ressarcimento do Auxílio Emergencial), para o planejamento das ações políticas-estratégicas dos processos de ressarcimento dos auxílios emergenciais, com a finalidade de operacionalizar o marco legal disposto na Medida Provisória nº 1.061, de 09/08/2021.

4.8. Nos casos em que existem erros materiais, indícios de fraude e os valores creditados não retornaram aos cofres públicos, o encaminhamento deve ser orientado de duas formas, a depender do caso:

1) havendo concessão indevida do benefício mas não houve fraude na forma de pagamento (junto à Caixa Econômica Federal - CEF), ou seja, o próprio beneficiário sacou os valores, o(a) cidadão(ã) deve entrar na ação de ressarcimento do Ministério da Cidadania;

2) havendo fraude por uso indevido de dados e/ou no pagamento (como por exemplo os casos em que terceiros abriram contas em nome dos beneficiários e sacaram os valores) o beneficiário é orientado a procurar a CEF e realizar contestação, objetivando inclusive que a instituição bancária devolva os numerários (nesse ponto, sugere-se ainda que seja realizada gestão junto a CEF, para que os numerários recuperados por meio do seguro, ou seja, após contestação dos beneficiários e constatação de fraude, sejam imediatamente devolvidos ao Ministério, uma vez que, atualmente, esses valores são novamente creditados na conta fraudada e só retornam aos cofres públicos após o prazo contratual por “não saque”).

### **5.SUBITEM II.5.3. POSSIBILIDADE DE PARCELAMENTO DE DEVOLUÇÕES E NECESSIDADE DE NORMATIZAÇÃO**

5.1. A regulamentação do processo de ressarcimento, por meio do decreto presidencial, estabelecerá os procedimentos de parcelamento para as devoluções dos valores recebidos indevidamente por indícios de irregularidades ou erro material.

5.2. Para o caso de servidores públicos, especificamente servidores militares, as ações de devolução voluntária implementadas com o Ministério da Defesa se deram por determinação do Acordão nº 1196/2020 – do Plenário do TCU, conforme decisão abaixo:

“20. Ante o exposto, DECIDO:

20.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, VI e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal(RI/TCU);

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

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

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

c) obter o ressarcimento dos valores já pagos irregularmente.

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

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

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

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

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

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

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

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

20.6. diligenciar o Ministério da Cidadania para que, no prazo de 5 (cinco) dias, encaminhe:  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO TC 018.851/2020-7 6

- a) as comunicações entre o Ministério da Cidadania e o Ministério da Defesa que tratem de pagamentos indevidos do auxílio emergencial a militares das Forças Armadas;
- b) a lista dos militares detectados nos cruzamentos de dados recebendo o Auxílio Emergencial; e
- c) a documentação com regras de cruzamento de dados adotadas (tipologias).

20.7. oportunizar, nos termos dos arts. 157, 250, inciso V, e 276, § 3º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva dos Ministérios da Defesa e da Cidadania para, no prazo de 15 dias, querendo, manifestarem-se no mérito sobre todos os fatos apontados nesta representação;

20.8. encaminhar cópia da peça 1 e deste despacho ao Ministério da Defesa e ao Ministério da Cidadania, a fim de subsidiar as manifestações requeridas;"

5.3. Assim, a cobrança utilizando o desconto em folha de pagamento dos Militares foi por medida cautelar imposta pelo TCU, naquele momento.

5.4. Sobre a viabilidade de desconto em folha, a orientação jurídica indica que:

"Logo, ainda que o servidor estivesse de boa-fé, afastado um dos requisitos, reitera-se a possibilidade de utilização do procedimento indicado no art. 46 da Lei nº 8.112/1990 para recomposição do erário quando do recebimento de auxílio emergencial por servidor público federal.

Para a aplicação dessa metodologia, contudo, é preciso que haja a instauração de processo administrativo prévio para constituição do crédito, no qual devem ser respeitados os princípios do contraditório e ampla defesa, isto é, deve ser conferida ao servidor a possibilidade de manifestação tanto sobre os fatos (recebimento indevido), quanto sobre o valor apurado. Somente após a existência de obrigação certa (quanto à sua existência), líquida (de valor determinado) e exigível (vencida), é que poderá haver o desconto em folha"

5.5. Sobre o desconto em folha de pagamento de servidores de outros entes federativos, juridicamente verifica-se:

"Essa sistemática, contudo, não pode ser aplicada aos servidores de outros entes federativos. Isso porque, a União, titular do crédito, não detém relação com os servidores públicos estaduais, distritais e municipais que permita a instauração do processo administrativo para desconto de valores de seu interesse no contracheque desses servidores.

(...)

Por essa razão, entende-se que a recomposição ao erário no caso de recebimento indevido de auxílio emergencial por servidores públicos estaduais, distritais e municipais deve ocorrer aplicando-se os mesmos procedimentos e mecanismos utilizados para cobrança de pessoas que não detêm qualquer vínculo com a Administração Pública federal, afastando-se a possibilidade de desconto em folha de pagamento."

5.6. Assim, s.m.j, qualquer desconto em folha só poderá ser implementado após a constituição do crédito pelo Ministério da Cidadania no âmbito da esfera federal.

#### **6.SUBITEM II.5.4. EMISSÃO DE NOTIFICAÇÕES REFERENTES A COBRANÇAS POR RESSARCIMENTO.**

6.1. Uma das atividades desenvolvidas no âmbito da notificação aos entes/órgãos de vinculação, relativas aos dados de servidores públicos e pensionistas com possível recebimento indevido do Auxílio Emergencial apontados por órgãos de controle, foi o envio de ofícios aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios do Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP, com o objetivo de identificar as ações adotadas pelos tribunais, em relação a devolução dos recursos, em tese, recebidos indevidamente pelos servidores públicos de sua área de.

6.2. Concomitantemente, está sendo solicitada o apoio diretamente aos entes/órgãos de vinculação.

6.3. Por oportuno, informa-se que foram atendidos aos pleitos de 14 corregedorias de instituições públicas, referentes a cerca de 7,6 mil CPFs, que solicitaram informações e dados de requerimento e recebimento do AE para subsidiar as suas investigações e os seus processos institucionais.

**7. SUBITEM II.5.5. NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DE FORMAS E DE PROCEDIMENTOS PARA PROCESSAMENTO DAS CONTESTAÇÕES RELACIONADAS A DEVOLUÇÕES, E DE COORDENAR AS AÇÕES RELACIONADAS A EVENTUAL CONTESTAÇÃO DE PEDIDOS DE DEVOLUÇÃO COM AÇÕES RELACIONADAS À CONTESTAÇÃO DE BLOQUEIOS.**

7.1. O fluxo do processo de cobrança, contestação, análise e interposição de recursos foi elaborado e está previsto na minuta do decreto que será apresentada para a Casa Civil para aprovação e publicação. Esse Decreto será a base para o processo de especificação do “Sistema de Cobrança” que já foi planejado no âmbito da STI.

**8. SUBITEM II.5.6. NECESSIDADE DE VERIFICAÇÃO DA SITUAÇÃO DOS CRÉDITOS E DE EFETIVA OCORRÊNCIA DE SAQUE, ANTES DA ADOÇÃO DE PROCEDIMENTOS PARA COBRANÇA/RESSARCIMENTO.**

8.1. A informação fidedigna das “Devolução por motivo de não saque” é insumo de fundamental importância para a identificação dos beneficiários devedores dos auxílios, com vistas a subsidiar todo o “Sistema de Cobrança” e evitar qualquer judicialização em relação a cobrança indevida, com pedido de danos morais e repetição de indébito.

8.2. A sistemática de devolução por não saque também foi uma ferramenta que proporcionou a recuperação de valores e fortaleceu o combate à fraude na clonagem de CPF para solicitar o auxílio e sacar o pagamento das contas digitais por terceiros.

**9. SUBITEM II.5.7. NECESSIDADE DE VERIFICAÇÃO ACERCA DE OCORRÊNCIA DE PAGAMENTOS INDEVIDOS CAUSADOS POR ERROS DE PROCESSAMENTO E DE AVANÇAR NA DISCUSSÃO SOBRE A RESPONSABILIDADE DA DATAPREV EM RELAÇÃO A PREJUÍZOS EVENTUALMENTE SUPORTADOS PELO MINISTÉRIO DA CIDADANIA.**

9.1. O assunto não está na alçada desta Secretaria.

**10. SUBITEM II.5.8. PROVIDÊNCIAS E RESSARCIMENTOS E REPERCUSSÃO EM RELAÇÃO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL RESIDUAL.**

10.1. Por ocasião dos apontamentos oportunos dos órgãos de controle, cancelamentos foram realizados, proporcionando maior assertividade nos futuros pagamentos dos auxílios emergenciais.

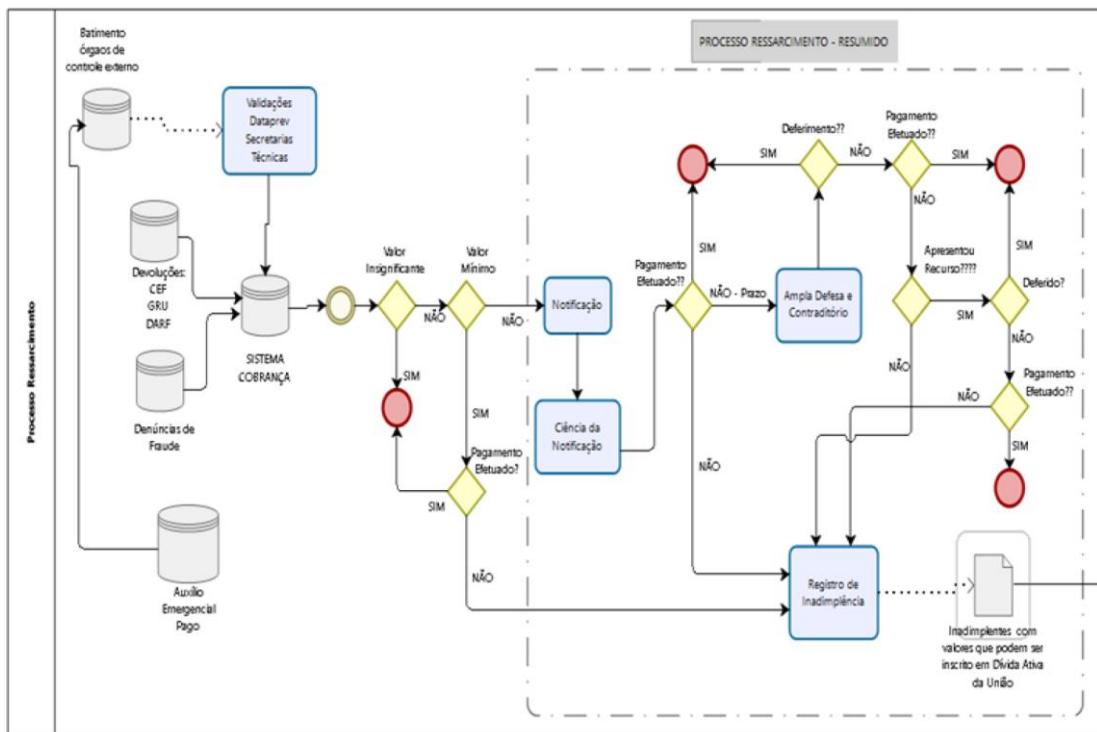
**11. SUBITEM II.5.9. RECOMENDAÇÕES CONTEMPLANDO PROPOSTAS DE PROVIDÊNCIAS E DE CONTROLES.**

11.1. O processo de identificação dos beneficiários devedores, as regras e procedimentos de cobrança, a construção de norma que possibilite o parcelamento de cobrança administrativa está sendo elaborada com apoio da CONJUR-MC, bem como o controle dos inadimplentes está em curso no processo de especificação do “Sistema de Cobrança”. Todavia, aguarda a sanção/veto presidencial da lei que será o marco legal para amparar a normatização do processo de cobrança. Cabe destacar, a minuta de Decreto, regulamentando a redação final da MP nº 1.061/21, está em processo de aprovação final para a inserção no sistema de documentos oficiais (SIDOF) para enviar à Casa Civil da Presidência da República.

11.2. Assim, esse decreto definirá fluxos, procedimentos e fase do processo de ressarcimento; normatizará e publicizará regras e procedimentos das fases de notificação, restituição, cobrança

extrajudicial e ampla defesa/contraditório/contestação, constituição do crédito devido, pagamento e inscrição em Dívida Ativa da União; e regulamentará sobre parcelamento.

11.3. Abaixo, um resumo do fluxo do processo de resarcimento, que deverá ter um sistema de cobrança digital.



### ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A manifestação apresentada por meio da Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES para o item em questão apenas remeteu a dois outros documentos, sem contextualização específica. Naquilo que diz respeito ao mencionado Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Cidadania, trecho do referido Parecer consta transscrito nas informações apresentadas no item VI.I, com a indicação de que não se caracterizaria responsabilidade da Empresa contratada em decorrência de pagamentos indevidos, o que implicaria que teria ocorrido a verificação proposta pela CGU.

As informações apresentadas por meio da Nota Técnica nº 30/2021 para o subitem II.5.I dizem respeito às providências adotadas com o intuito de endereçar os riscos sinalizados por ocasião das análises efetuadas pela CGU e cujos resultados foram à época encaminhados ao Ministério da Cidadania.

Essas providências referem-se à normatização inicial, ocorrida por meio da Medida Provisória nº 1.039/2021, com a indicação da constituição de crédito e outros procedimentos administrativos. Posteriormente, com a não conversão em Lei da mencionada MP, os procedimentos de resarcimento passaram a ser regulados pelos art. 27 e 28 da Medida Provisória nº 1.061/2021, os quais ainda restam pendente de regulamentação.

Após a regulamentação a ser realizada por meio de Decreto, ainda existem outras providências a serem adotadas, de acordo com a manifestação efetuada: redefinição de

Portaria Conjunta com o INSS, definição de fluxos em decorrência dessa Portaria, e início de desenvolvimento de sistema para viabilizar o processo de resarcimento.

Assim, em que pesem as informações apresentadas, verifica-se que fluxos e procedimentos para o resarcimento de benefícios do Auxílio Emergencial pagos indevidamente ainda estão em fase de definição e de discussão no âmbito do Ministério da Cidadania, mesmo após o encerramento dos pagamentos dos três auxílios emergenciais instituídos.

A despeito desse registro, de que as regulamentações ainda estavam sendo efetuadas, foi informado que foram iniciadas notificações a outros órgãos públicos, em relação a pagamentos do Auxílio Emergencial efetuados a servidores e a pensionistas de servidores, no primeiro momento em relação a beneficiários que compunham o grupo Extracad.

Especificamente quanto aos dados dos resultados encaminhados pela CGU, o Ministério indicou os procedimentos adotados para a condução de suas análises, para as quais foram utilizadas informações anteriormente disponibilizadas pela Dataprev e relacionadas ao Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648; foram apresentadas comparações entre os dados do Relatório Preliminar de Consultoria nº 908770 com aqueles do mencionado relatório de avaliação. Destaca-se, conforme anteriormente registrado, que não será realizada análise específica, pela CGU, em relação aos resultados dessa comparação, haja vista que ela não se mostra pertinente, inclusive porque houve alteração dos resultados constantes da versão final do Relatório de Avaliação nº 874648 em decorrência de revisão de cruzamentos de dados a partir de necessidade identificada por sinalização nesse sentido efetuada pelo Ministério da Cidadania.

Quanto às definições utilizadas pelo Ministério da Cidadania para o tratamento das informações encaminhadas, registre-se que elas são internas ao órgão, não refletindo, necessariamente, parâmetros utilizados pela CGU, citando-se a associação feita para a consideração do termo “apontamento”, por exemplo.

Por fim, foi registrado que, após as análises pertinentes pelas áreas técnicas, seriam realizadas análises complementares pela SAGI para definição de “beneficiários devedores do Auxílio Emergencial”. Ainda, foi destacado que, até 23.12.2021, os valores resarcidos<sup>72</sup>, referentes a Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982/2020), por beneficiários dos públicos CadÚnico e Extracad e que constam do Relatório nº 908770 representam um montante de R\$ 935 milhões.

A manifestação apresentada para o subitem II.5.2, em alguma medida, remete àquela do item VI.II.5, haja vista que indica que os procedimentos serão aqueles previstos na Medida Provisória nº 1.061/2021, que serão adotados de forma subsequente às análises das áreas técnicas e após considerar (i) estornos efetuados pelo agente pagador por não movimentação dos créditos, (ii) devoluções voluntárias realizadas (via GRU ou DARF) e (iii) situações de fraudes apontadas.

Indica, assim, a regulamentação necessária após a conversão em Lei da Medida Provisória e que será disponibilizado canal eletrônico para contestações, com obrigatoriedade de anexação de documentos comprobatórios e análise automatizada prévia pela Dataprev;

---

<sup>72</sup> Contempladas devoluções por meio de GRU, DARF, por estorno pelo agente pagador e por solicitação do Ministério da Cidadania, conforme detalhamento que consta da manifestação encaminhada pelo Ministério e antes reproduzida.

adicionalmente, são mencionados fluxos e procedimentos a serem adotados para a operacionalização dos procedimentos pertinentes.

A manifestação apresentada para o subitem II.5.3 relaciona-se com as manifestações referentes aos subitens II.5.1. e II.5.2. e remete à regulamentação a ser efetuada por meio de Decreto, em que serão estabelecidos procedimentos diversos relacionados a resarcimentos e cobranças relacionadas ao pagamento/recebimento indevido de Auxílio Emergencial.

São, ainda, apresentadas informações contextualizadas acerca das definições que envolveram os resarcimentos a serem realizados por servidores militares vinculados ao Ministério da Defesa, tendo sido indicado que “*a cobrança utilizando o desconto em folha de pagamento dos Militares foi por medida cautelar imposta pelo TCU, naquele momento*” e que a orientação jurídica para o desconto em folha de pagamento seria no sentido de que haveria necessidade de instauração de processo administrativo.

Destaca-se, por oportuno, que as diferentes interlocuções realizadas pela CGU com o Ministério da Cidadania ponderaram a possibilidade de que fosse realizado estudo no sentido de viabilizar, por interesse de servidores que receberam indevidamente o benefício, o devido desconto em folha, mediante autorização desses, de forma a lhes facilitar o resarcimento, inclusive mediante eventual parcelamento, o que poderia ser viabilizado em âmbito federal e, eventualmente, em âmbito estadual e municipal.

Quanto às informações apresentadas para o subitem II.5.4, as mesmas estão relacionadas à emissão de notificações de cobrança referentes a benefícios pagos a pessoas inelegíveis, remetendo a expedientes encaminhados a Tribunais de Contas Estaduais e a Tribunais de Contas de Municípios, quando pertinente, bem como a informações encaminhadas a unidades de corregedoria, em atendimento a solicitações feitas por essas unidades.

As mencionadas ações estão inseridas no rol daquelas adotadas pelo Ministério da Cidadania para atuação em relação a pagamentos realizados de forma indevida. Destaca-se, no entanto, que não foram apresentadas informações que permitam identificar a tempestividade dessas ações ou mesmo a sua efetividade.

Em relação ao registro do subitem II.5.5, que diz respeito à definição de formas e de procedimentos relacionados a contestações e devoluções, também foi remetido ao decreto que será editado regulamentando os artigos pertinentes da lei decorrente da conversão da Medida Provisória nº 1.061/2021, decreto esse que será utilizado para a especificação do “Sistema de Cobrança”; assim, verifica-se que ainda não existe um sistema operacional e especificado, o que denota que as ações de cobrança ainda não possuem efetividade e dependem de implementações prévias para tanto.

Quanto ao subitem II.5.6, foi ratificada a informação apresentada pela CGU relativa à relevância de consideração da situação dos créditos previamente à adoção de quaisquer medidas de cobrança.

Ainda quanto a recomendações e controles propostos pela CGU à época da realização das análises pertinentes, em 2020, e conforme consolidação incluída no item II.5.9 deste Relatório, foi informado que os processos de identificação de beneficiários e os procedimentos e regras a serem aplicados em relação a cobranças e resarcimentos estão em elaboração, remetendo, uma vez mais, ao decreto que irá regulamentar os artigos pertinentes da lei decorrente da conversão da MP nº 1.061/2021, como mencionado “esse decreto

*definirá fluxos, procedimentos e fase do processo de resarcimento; normatizará e publicizará regras e procedimentos das fases de notificação, restituição, cobrança extrajudicial e ampla defesa/contraditório/contestação, constituição do crédito devido, pagamento e inscrição em Dívida Ativa da União; e regulamentará sobre parcelamento”, para o qual foi apresentado um fluxo simplificado. Registra-se, por fim, que essas etapas estavam ainda em fase de normatização à época da finalização dos pagamentos dos três auxílios emergenciais, em outubro/2021.*

#### **VI.II.5. Manifestação relacionada ao Achado II.6**

Trata-se de manifestação ao item II.6, Reconhecimento intempestivo, e em valor inferior ao devido, dos rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital no âmbito do Auxílio Emergencial.

Ofício nº 3916/2021/SE/SGFT/MC, assinado em 20.12.2021, da Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências, que encaminha o Despacho nº 6222 /2021/SE/SGFT/DEFNAS:

3. Nesse contexto, encaminho o Despacho nº 6222/2021/SE/SGFT/DEFNAS (11694088) da DEFNAS, que verificou que a Controladoria-Geral da União (CGU) não incorporou a resposta contida no Ofício nº 1846/2021/SE/SGFT/MC (SEI 10847498) na análise realizada no item II.6. Reconhecimento intempestivo, e em valor inferior ao devido, dos rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital no âmbito do Auxílio Emergencial, tendo em vista o envio do retrocitado ofício a CGU.

Despacho nº 6222/2021/SE/SGFT/DEFNAS, assinado em 14.12.2021:

2. Após leitura do relatório supramencionado, verificou-se que a Controladoria-Geral da União (CGU) não incorporou a resposta contida no Ofício nº 1846/2021/SE/SGFT/MC (SEI 10847498) na análise realizada no item II.6. Reconhecimento intempestivo, e em valor inferior ao devido, dos rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital no âmbito do Auxílio Emergencial.

**Relatório de Consultoria nº 908770 (...)**

**Resposta contida no Ofício nº 1846/2021/SE/SGFT/MC (...)**

**ID e-AUD: 991146: Recomendação 16: Apurar a diferença de remuneração entre o período de validade da parcela (90 dias para os grupos Extracad e CadÚnico) e a data da efetiva devolução dos recursos das Contas Poupança Social Digital para a conta suprimento.**

A Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato CAIXA (01/2020), juntamente com a Gestora Contratual nos autos do processo 71000.014790/2021-91 elaboraram a Nota Técnica 1 (10716076) onde foram historiadas e relatadas as diligências e acontecimentos quanto ao indagado e a SGFT, que por sua vez, encaminhou o referido documento à ConJur/MC para análise e manifestação. Em síntese, alegando que há comprovações de ter ocorrido força maior, pois houve decisão judicial com determinação de multa diária de R\$ 100.000,00 - cem mil reais - ao Ministério da Cidadania por descumprimento. O que impactou no procedimento das devoluções e fossem devolvidos os saldos depositados além do prazo estipulado em contrato (e no apostilamento ao contrato acordados entre as partes - MC e CAIXA).

A Conjur por intermédio do PARECER nº 00581/2021 (10851916) de 10/08/2021, ratificado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 01160/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU de 16/08/2021, asseverou que:

15. Verifica-se, portanto, que os valores permaneceram além do tempo inicialmente previsto nas CPSD por acontecimento que refoge à atuação de quaisquer das partes envolvidas no contrato. No entanto, mantidos os valores nas CPSD para livre disposição dos beneficiários, em decorrência da extensão do prazo estipulado no Decreto nº 10.316/2020 por decisão judicial, sem que a

*situação decorresse de culpa ou responsabilidade de qualquer das partes do contrato, a legislação de regência precisaria ser observada, razão pela qual entende-se que a remuneração dos valores mantidos na CPSD além dos noventa dias deveria seguir a Lei nº 14.075/2020 c/c a Lei nº 8.177/1991, cujas diretrizes se sobrepõem a qualquer ajuste estabelecido por força de contrato. (grifamos)*

*16. Essa sistemática não implica, contudo, em descumprimento contratual, mas em efetiva adequação dos termos contratuais à decisão judicial, consistente em uma causa fora do alcance da vontade das partes, as quais se viram obrigadas a manejá-los recursos disponíveis para o seu cumprimento. Destarte, não se vislumbra descumprimento ao Contrato nº 01/2020, mas uma adequação de seus termos à legislação de regência, por força de decisão judicial.*

*17. Impende destacar que à situação é aplicável, por força do art. 543 da Lei nº 8.666/1993, a seguinte previsão do Código Civil: Art.393. O devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado. Parágrafo único. O caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir.*

*18. Assim, como a manutenção dos valores nas CPSD não pode ser imputada à atuação da Caixa, decorrendo de medida necessária ao efetivo cumprimento de decisão judicial, não se vislumbra possível lhe imputar o pagamento de eventual diferença de índices remuneratórios, até porque os cálculos realizados – e validados por este Ministério – respeitaram as diretrizes legais.*

*19. Nesse panorama, ao que parece, o apontamento realizado pelo Tribunal de Contas da União não considerou todos os acontecimentos relacionados à execução contratual, pois, como demonstrado pela área técnica, não houve aplicação equivocada de índices de remuneração, mas uma mera adequação da sistemática previamente definida à realidade instaurada com decisão judicial superveniente. (grifamos)*

#### **CONCLUSÃO**

*20. Diante do exposto, recomenda-se que toda essa situação seja explicada ao órgão de controle, a fim de que seja justificada a situação e demonstrado que os cálculos por ele realizado encontram-se equivocados, pois tomaram por base premissas diversas da realidade fática instaurada. (grifamos)*

A Comissão de Fiscalização elaborou a Nota Técnica 3 (10870140) com as justificativas e as devidas demonstrações conforme orientação jurídica desta Pasta e em conclusão dispõe:

*"Por todo o exposto, percebe-se que não houve prejuízo financeiro ao Erário Federal, tendo em vista que o motivo pelo qual as parcelas permaneceram mais de 90 (noventa) dias em Conta Poupança Digital foram fatos imprevisíveis ou de difícil previsibilidade, neste caso, a necessidade do efetivo cumprimento da Decisão da Ação Civil Pública nº 1008934-64.2020.4.01.3200 (SEI8300851), sendo que as parcelas devolvidas foram devidamente remuneradas pela instituição financeira, conforme exposto no Quadro1, respeitando as diretrizes legais, não cabendo eventual cobrança de diferença de índices remuneratórios."*

3. Nesse sentido, encaminho a resposta apresentada anteriormente para avaliação quanto ao envio a CGU.

#### **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Considerando as informações exaradas no Parecer nº 00581/2021/CONJUR-MC/CGU/AGU, ratificado pelo Despacho de Aprovação nº 01160/2021/CONJUR-MG/CGU/AGU, de

16.08.2021 e na Nota Técnica nº 01/2021, entende-se que o reconhecimento intempestivo, e em valor inferior aos devidos, dos rendimentos creditados na Contas Poupança Social Digital não implicou descumprimento contratual, sendo um procedimento fruto da adequação da CAIXA em referência à decisão Judicial (Ação Civil Pública nº 1008934-64.2020.4.01.3200) e a questões logístico-operacionais relacionadas à estruturação de sistemas e processos para o início das devoluções em agosto/2020.

Ressalta-se, no entanto, que o Ministério informou na Nota Técnica nº01/2021 que, muito embora a decisão judicial supracitada tenha produzido efeitos apenas sobre benefícios de auxílio emergenciais pagos a beneficiários domiciliados nos estados do Amazonas e do Acre, teria havido impactos sobre todos os benefícios de modo geral, pois *"obrigou a CAIXA a suspender imediatamente as restituições e criar adaptações e travas nos sistemas para evitar o descumprimento da ordem judicial nos mencionados estados"*. Nesse sentido, importa salientar que a equipe de auditoria não analisou tal procedimento de modo a demonstrar a viabilidade de suspender imediatamente todas as devoluções e não somente aquelas vinculadas às contas das Unidades da Federação citadas.

Desse modo, considera-se que o reconhecimento intempestivo, e em valor inferior ao devido, dos rendimentos creditados nas Contas Poupança Social Digital no âmbito do Auxílio Emergencial encontra-se justificado.

#### **VI.II.6. Manifestação relacionada ao Item III**

Trata-se de manifestação ao item III, Recomendações.

##### **VI.II.6.1. Recomendação 1**

Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, de 31.12.2021, elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania:

###### **RECOMENDAÇÃO 1.**

*"Em relação às inconsistências cadastrais, confirmar as informações que deram causa às impropriedades apontadas, assim como providenciar os ajustes nas bases de dados pertinentes, a fim de regularizar os registros que subsidiaram o pagamento do Auxílio Emergencial e que podem subsidiar validações finais acerca do pagamento das parcelas do Auxílio Emergencial 2021. (Achados no II.2.1. Beneficiários com indicativo de óbito. e II.2.2. Beneficiários que possuem menos de dezoito anos de idade)."*

5.7. Primeiramente, cabe esclarecer que o Relatório de Consultoria foi encaminhado ao Ministério em 28/09/2021, quando o último lote do AE 2021 já estava processado, ou seja, o mês de outubro de 2021 foi o último mês de pagamento do auxílio emergencial de acordo com o cronograma operacional de geração da folha de pagamento.

5.8. **Para as inconsistências cadastrais apontadas pela CGU com relação ao Óbito, Achado II.2.1,** de acordo com as informações prestadas pela Dataprev, foram utilizadas as bases do SIRC e do SISOBI, conforme regra abaixo:

*"Pessoa com indicativo de óbito no Sistema de Controle de Óbitos ou no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil cuja data de óbito considerada até o dia 30/04/2021, sendo as extrações feitas em: 03/05/2021 (SIRC) e 03/05/2021 (SISOBI) é inelegível.*

Flag: FLAG\_OBITO\_SIRC (arquivo de retorno). "1" se foi encontrado no SIRC;

Flag: FLAG\_OBITO\_SISOBI (arquivo de retorno). "1" se foi encontrado no SISOBI;

Para todos os públicos se for judicial (ind\_judicial=1) então será considerado dentro da regra (IND\_DENTRO\_REGRA=1).

Se não se na versão da Base Analítica utilizada quando pessoa ficou elegível pela primeira vez administrativamente ela tiver com a marcação de óbito (no SIRC, ou no SISOBI) e na Base Analítica de 31/12/2020 (versão 4) ela estiver com a marcação de óbito e a data de nascimento da pessoa (usada na elegibilidade) estiver igual a data de nascimento do falecido (no SIRC, ou no SISOBI na Base Analítica de 31/12/2020, versão 4) então a pessoa será marcada com IND\_MELHORIA=1.

Se não, se a pessoa estiver com a marcação de óbito (SIRC, ou SISOBI) na Base Analítica de 31/12/2020, versão 4 e a data de nascimento da pessoa (usada na elegibilidade) estiver igual a data de nascimento do falecido (no SIRC, ou no SISOBI na Base Analítica de 31/12/2020, versão 4) então a pessoa será marcada com IND\_TEMP=1.

Se não, se a pessoa não estiver com a marcação de óbito (SIRC, ou SISOBI) na Base Analítica de 31/12/2020, versão 4, ou a data de nascimento da pessoa (usada na elegibilidade) não estiver igual a data de nascimento do falecido (no SIRC, ou no SISOBI na Base Analítica de 31/12/2020, versão 4) então a pessoa será marcada com IND\_DENTRO\_REGRA=1.

- a. Judicial i. Caso a pessoa tenha alguma decisão judicial, vamos marcar um ind\_judicial=1.
- b. Extrajudicial. i. Caso a pessoa tenha alguma decisão extrajudicial, vamos marcar um ind\_extrajudicial=1.
- c. Inelegível i. Caso a pessoa indicada pela CGU não tenha sido elegível no Auxílio Emergencial 2020, vamos marcar com ind\_inelegivel=1.”

5.9. Ademais, cabe ressaltar que foi implementada melhoria na metodologia de cruzamento utilizada pela Dataprev, pois, a partir dos achados da CGU, passou a ser utilizada, além do CPF, a data de nascimento para fins de identificação de óbito. Essa alteração na metodologia foi realizada a partir de junho de 2020, conforme informado pela Dataprev na citada Nota.

5.10. Até o processamento da Remessa de Retidos – 2º Lote (enviado para CAIXA no dia 13/05/2020) do público do Extracad, a extração de óbito tinha como data de corte o dia 19/03/2020. Os 3 (três) primeiros lotes do público Cadastro Único – Não Bolsa Família e o processamento da competência de abril/2020 para o público do Bolsa Família também utilizaram esta data de corte para avaliação do óbito. Essa situação foi em decorrência da urgência em realizar o processamento o mais rápido possível para atender os prazos legais, bem como a pressão da sociedade quanto à disponibilização do benefício à população afetada pela crise econômica originada pelo coronavírus. Logo após esses primeiros processamentos, as bases de óbitos foram atualizadas para os próximos lotes.

5.11. Para essa situação foi identificado que:

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
CADUN	13-OBITO_BF	*A ser analisado	87.409	21.107	54.461.400
CADUN	13-OBITO_BF	0-Judicial	5	1	3.000
CADUN	13-OBITO_BF	3-Melhoria	10	9	6.000
CADUN	13-OBITO_BF	4-Temporalidade	45.633	14.258	28.545.000
CADUN	13-OBITO_BF	5-Dentro Regra	1.021	337	631.800
EXTRA	13-OBITO_BF	*A ser analisado	164.004	39.831	100.473.000
EXTRA	13-OBITO_BF	0-Judicial	68	17	40.800
EXTRA	13-OBITO_BF	1-Extrajudicial	5	1	3.000
EXTRA	13-OBITO_BF	3-Melhoria	434	263	261.600

EXTRA	13-OBITO_BF	4-Temporalidade	64.449	19.052	39.808.200
EXTRA	13-OBITO_BF	5-Dentro Regra	281	113	173.400
BOLSA	13-OBITO_BF	*A ser analisado	91.040	18.969	62.450.400
BOLSA	13-OBITO_BF	0-Judicial	7	4	15.000
BOLSA	13-OBITO_BF	3-Melhoria	320	166	197.400
BOLSA	13-OBITO_BF	4-Temporalidade	68.954	21.337	48.331.800
BOLSA	13-OBITO_BF	5-Dentro Regra	1.112	257	741.600

\*São apontamentos a serem analisados pela Dataprev pois fazem parte somente o Relatório de Consultoria da CGU.

5.12. Para além do que foi apresentado acima, cabe ressaltar que, no item “f” da seção “II.2.13.2. Encaminhamentos, ao Ministério da Cidadania, de resultados de trabalhos realizados e informações de providências adotadas”, a CGU retomou sinalizações enviadas ao MC, dentre as quais destaca-se:

f) em relação aos casos em que o responsável familiar tem indicação de óbito (para o público Bolsa Família) e não é o beneficiário do Auxílio, ações devem ser adotadas para alterar a titularidade do recebimento do benefício para outro componente familiar e/ou adotar forma de pagamento cujos valores possam, posteriormente, ser revertidos ao Ministério da Cidadania;"

5.13. Com relação a este ponto, cumpre destacar que o Decreto 10.316, de 07 de abril de 2020, em seu artigo 7º, § 7º , define uma posição cadastral específica para a vinculação do pagamento em 02 de abril de 2020, conforme trecho reproduzido abaixo:

"§ 7º Para fins de verificação da composição familiar para análise da elegibilidade ao recebimento do auxílio emergencial, será utilizada a base do Cadastro Único em 2 de abril de 2020. (Incluído pelo Decreto nº 10.398, de 2020)"

5.14. Sendo assim, considerando que o cadastro estava congelado nesta data, a alteração do Responsável Familiar por motivo de óbito, ainda que fosse realizada pelo município, não teria reflexo nas bases utilizadas para efeitos de concessão e de revisão de elegibilidade do Auxílio Emergencial. Optou-se, portanto, por conceder o benefício para outro beneficiário da família, desde que atendidos os critérios de elegibilidade, de modo a não prejudicar a família e intensificar sua situação de vulnerabilidade, já prejudicada em função do óbito de um membro.

5.15. **No que refere a beneficiários que possuem menos de dezoito anos de idade,** a Dataprev informou que foram utilizadas as seguintes regras:

"REGRA ESPECÍFICA PÚBLICO CADUNICO PBF E NÃO PBF - A idade da pessoa é calculada com base na diferença entre a sua data de nascimento e a data de extração da base do Cadastro Único. - Utiliza-se fórmula igual ou equivalente a: [Informações suprimidas por solicitação do Ministério da Cidadania, em função de sigilo, na forma do Decreto nº 7845/2012, art. 45.] para verificar se a pessoa é maior de idade.

- Se o resultado da aplicação da fórmula for maior ou igual a 18, o indicador é preenchido com "0". Caso contrário preenchido com "1".

- A data de extração da base do Cadastro Único varia em função do público. Para o público CadÚnico PBF é a data informada na folha do Bolsa. Para o CadÚnico não PBF é data informada no CadÚnico de 02/04/2020.

- Não será revista esta flag para o caso das mães adolescentes, que terá um campo específico para identificação. REGRA ESPECÍFICA PÚBLICO EXTRACAD

- A idade da pessoa é calculada com base na diferença entre a sua data de nascimento (que consta na base do CNIS-RFB) e a data do processamento do Auxílio Emergencial (data de processamento do motor de elegibilidade).

No caso da data de nascimento não estiver válida na RFB será utilizada a data de nascimento que consta no aplicativo da CAIXA para o público Não Cadastro Único;

- Não será revista esta flag para o caso das mães adolescentes, que terá um campo específico para identificação calculada com base no AE e na regra abaixo:

Mulher, de 12 a 17 anos, requerente, com cônjuge (campo de parentesco 1), com pelo menos um filho (campo parentesco 2), sendo o filho com idade menor que a mãe, é elegível ao recebimento de R\$ 600 do auxílio.

Não faz diferença a presença de outras pessoas na família.

Mulher, de 12 a 17 anos, sem filho com idade menor que a mãe, é inelegível.

Membro familiar declarado no requerimento e com registro de óbito conta como membro apenas para validar a estrutura da família com requerimentos anteriores que foram elegíveis, ou retidos (sem ser inconclusivos)"

5.16. Especificamente para essa trilha, foi identificado pela Dataprev que todos os CPFs apresentados estavam dentro da Regra, ou eram decorrentes de determinação judicial. Segue abaixo resumo com as informações prestadas:

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
CADUN	15-MENOR_18_ANOS	*A ser analisado	156	77	105.445
CADUN	15-MENOR_18_ANOS	0-Judicial	68	14	43.800
CADUN	15-MENOR_18_ANOS	5-Dentro Regra	374	105	224.400
EXTRA	15-MENOR_18_ANOS	*A ser analisado	101	21	60.600
EXTRA	15-MENOR_18_ANOS	5-Dentro Regra	18	6	10.800
BOLSA	15-MENOR_18_ANOS	*A ser analisado	320	78	249.600
BOLSA	15-MENOR_18_ANOS	5-Dentro Regra	814	166	515.400

\*São apontamentos a serem analisados pela Dataprev pois fazem parte somente o Relatório de Consultoria da CGU.

(...)

## 6. CONCLUSÃO

(...)

6.3. Por fim, diante todo o exposto, solicitamos que esse Órgão de Controle:

(...)

2) a revisão da Recomendação 1, visto que foram implementadas melhorias na metodologia de cruzamento utilizada pela Dataprev, com relação as bases de óbito, bem como a definição clara das regras quanto aos menores de 18 anos. São essas as informações que esta Secad e SENARC têm a apresentar quanto ao relatório de Consultoria da CGU.

## ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em sua manifestação, o Ministério da Cidadania, inicialmente, pondera que, por ocasião do recebimento da versão preliminar do relatório, a folha de pagamentos relativa à última parcela do Auxílio Emergencial 2021 já havia sido processada, o que impediria quaisquer considerações ainda nos pagamentos do benefício em questão.

Tendo em vista que dizia respeito a informações cadastrais, propôs-se que a recomendação fosse contemplada em relação a ajustes eventualmente pertinentes nas bases de dados relacionadas, inclusive, como tratado na reunião de busca conjunta de soluções, com os eventuais reflexos no âmbito do Programa Auxílio Brasil. Nesse sentido, a recomendação foi ajustada, de forma a contemplar possíveis reflexos no pagamento de outros benefícios que se utilizem das mesmas bases cadastrais ou de forma similar de identificação de elegibilidade.

Especificamente em relação a ações adotadas referentes à identificação de óbito e de idade do beneficiário, foram apresentadas informações acerca de ajustes que teriam sido realizados pela Dataprev e indicada a forma de classificação dos resultados. Nesse sentido, reitera-se registro anteriormente feito no sentido de que o Ministério da Cidadania avalie as situações e critérios utilizados pela Dataprev para a classificação de resultados como ‘melhoria’, ‘temporalidade’ e ‘dentro da regra’, haja vista as repercussões no pagamento de benefícios e não exclusivamente considerando aspectos relacionados à prestação do serviço contratado. A considerar a indicação de “temporalidade”, por exemplo, ela significaria que o registro de óbito constaria em bases de dados posteriores àquelas utilizadas para identificar a elegibilidade do beneficiário; no entanto, a despeito dessa situação, beneficiário falecido não é elegível a pagamentos posteriores a seu óbito, o que demandaria ações sob responsabilidade do Ministério a despeito de, eventualmente, não ter ocorrido falha de processamento do agente operador. Quanto à classificação como “melhoria”, essa situação já foi anteriormente considerada, de forma exaustiva, e diria respeito, sim, a falhas de processamento, que demandariam providências de resarcimento pelo beneficiário e de eventual apuração da motivação para a não identificação da inelegibilidade por ocasião do processamento inicial do benefício.

Foram ainda apresentadas informações acerca das providências adotadas por ocasião da identificação de óbito de responsável familiar, para beneficiários do grupo Bolsa Família.

Naquilo que diz respeito à idade do beneficiário, assim como ocorreu em relação à consideração de registros de óbito, foram informados os parâmetros utilizados para a aplicação do critério e de sua classificação, situações a serem consideradas pelo Ministério da Cidadania no âmbito das análises sob sua responsabilidade. Destaque-se que, em relação à avaliação quanto à adequação de idade, se desconsiderou, nas apurações efetuadas, beneficiários com idade entre 12 e 17 anos e com o registro de sexo feminino na base de dados da RFB, de forma a evitar sinalizações indevidas de inelegibilidade.

Ainda, as situações identificadas pela CGU como pagamentos em decorrência de processamentos ‘judiciais’ e ‘extra-judiciais’ foram segregadas já na versão preliminar do relatório, inclusive de forma a subsidiar as considerações e tratamentos sob a responsabilidade do Ministério da Cidadania. Situação de beneficiário ‘inelegível’ também deve ser apurada pelo Ministério, haja vista que a CGU se utilizou de base de pagamentos para os cruzamentos de informações, de forma que eventual registro de inelegibilidade identificado pela Dataprev indicaria que houve o pagamento a beneficiário que não teria sido considerado elegível pelo agente operador, responsável por essa etapa do processamento (avaliação de elegibilidade).

Especificamente quanto ao destaque efetuado na “conclusão” da Nota Técnica Conjunta acerca de revisão da recomendação 1 e considerando o exposto na reunião de busca conjunta de soluções, o registro foi adequado, de forma a contemplar a consideração dessas melhorias

no âmbito de outros programas que se utilizem das mesmas bases de dados e do cruzamento de informações para subsidiar a avaliação de elegibilidade de beneficiários.

### **VI.II.6.2. Recomendação 2**

Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, de 31.12.2021, elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania:

#### **RECOMENDAÇÃO 2:**

**No que diz respeito aos pagamentos possivelmente indevidos:**

##### **RECOMENDAÇÃO 2A**

**a) Realizar validações adicionais para se certificar da adequação plena, ou não, de elegibilidade dos pagamentos do Auxílio Emergencial, de forma a orientar suas ações, caso seja confirmada a inobservância aos critérios de elegibilidade previstos;**

**(Achados nº II.2.1, II.2.2, II.2.3, II.2.4, II.2.5, II.2.6, II.2.7, II.2.8, II.2.9, II.2.10, II.2.11 e II.2.12);"**

5.17. O detalhamento das ações em curso será respondido no item 2.B, a seguir, com avaliação realizada pela DATAPREV para cada um dos achados.

##### **RECOMENDAÇÃO 2B.**

**b) Avaliar as providências ainda a serem adotadas, em relação às parcelas pagas, verificando aquelas necessárias para solicitação de devolução de recursos; e (Achados no II.2.1, II.2.2, II.2.3, II.2.4, II.2.5, II.2.6, II.2.7, II.2.8, II.2.9, II.2.10, II.2.11 e II.2.12)**

5.18. Primeiramente, para fins de avaliação, deve-se considerar as nomenclaturas de parcela e achado/trilha/apontamento já descritas acima, bem como os conceitos referentes aos critérios de análises dentro da regra, temporalidade, melhoria, decisões judiciais, ou extrajudiciais e de registros inelegíveis no AE 2020.

5.19. Assim, após as avaliações realizadas pela Dataprev do Relatório Preliminar nº 874648 em relação ao Relatório de Consultoria nº 908770, foi possível verificar que houve o incremento de 4.112.261 novos apontamentos que não haviam sido encaminhadas em relatórios anteriores, como se pode ver nas análises apresentadas na Nota Técnica nº 24, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) (SEI 11666764). Esses novos apontamentos identificados pela CGU já foram encaminhados, conforme informado acima, para avaliação da Dataprev e serão respondidos tão logo sejam recebidas as análises.

5.20. Assim, foi analisado pela Dataprev no Relatório Preliminar nº 874648 um total de 10.875.114 de apontamentos em 10.112.126 parcelas, o que representa um universo de pagamentos equivalentes a R\$ 6.798.835.955 de todos os públicos que também fazem parte do universo do relatório de Consultoria.

5.21. Do total de apontamentos com indícios de divergência, 31.057 referem-se a pagamentos judiciais realizados e 716 referem-se a pagamentos extrajudiciais realizados após análise documental pela Defensoria Pública da União (DPU) a partir de Acordo de Cooperação Técnica realizada com àquela instituição.

5.22. No que se refere à classificação de temporalidade, tem-se o quantitativo mais significativo, com um total de 6.040.161 de apontamentos nessa situação dos 10.875.114 apontamentos já analisados pela DATAPREV, representando 55,54% do total apontado pela CGU e já analisado pela Dataprev. Importante nesse ponto citar que uma das principais dificuldades do processo era fazer a atualização da base analítica apenas uma vez ao mês, conforme a Dataprev informa na Nota Técnica da análise e já citado na seção "Considerações Iniciais" acima:

(...) "A complexidade desse processo envolvia a cópia de mais de 10 bilhões de registros, com uma quantidade de 10 TB de dados a cada mês que precisavam ser carregados, organizados e preparados para o processamento. **Dado o calendário de pagamento**

**imposto para atendimento, não era possível incorporar qualquer atualização de novas bases ou atualizações advindas do CNIS durante o calendário de atividades acordados, o que poderia impactar na não entrega dos arquivos de crédito acordados entre Ministério e CAIXA (agente pagador).**

Uma vez acordado o calendário de pagamentos era necessário que se executassem todas as atividades de forma célere e sem margens para interrupção do processo durante o mês. Assim, uma vez atualizada a base analítica no início do processo, todos os processamentos de elegibilidade acordados dentro do mês eram realizados com a mesma base de dados, sendo atualizado somente no mês seguinte a base analítica quando de novos processamentos de requerentes que surgiam para o processamento e novo calendário mensal de atividades acordados com o Ministério da Cidadania.” (grifos nossos)

5.23. Conforme já informado, somente em setembro de 2020, a partir de determinação do Tribunal de Contas da União, o Ministério passou a realizar a revisão mensal dos benefícios, e o aprimoramento se seguiu nos demais auxílios criados. Para dirimir dúvidas jurídicas a respeito da restituição de valores para os grupos que estavam amparados pelo veto presidencial, foi realizada consulta à CONJUR em que casos caberia o resarcimento (SEI 11630757), a qual se posicionou da seguinte forma:

*“não é possível imputar ao Ministério da Cidadania ou à DATAPREV qualquer tipo de responsabilidade gerencial ou contratual, no que concerne ao processamento dos critérios de elegibilidade com fincas em bases e dados desatualizados, haja vista que os pagamentos foram feitos de boa-fé e num contexto emergencial de calamidade pública, com fundamento legítimo nos dados existentes e nas bases disponíveis no momento de análise de elegibilidade”, contudo não exime o dever em devolver de quem recebeu indevidamente o benefício do auxílio emergencial aos cofres públicos.”*

5.24. Para além da temporalidade, a Dataprev também identificou que 4.436.632 apontamentos, equivalentes a 40,79% dos apontamentos já analisados, estariam dentro das regras de negócio, isso porque na base analítica em que a pessoa foi processada não foi identificado o apontamento feito pela CGU. Ressalta-se que a CGU usou algumas bases que a Dataprev não possuía no motor de elegibilidade, como de servidores de regimes próprios e estatais que não compõem as bases do CNIS e que não puderam ser incorporadas ao motor do auxílio, mas que foram utilizadas para ações de bloqueios e cancelamentos.

5.25. Para os casos de bases de servidores públicos não incorporadas ao motor de elegibilidade, será avaliado junto ao Comitê gestor quais as ações serão aplicadas. Para os demais casos, que foram identificados pela Dataprev como “dentro da regra”, houve deliberação do Comitê do Auxílio Emergencial, em 23/09/2021, para desbloqueio de parcelas.

5.26. Por fim, foram identificados 356.209 apontamentos, 3,27% dos apontamentos já verificados pela Dataprev, sinalizados como pontos de melhoria. Para tais casos, como citado acima, será submetido para avaliação do Comitê Gestor do Auxílio, contudo considerando que algumas trilhas remetem a vínculos formais perante o poder público, de forma proativa o MC encaminhou SMS solicitando a devolução dos recursos, caso tenha recebido de forma indevida. O valor envolvido nestes apontamentos é da ordem de R\$ 240 milhões. Isso representa 0,10% dos R\$ 231,3 bilhões pagos. Adicionalmente, cabe reforçar que, para esses achados, houve diversos pontos de aprimoramento durante toda a rotina operacional, como percebe-se em algumas justificativas postas pela Dataprev:

*(...) “Depreende-se do conjunto de bases reportado acima, incremento gradual de diversas novas bases de registros administrativos pelo Ministério da Cidadania nas bases analíticas. Tal ampliação de novas origens de informações foi induzido pelo próprio processo de auditoria contínua realizado pela CGU, bem como pela necessidade de aprimoramento do processo, advinda de outros atores externos, foi recebendo de diversos atores externos e que foram sendo incorporadas ao motor do auxílio emergencial, visando sempre garantir a maior assertividade no processo de elegibilidade.” (grifo nosso)*

*(...) “Foi feita uma melhoria no processo de avaliação desta tipologia, pois fazíamos a avaliação do óbito pelo CPF da pessoa sem utilização da data de nascimento para uma dupla checagem. Nos apontamentos que a própria CGU indicou sobre esta tipologia verificamos,*

*em conjunto com o Ministério da Cidadania, que a alteração na regra de busca para contemplar não somente o CPF como também a data de nascimento seria importante. Esta alteração foi realizada a partir da competência junho/2020". (grifo nosso)*

*(...) "Realizamos uma adequação na consulta de vínculos (RGPS), **após avaliação dos apontamentos realizados pela CGU**, para que esta consulta fosse realizada utilizando, também, a chave CPF, pois as consultas realizadas na competência anterior eram feitas pelo NIT. (grifo nosso)*

*(...) "Em maio/20, realizamos uma adequação na consulta de benefícios previdenciários na maciça, **após avaliação dos apontamentos realizados pela CGU**, para que esta consulta fosse realizada utilizando, também, a chave CPF, pois as consultas realizadas na competência anterior eram feitas pelo NIT." (grifo nosso)*

*(...) "Em maio/20, realizamos uma adequação na consulta de seguro-desemprego, **após avaliação dos apontamentos realizados pela CGU**, para que esta consulta fosse realizada utilizando, também, a chave CPF, pois as consultas realizadas na competência anterior eram feitas pelo NIT."*

*(...) "Em maio/20, realizamos uma adequação na consulta de seguro-defeso, **após avaliação dos apontamentos realizados pela CGU**, para que esta consulta fosse realizada utilizando, também, a chave CPF, pois as consultas realizadas na competência anterior eram feitas pelo NIT."*

5.27. Devido a uma dinâmica operacional com ritmo bastante acelerado e complexo, muitos dos aprimoramentos tiveram que ser feitos durante a execução do processo. Por exemplo, a busca nas bases do CNIS por NIT e CPF, visto que historicamente a chave de busca primária nessa base sempre foi o NIT. Inicialmente, foi utilizada essa chave e depois aprimorada para busca também pelo CPF a partir dos achados. Os aprimoramentos metodológicos foram realizados sempre que novas necessidades surgiam. Importante destacar o aprendizado adquirido durante toda a implementação do benefício e que podem ser incorporados a novos programas de Governo que necessitem de cruzamento de dados com as mesmas bases.

5.28. A seguir será realizado detalhamento por trilha dos microdados da análise realizada pela Dataprev em relação ao Relatório Preliminar nº 874648, que tem interseção com o Relatório nº 908770, que contempla a maioria das trilhas:

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
BOLSA	01-RGPS	*A ser analisado	84.164	44.853	68.423.408
BOLSA	01-RGPS	0-Judicial	211	87	304.200
BOLSA	01-RGPS	1-Extrajudicial	1	1	1.200
BOLSA	01-RGPS	3-Melhoria	24.739	8.214	22.146.600
BOLSA	01-RGPS	4-Temporalidade	635.733	217.789	498.432.600
BOLSA	01-RGPS	5-Dentro Regra	1.330	322	994.200
	01-RGPS Subtotal		746.178	271.266	590.302.208
BOLSA	02-INSS	*A ser analisado	183.036	60.906	128.630.400
BOLSA	02-INSS	0-Judicial	150	45	150.000
BOLSA	02-INSS	3-Melhoria	4.504	1.129	3.015.000
BOLSA	02-INSS	4-Temporalidade	559.223	162.951	377.028.000
BOLSA	02-INSS	5-Dentro Regra	947	257	669.000
	02-INSS Subtotal		747.860	225.288	509.942.400
BOLSA	03-BEM	*A ser analisado	6.128	1.355	5.656.200
BOLSA	03-BEM	0-Judicial	185	81	346.800

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
BOLSA	03-BEM	3-Melhoria	8.951	4.477	9.510.600
BOLSA	03-BEM	4-Temporalidade	2.544	685	2.675.400
BOLSA	03-BEM	5-Dentro Regra	135.882	41.948	111.031.800
	03-BEM Subtotal		153.690	48.546	129.220.800
BOLSA	04-SDDEF	*A ser analisado	159.677	130.199	121.618.800
BOLSA	04-SDDEF	0-Judicial	1	1	3.000
BOLSA	04-SDDEF	4-Temporalidade	16.376	11.804	13.287.000
BOLSA	04-SDDEF	5-Dentro Regra	6	5	3.600
	04-SDDEF Subtotal		176.060	142.009	134.912.400
BOLSA	05-SDFOR	*A ser analisado	41.383	14.969	33.957.000
BOLSA	05-SDFOR	0-Judicial	14	7	39.600
BOLSA	05-SDFOR	3-Melhoria	2	2	2.400
BOLSA	05-SDFOR	4-Temporalidade	10.346	5.910	8.980.800
BOLSA	05-SDFOR	5-Dentro Regra	30	18	19.800
	05-SDFOR Subtotal		51.775	20.906	42.999.600
BOLSA	06-RENDA	*A ser analisado	138.741	29.013	95.406.000
BOLSA	06-RENDA	0-Judicial	116	30	95.400
BOLSA	06-RENDA	3-Melhoria	33	32	19.800
BOLSA	06-RENDA	4-Temporalidade	35	22	21.000
BOLSA	06-RENDA	5-Dentro Regra	150.290	32.858	102.751.200
	06-RENDA Subtotal		289.215	61.955	198.293.400
BOLSA	07-CARGO_ELETIVO	5-Dentro Regra	3	1	1.800
	07-CARGO_ELETIVO Subtotal		3	1	1.800
BOLSA	08-COTA FAMILIAR	*A ser analisado	3.440	2.759	3.376.800
BOLSA	08-COTA FAMILIAR	2-Inelegível	2.322	1.587	1.425.600
BOLSA	08-COTA FAMILIAR	5-Dentro Regra	9.418	2.862	5.859.000
	08-COTA FAMILIAR Subtotal		15.180	7.208	10.661.400
BOLSA	10-FUNC_ESTATAIS	*A ser analisado	1	1	1.200
	10-FUNC_ESTATAIS Subtotal		1	1	1.200
BOLSA	12-HOMEM_COTA_DUPL	*A ser analisado	17.920	13.149	29.500.500
BOLSA	12-HOMEM_COTA_DUPL	0-Judicial	1.015	403	1.362.600
BOLSA	12-HOMEM_COTA_DUPL	5-Dentro Regra	79.026	15.946	94.832.400
	12-HOMEM_COTA_DUPL Subtotal		97.961	29.498	125.695.500
BOLSA	13-OBITO_BF	*A ser analisado	91.040	18.969	62.450.400
BOLSA	13-OBITO_BF	0-Judicial	7	4	15.000
BOLSA	13-OBITO_BF	3-Melhoria	320	166	197.400
BOLSA	13-OBITO_BF	4-Temporalidade	68.954	21.337	48.331.800
BOLSA	13-OBITO_BF	5-Dentro Regra	1.112	257	741.600
	13-OBITO_BF Subtotal		161.433	40.733	111.736.200

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
BOLSA	15-MENOR_18 anos	*A ser analisado	320	78	249.600
BOLSA	15-MENOR_18 anos	5-Dentro Regra	814	166	515.400
	15-MENOR_18 anos Subtotal		1.134	244	765.500
BOLSA	16-MILITARES	*A ser analisado	1.394	1.016	920.400
BOLSA	16-MILITARES	0-Judicial	3	2	2.400
BOLSA	16-MILITARES	3-Melhoria	16.950	10.863	10.645.800
BOLSA	16-MILITARES	4-Temporalidade	25	20	16.800
BOLSA	16-MILITARES	5-Dentro Regra	5	1	3.000
	16-MILITARES Subtotal		18.377	11.902	11.588.400
BOLSA	17-RENDIM_TRIBUT_18	*A ser analisado	77	76	297.600
BOLSA	17-RENDIM_TRIBUT_18	0-Judicial	78	41	193.200
BOLSA	17-RENDIM_TRIBUT_18	3-Melhoria	5	1	3.000
BOLSA	17-RENDIM_TRIBUT_18	5-Dentro Regra	149	33	118.800
	17-RENDIM_TRIBUT_18 SUBTOTAL		309	151	612.600
BOLSA	18-SIAPE	*A ser analisado	973	201	687.000
BOLSA	18-SIAPE	4-Temporalidade	4.440	892	2.910.000
BOLSA	18-SIAPE	5-Dentro Regra	29	6	20.400
	18-SIAPE Subtotal		5.442	1.099	3.617.400
BOLSA	19-ENTES	*A ser analisado	1.432	293	1.036.200
BOLSA	19-ENTES	0-Judicial	2.196	720	2.189.400
BOLSA	19-ENTES	3-Melhoria	3.668	1.125	2.853.600
BOLSA	19-ENTES	4-Temporalidade	18.697	5.301	15.056.400
BOLSA	19-ENTES	5-Dentro Regra	467.441	136.039	375.135.000
	19-ENTES Subtotal		493.434	143.478	396.270.600
BOLSA	NOVOS_APONTAM	*A ser analisado	130.109	46.476	178.093.585
	NOVOS_APONTAM Subtotal		130.109	46.476	178.093.585
CADUN	01-RGPS	*A ser analisado	73.748	43.729	51.382.420
CADUN	01-RGPS	0-Judicial	95	35	68.400
CADUN	01-RGPS	3-Melhoria	11.984	4.445	7.829.400
CADUN	01-RGPS	4-Temporalidade	616.718	265.094	423.039.000
CADUN	01-RGPS	5-Dentro Regra	1.563	623	1.068.600
	01-RGPS Subtotal		704.108	313.926	483.387.820
CADUN	02-INSS	*A ser analisado	95.794	47.749	61.381.200
CADUN	02-INSS	0-Judicial	117	53	75.600
CADUN	02-INSS	3-Melhoria	214	183	133.200
CADUN	02-INSS	4-Temporalidade	496.004	311.361	306.572.400
CADUN	02-INSS	5-Dentro Regra	143	83	90.000
	02-INSS Subtotal		592.272	359.429	368.252.400
CADUN	03-BEM	*A ser analisado	7.055	1.792	5.259.600

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
CADUN	03-BEM	0-Judicial	69	32	57.600
CADUN	03-BEM	3-Melhoria	1	1	1.200
CADUN	03-BEM	4-Temporalidade	2	1	1.200
CADUN	03-BEM	5-Dentro Regra	135.933	67.330	97.955.400
	03-BEM Subtotal		143.060	69.156	103.275.000
CADUN	04-SDDEF	*A ser analisado	23.741	19.861	15.502.200
CADUN	04-SDDEF	4-Temporalidade	2.798	2.079	1.825.800
CADUN	04-SDDEF	5-Dentro Regra	1	1	600
	04-SDDEF Subtotal		26.540	21.941	17.328.600
CADUN	05-SDFOR	*A ser analisado	64.478	27.348	46.445.400
CADUN	05-SDFOR	0-Judicial	1	1	600
CADUN	05-SDFOR	3-Melhoria	2	1	1.200
CADUN	05-SDFOR	4-Temporalidade	25.027	14.537	18.193.200
CADUN	05-SDFOR	5-Dentro Regra	14	12	9.600
	05-SDFOR Subtotal		89.522	41.899	64.650.000
CADUN	06-RENDA	*A ser analisado	486.311	113.882	303.443.400
CADUN	06-RENDA	0-Judicial	1.455	753	940.800
CADUN	06-RENDA	4-Temporalidade	8	3	4.800
CADUN	06-RENDA	5-Dentro Regra	827.295	276.973	511.713.600
	06-RENDA Subtotal		1.315.069	391.611	816.102.600
CADUN	08-COTA FAMILIAR	*A ser analisado	1.098	269	772.200
CADUN	08-COTA FAMILIAR	2-Inelegível	17	4	10.200
CADUN	08-COTA FAMILIAR	5-Dentro Regra	7.675	2.202	4.672.200
	08-COTA FAMILIAR Subtotal		8.790	2.475	5.455.200
CADUN	09-CPF_IRREGULAR	0-Judicial	57	30	39.600
CADUN	09-CPF_IRREGULAR	5-Dentro Regra	15.499	10.509	9.681.000
	09-CPF_IRREGULAR Subtotal		15.556	10.539	9.720.600
CADUN	10-FUNC_ESTATAIS	*A ser analisado	1	1	600
CADUN	10-FUNC_ESTATAIS	4-Temporalidade	1	1	600
	10-FUNC_ESTATAIS Subtotal		2	2	1.200
CADUN	11-CPF_REPEATIDO	*A ser analisado	176	73	122.400
	11-CPF_REPEATIDO Subtotal		176	73	122.400
CADUN	12-HOMEM_COTA_DUPL	*A ser analisado	3.640	1.406	4.368.000
CADUN	12-HOMEM_COTA_DUPL	0-Judicial	176	46	211.200
CADUN	12-HOMEM_COTA_DUPL	5-Dentro Regra	10.159	2.618	12.190.800
	12-HOMEM_COTA_DUPL Subtotal		13.975	4.070	16.770.000
CADUN	13-OBITO_BF	*A ser analisado	87.409	21.107	54.461.400
CADUN	13-OBITO_BF	0-Judicial	5	1	3.000
CADUN	13-OBITO_BF	3-Melhoria	10	9	6.000

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
CADUN	13-OBITO_BF	4-Temporalidade	45.633	14.258	28.545.000
CADUN	13-OBITO_BF	5-Dentro Regra	1.021	337	631.800
	13-OBITO_BF Subtotal		134.078	35.712	83.647.200
CADUN	15-MENOR_18 anos	*A ser analisado	156	77	105.445
CADUN	15-MENOR_18 anos	0-Judicial	68	14	43.800
CADUN	15-MENOR_18 anos	5-Dentro Regra	374	105	224.400
	15-MENOR_18 anos Subtotal		598	196	373.645
CADUN	16-MILITARES	*A ser analisado	2.079	1.313	1.288.200
CADUN	16-MILITARES	0-Judicial	8	4	4.800
CADUN	16-MILITARES	3-Melhoria	17.259	15.695	10.711.200
CADUN	16-MILITARES	5-Dentro Regra	2	1	1.200
	16-MILITARES Subtotal		19.348	17.013	12.005.400
CADUN	17-RENDIM_TRIBUT_18	*A ser analisado	5	1	3.000
CADUN	17-RENDIM_TRIBUT_18	0-Judicial	9	3	5.400
CADUN	17-RENDIM_TRIBUT_18	3-Melhoria	26	22	16.200
CADUN	17-RENDIM_TRIBUT_18	4-Temporalidade	8	6	4.800
	17-RENDIM_TRIBUT_18 SUBTOTAL		48	32	29.400
CADUN	18-SIAPE	*A ser analisado	2.156	507	1.363.200
CADUN	18-SIAPE	3-Melhoria	6	5	3.600
CADUN	18-SIAPE	4-Temporalidade	3.679	939	2.311.800
CADUN	18-SIAPE	5-Dentro Regra	28	12	19.200
	18-SIAPE Subtotal		5.869	1.463	3.697.800
CADUN	19-ENTES	*A ser analisado	1.626	414	1.009.200
CADUN	19-ENTES	0-Judicial	2.570	1.129	1.953.000
CADUN	19-ENTES	3-Melhoria	21.841	10.254	15.048.000
CADUN	19-ENTES	4-Temporalidade	27.353	12.687	18.585.000
CADUN	19-ENTES	5-Dentro Regra	445.280	182.506	294.601.800
	19-ENTES Subtotal		498.670	206.990	3.311.970.000
CADUN	NOVOS_APONTAM	*A ser analisado	3.142	3.052	2.020.800
	NOVOS_APONTAM Subtotal		3.142	3.052	2.020.800
EXTRA	01-RGPS	*A ser analisado	613.205	342.880	403.605.635
EXTRA	01-RGPS	0-Judicial	3.763	967	2.669.640
EXTRA	01-RGPS	1-Extrajudicial	431	108	322.800
EXTRA	01-RGPS	3-Melhoria	142.916	60.265	92.716.200
EXTRA	01-RGPS	4-Temporalidade	2.291.537	1.011.498	1.502.814.000
EXTRA	01-RGPS	5-Dentro Regra	8.179	2.834	5.247.600
	01-RGPS Subtotal		3.060.031	1.418.552	2.007.375.875
EXTRA	02-INSS	*A ser analisado	95.928	68.078	67.751.600
EXTRA	02-INSS	0-Judicial	370	97	239.345

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
EXTRA	02-INSS	1-Extrajudicial	27	6	27.600
EXTRA	02-INSS	3-Melhoria	10.096	3.421	6.399.600
EXTRA	02-INSS	4-Temporalidade	395.808	217.029	248.131.800
EXTRA	02-INSS	5-Dentro Regra	398	196	255.600
	02-INSS Subtotal		502.627	288.827	322.805.545
EXTRA	03-BEM	*A ser analisado	29.519	7.528	20.340.940
EXTRA	03-BEM	0-Judicial	2.168	553	1.585.700
EXTRA	03-BEM	1-Extrajudicial	41	9	33.600
EXTRA	03-BEM	3-Melhoria	55.033	51.926	36.965.400
EXTRA	03-BEM	4-Temporalidade	35.118	13.360	23.622.000
EXTRA	03-BEM	5-Dentro Regra	226.608	109.676	156.510.200
	03-BEM Subtotal		348.487	183.052	239.157.840
EXTRA	04-SDDEF	*A ser analisado	35.017	29.523	21.669.600
EXTRA	04-SDDEF	3-Melhoria	2	1	1.200
EXTRA	04-SDDEF	4-Temporalidade	4.692	3.662	2.974.800
EXTRA	04-SDDEF	5-Dentro Regra	1	1	600
	04-SDDEF Subtotal		39.712	33.187	24.646.200
EXTRA	05-SDFOR	*A ser analisado	155.134	73.474	104.489.400
EXTRA	05-SDFOR	0-Judicial	134	39	105.600
EXTRA	05-SDFOR	1-Extrajudicial	14	3	8.400
EXTRA	05-SDFOR	3-Melhoria	15	8	9.000
EXTRA	05-SDFOR	4-Temporalidade	134.046	78.188	90.082.800
EXTRA	05-SDFOR	5-Dentro Regra	38	24	24.600
	05-SDFOR Subtotal		289.381	151.736	194.719.800
EXTRA	06-RENDA	*A ser analisado	1.224.299	320.185	774.435.660
EXTRA	06-RENDA	0-Judicial	3.443	1.012	2.298.240
EXTRA	06-RENDA	1-Extrajudicial	75	15	51.000
EXTRA	06-RENDA	3-Melhoria	17.045	5.407	10.437.000
EXTRA	06-RENDA	4-Temporalidade	526.550	147.485	326.445.600
EXTRA	06-RENDA	5-Dentro Regra	1.125.260	365.474	706.828.200
	06-RENDA Subtotal		2.896.672	839.578	1.820.485.700
EXTRA	08-COTA FAMILIAR	*A ser analisado	17.149	6.204	12.185.400
EXTRA	08-COTA FAMILIAR	0-Judicial	2.935	788	1.837.600
EXTRA	08-COTA FAMILIAR	1-Extrajudicial	5	1	3.000
EXTRA	08-COTA FAMILIAR	3-Melhoria	169	85	101.400
EXTRA	08-COTA FAMILIAR	5-Dentro Regra	95.648	33.447	58.153.200
	08-COTA FAMILIAR Subtotal		115.906	40.525	72.280.600
EXTRA	09-CPF_IRREGULAR	*A ser analisado	2	1	1.200
EXTRA	09-CPF_IRREGULAR	0-Judicial	159	94	102.600

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
EXTRA	09-CPF_IRREGULAR	3-Melhoria	285	187	175.800
EXTRA	09-CPF_IRREGULAR	5-Dentro Regra	23.390	15.401	14.442.600
	09-CPF_IRREGULAR Subtotal		23.836	15.683	14.722.200
EXTRA	10-FUNC_ESTATAIS	*A ser analisado	35	35	23.400
EXTRA	10-FUNC_ESTATAIS	4-Temporalidade	3	3	1.800
EXTRA	10-FUNC_ESTATAIS	5-Dentro Regra	2	2	1.800
	10-FUNC_ESTATAIS Subtotal		40	40	27.000
EXTRA	11-CPF_REPEATIDO	*A ser analisado	3	3	2.400
EXTRA	11-CPF_REPEATIDO	0-Judicial	1	1	600
	11-CPF_REPEATIDO Subtotal		4	4	3.000
EXTRA	12-HOMEM_COTA_DUPL	*A ser analisado	9.938	2.249	11.986.853
EXTRA	12-HOMEM_COTA_DUPL	0-Judicial	160	69	251.800
EXTRA	12-HOMEM_COTA_DUPL	5-Dentro Regra	97	41	116.400
	12-HOMEM_COTA_DUPL Subtotal		10.195	2.359	12.355.053
EXTRA	13-OBITO_BF	*A ser analisado	164.004	39.831	100.473.000
EXTRA	13-OBITO_BF	0-Judicial	68	17	40.800
EXTRA	13-OBITO_BF	1-Extrajudicial	5	1	3.000
EXTRA	13-OBITO_BF	3-Melhoria	434	263	261.600
EXTRA	13-OBITO_BF	4-Temporalidade	64.449	19.052	39.808.200
EXTRA	13-OBITO_BF	5-Dentro Regra	281	113	173.400
	13-OBITO_BF Subtotal		229.241	59.277	140.760.000
EXTRA	15-MENOR_18 anos	*A ser analisado	101	21	60.600
EXTRA	15-MENOR_18 anos	5-Dentro Regra	18	6	10.800
	15-MENOR_18 anos Subtotal		119	27	71.400
EXTRA	16-MILITARES	*A ser analisado	9.412	5.035	5.829.000
EXTRA	16-MILITARES	0-Judicial	16	4	9.600
EXTRA	16-MILITARES	3-Melhoria	24.596	19.864	15.313.800
EXTRA	16-MILITARES	4-Temporalidade	6.184	5.202	3.786.600
EXTRA	16-MILITARES	5-Dentro Regra	2	2	1.200
	16-MILITARES Subtotal		40.210	30.107	24.940.200
EXTRA	17-RENDIM_TRIBUT_18	*A ser analisado	1.564	323	1.120.800
EXTRA	17-RENDIM_TRIBUT_18	0-Judicial	1.655	341	1.203.270
EXTRA	17-RENDIM_TRIBUT_18	1-Extrajudicial	81	19	57.600
EXTRA	17-RENDIM_TRIBUT_18	3-Melhoria	759	390	480.600
EXTRA	17-RENDIM_TRIBUT_18	4-Temporalidade	15	9	9.000
	17-RENDIM_TRIBUT_18 Subtotal		4.074	1.082	2.871.270
EXTRA	18-SIAPE	*A ser analisado	11.800	2.719	7.654.200
EXTRA	18-SIAPE	4-Temporalidade	14.720	3.723	9.370.800

PÚBLICO	APONTAMENTO	CLASSIFICACAO DATAPREV	PARCELAS	BENEFICIÁRIOS	VALOR
EXTRA	18-SIAPE	5-Dentro Regra	55	16	34.800
	18-SIAPE Subtotal		26.575	6.458	17.059.800
EXTRA	19-ENTES	*A ser analisado	4.038	1.317	2.521.800
EXTRA	19-ENTES	0-Judicial	7.579	3.141	5.764.200
EXTRA	19-ENTES	1-Extrajudicial	36	36	27.600
EXTRA	19-ENTES	3-Melhoria	2.344	1.344	1.571.400
EXTRA	19-ENTES	4-Temporalidade	33.435	14.380	23.485.800
EXTRA	19-ENTES	5-Dentro Regra	665.186	286.824	454.301.400
	19-ENTES Subtotal		712.618	307.042	487.672.200
EXTRA	NOVOS_APONTAM	*A ser analisado	28.663	27.675	19.158.805
	NOVOS_APONTAM Subtotal		28.663	27.675	19.158.805

5.29. Diante do quadro apresentado, verificou-se que 96,33% dos achados já analisados pela Dataprev se encontravam dentro da regra ou era uma questão de temporalidade, com exceção de 3,27% classificados pela Dataprev como necessidade de melhoria, mas que foram justificados por questões metodológicas e de aprimoramento contínuo do processo.

5.30. Assim, no que se refere ao processamento do Auxílio Emergencial, tendo em vista que a lógica em que foi operacionalizado atendeu a todos os preceitos legais esses critérios não configuram qualquer impropriedade sendo considerados como processamentos realizados de forma regular e em conformidade. Entretanto, como pontuado no citado parecer da Consultoria Jurídica para algumas situações será necessário solicitar resarcimento de valores recebidos pelo cidadão, que como colocado acima serão objeto de deliberação do comitê.

5.31. Por fim, com relação às devoluções voluntárias, na NT nº 24 da SAGI, SEI nº 11666764, a SAGI demonstra quais foram os valores já devolvidos aos cofres públicos relativos aos públicos CadÚnico Não PBF e Extracad.

#### **RECOMENDAÇÃO 2C.**

**c) Avaliar a necessidade de suspensão do pagamento de parcelas ainda a serem pagas do Auxílio Emergencial 2021 a beneficiários que sejam identificados como inelegíveis ao AE, bem como a repercussão em parcelas de AER e de AE 2021 que tenham sido eventualmente pagas de forma indevida.**

**(Achados no II.2.1, II.2.2, II.2.3, II.2.4, II.2.5, II.2.6, II.2.7, II.2.8, II.2.9, II.2.10, II.2.11 e II.2.12)**

5.32. Já com relação ao item c da Recomendação 2 acima, esclareço que todos os lotes já foram processados e pagos, restando os provenientes de decisões judiciais e os selecionados pelo Conselho Nacional de Justiça para reprocessamento, perdendo assim a efetividade dessa ação por parte do Ministério da Cidadania.

Nota Técnica nº 30/2021, de 28.12.2021, elaborada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação:

**12. RECOMENDAÇÃO 2: NO QUE DIZ RESPEITO AOS PAGAMENTOS POSSIVELMENTE INDEVIDOS: B)  
AVALIAR AS PROVIDÊNCIAS AINDA A SEREM ADOTADAS, EM RELAÇÃO ÀS PARCELAS PAGAS,  
VERIFICANDO AQUELAS NECESSÁRIAS PARA SOLICITAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DE RECURSOS (ACHADOS  
Nº II.2.1,II.2.2, II.2.3, II.2.4, II.2.5, II.2.6, II.2.7, II.2.8, II.2.9, II.2.10, II.2.11 E II.2.12). COMO SUBSÍDIOS  
PARA A RESPOSTA DESSE ÓRGÃO COLOCA-SE AS SEGUINTESCONSIDERACÕES:**

12.1. Deve-se solicitar, novamente, ao Agente operador contratado para verificar e revisar os apontamentos enviados pela CGU pelo relatório de consultoria, em virtude das diferenças de apontamentos entre o Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648 e o Relatório de Consultoria nº 908770. Isso proporcionará maior segurança para que sejam realizadas as validações adicionais para se certificar da adequação plena, ou não, de elegibilidade dos pagamentos do Auxílio Emergencial. Importante confirmar que as informações das tipologias e dos microdados fornecidos pela CGU fundamentem o correto motivo e a data de referência, caracterize a inelegibilidade do beneficiário que recebeu indevidamente o auxílio emergencial. Essas bases de dados e de informações oficiais fornecidas pela CGU serão os fundamentos e os amparos para notificar oficialmente os beneficiários que devem ressarcir ao Estado Brasileiro, proporcionando segurança e controle durante a execução do processo de resarcimento nas fases de notificação, restituição, cobrança extrajudicial, pagamento, constituição do crédito devido ou inserção na Dívida Ativa da União.

12.2. Avalia-se a necessidade de novas revisões dos apontamentos retificados pelo Relatório de Consultoria nº 908770, verificando a partir de qual data cada beneficiário tornou-se inelegível com a finalidade de apontar quais parcelas foram recebidas indevidamente, de forma que sejam solicitadas as devoluções pertinentes.

12.3. Por ocasião do trabalho integrado entre as instituições para proporcionar maior controle, os apontamentos recebidos foram encaminhados às operadoras, a fim de suspender o pagamento de parcelas ainda a serem pagas a beneficiários que foram identificados como inelegíveis aos auxílios emergenciais. Constatando- se o motivo, a data e a base de amparo da irregularidade apontada, verifica-se quais parcelas foram recebidas indevidamente e devem ser restituídas ao erário.

#### ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Quanto à recomendação 2, voltada a ações a serem adotadas em relação a pagamentos possivelmente indevidos, as mesmas compreendem a certificação quanto à inelegibilidade dos beneficiários inicialmente identificados pela CGU e a adoção de providências em relação a pagamentos efetuados a beneficiários não elegíveis, mesmo que de forma complementar a outras providências já adotadas, incluindo a devolução de recursos.

Como já destacado, em que pesem as nomenclaturas internamente adotadas pelo Ministério da Cidadania e/ou pela Dataprev, as situações de possível inelegibilidade apontadas pela CGU demandam que seja validado se os beneficiários são ou não elegíveis ao benefício, que sejam identificadas quais as parcelas foram pagas de forma indevida, bem como os valores a serem ressarcidos, independente de os mesmos terem sido, ou não, identificados pela Dataprev por ocasião dos processamentos realizados pela Empresa, de forma que designações como “melhoria” e “temporalidade”, por exemplo, não fazem sentido nesse contexto, bem como aquela de “dentro da regra” demanda a validação se os critérios definidos estão adequados e se a sua aplicação observou parâmetros devidos, com resultados consistentes.

Quanto às comparações entre os resultados do Relatório Preliminar de Avaliação nº 874648 e aqueles deste Relatório de Consultoria nº 908770, já foi esclarecido que a CGU não realizará análises específicas relacionadas às comparações desses números, haja vista que os parâmetros utilizados e o escopo temporal possuem características diferentes. Especificamente em relação aos resultados das análises que ainda serão feitas pelo Ministério, a partir de disponibilização de informações complementares pela Dataprev, as mesmas devem ser utilizadas como subsídios à sua tomada de decisão, sem a necessidade de envio de dados individualizados à CGU.

Quanto ao destaque apresentado para as situações que se referem a pagamentos decorrentes de decisões judiciais e extra-judiciais, esses números foram contemplados de forma segregada

no relatório de consultoria, sendo necessário que o Ministério da Cidadania se certifique acerca de eventuais divergências entre os dados registrados em relatório, oriundos de informações de pagamento, e aqueles apresentados a partir das avaliações realizadas pela Dataprev, o que, então, poderia sinalizar divergências entre dados disponíveis em diferentes fontes.

Naquilo que diz respeito às quantificações apresentadas e às referências à classificação efetuada, como “temporalidade”, “melhoria” ou “dentro da regra”, é relevante, como já mencionado, que se busque identificar as situações de não elegibilidade do cidadão ao benefício, e as parcelas às quais ele não faria jus, e não a disponibilidade inicial das informações à Dataprev, ou não, para a realização dessa avaliação. Em que pese a avaliação relacionada à atuação da empresa no processo de definição de elegibilidade ser relevante, para fins de identificação de eventuais falhas de processamento, ela deve ocorrer em momento distinto, no âmbito da execução dos contratos de prestação de serviço firmados entre o Ministério da Cidadania e a Empresa. Nesse sentido, as informações especificamente relacionadas à complexidade envolvida nos processamentos pertinentes não serão aqui tratadas.

O registro efetuado no item 5.23 da manifestação transcrita, acerca da responsabilidade de ressarcimento pelo beneficiário não elegível, corrobora o antes exposto. Destaca-se, no entanto, a necessidade, no âmbito da execução dos contratos de prestação de serviços anteriormente mencionados, de se analisar se o fundamento em dados existentes e em bases disponíveis considerou a necessária atualização dessas bases e a adequada definição e implementação de critérios de avaliação de elegibilidade.

Ainda, quanto ao mencionado no item 5.24, é necessário que se verifique, também no âmbito da execução contratual, se para esses beneficiários identificados como “dentro da regra” se essas regras foram devidamente definidas e corretamente implementadas, haja vista que a situação extrapola a questão de amplitude das bases utilizadas e a sua devida atualização. Ainda, essa análise repercute na deliberação mencionada no item 5.25 e em eventuais desbloqueios de parcelas.

Relevante destacar a necessidade de consideração, ainda no âmbito da execução dos contratos antes mencionados, daquilo que está contemplado no item 5.26 da manifestação em relação aos denominados “pontos de melhoria” e que se referem, efetivamente, a falhas de processamento, em montante estimado, para as análises já efetuadas pela Dataprev, de R\$ 240 milhões, os quais se relacionariam a: (i) inclusão de bases de dados antes não utilizadas; (ii) aprimoramento do critério relacionado à consulta de óbitos; e (iii) utilização de CPF (além de NIS/NIT) como critério de cruzamento de vínculos no âmbito do RGPS (no CNIS), na Maciça, na base do Seguro-Desemprego, e naquela do Seguro-Defeso.

Em relação às informações apresentadas por meio da Nota Técnica nº 30/2021, foi indicado que será solicitado à Dataprev verificar e revisar os apontamentos efetuados pela CGU, de forma a subsidiar as validações adicionais a serem realizadas no âmbito do Ministério da Cidadania, permitindo identificar as parcelas pagas/recebidas indevidamente e passíveis de ressarcimento pelos beneficiários.

Quanto à recomendação no sentido que se avaliasse a repercussão das situações apontadas em pagamentos ainda a serem realizados relacionados ao Auxílio Emergencial Residual e ao Auxílio Emergencial 2021, considerando o exposto pelo Ministério da Cidadania, de que os

pagamentos ainda a serem realizados envolveriam exclusivamente situações de concessões judiciais ou de reprocessamentos realizados a partir de indicação do Conselho Nacional de Justiça, bem como sua responsabilidade primária pela adoção de mecanismos para evitar a realização de pagamentos indevidos, o item ‘c’ da recomendação, anteriormente incluído na versão preliminar do relatório, foi suprimido em sua versão definitiva.

#### **VI.II.6.3. Recomendação 3**

Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, de 31.12.2021, elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único e pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania.

##### **RECOMENDAÇÃO 3.**

**“Quanto às situações de possíveis pagamentos em duplicidade com outros benefícios, buscar outros elementos para validar a situação apontada e ultimar as providências operacionais necessárias para não realização de pagamentos concomitantes de benefícios não acumuláveis, bem como para o resarcimento de valores indevidamente pagos/recebidos.**

**(Achados nº II.2.5 Beneficiários que receberam, simultaneamente, benefício previdenciário, assistencial ou trabalhista e II.2.13.1 Beneficiários que receberam, simultaneamente, o benefício do Programa Bolsa Família)”**

5.33. Como já informado no item anterior, todos os lotes do auxílio emergencial já foram processados e pagos, restando os provenientes de decisões judiciais de natureza executória os selecionados pelo CNJ para reprocessamento, perdendo assim a efetividade dessa ação por parte do Ministério da Cidadania.

5.34. Ademais, foi informado pela Dataprev que a chave de cruzamento utilizada para identificação do critério de elegibilidade era o NIT, porém, após os achados da CGU, passou-se a utilizar também o CPF, o que possibilitou a identificação de mais beneficiários em concomitância com benefícios assistenciais ou trabalhista. Assim, para melhoria da regra e com objetivo de focalizar cada vez mais o programa, a metodologia de cruzamento foi alterada para incluir o CPF como chave em conjunto com o NIT se tornando assim mais restritiva.

5.35. Diante disso esse requisito de elegibilidade passou a ser verificado da seguinte forma:

“A verificação dos benefícios previdenciários e BPC/LOAS é feita pesquisando-se prevalentemente pelo CPF da pessoa, e complementarmente pelo NIT, na Base de Benefícios Previdenciários e BPC/LOAS (Maciça). Caso seja encontrado qualquer benefício vinculado a pessoa, ele não passará neste critério de elegibilidade e o indicador é preenchido com “1”, conforme abaixo:

A pesquisa para a identificação dos benefícios previdenciários e BPC/LOAS é feita consultando a base analítica que é atualizada conforme abaixo:

Busca com os CPFs na base analítica:

- Se encontrar -> atualiza-se a base analítica
- Senão -> Busca o NIT e vai no MDM buscar os CPFs o Cruza com a base analítica com os CPFs encontrados
- Se encontrar -> atualiza
- Senão -> Pesquisa com os NITs no CNIS para buscar os CPFs
- Se encontrar -> Busca na Base Analítica com os CPFs o Se encontrar -> atualiza base analítica
- Senão -> Descarta.”

5.36. No que concerne às situações apontadas pela CGU como possíveis pagamentos em duplicidade com benefícios do PBF, cumpre destacar que a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), em 16 de agosto de 2021, manifestou-se a respeito dessa demanda por meio do Despacho nº

149/2021/SEDS/SENARC/DEBEN (SEI 10855078), bem como na Nota Técnica nº 20/2021 (SEI 9997334), emitindo em tais documentos análise a respeito dos dados enviados pela CGU a este Ministério.

5.37. Quanto aos casos que necessitam de providências operacionais, ressalta-se que os procedimentos não foram executados até o momento em função das adequações operacionais necessárias para implantação do novo Programa Auxílio Brasil. A criação de novo programa exigiu adaptação de todos os sistemas e operações do Programa Bolsa Família, o que levou à necessidade de suspensão das ações de administração de benefícios, conforme estipulado na INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 6/SEDS/SENARC/MC, de 19 de novembro de 2021:

"Art. 2º Seguem suspensas as ações de administração de benefícios, realizadas pelo Ministério da Cidadania ou pelo agente operador, derivadas de monitoramento e repercussões não automáticas, tais como:

I - suspensão por recebimento do Seguro Defeso, de que trata a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003;

II - suspensão por recebimento do Auxílio Emergencial 2021, de que trata a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021 e o Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021;

III - cancelamento por fim da regra de emancipação, de que trata o art. 19 da Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021; ou

IV - verificação e tratamento dos casos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentavam em sua composição doadores de recursos financeiros, prestadores de serviços a campanhas eleitorais, candidatos a cargos eletivos com patrimônio incompatível com as regras do programa ou candidatos eleitos nas eleições de 2020, previstos na Instrução Normativa nº 03/SEDS/SENARC/DEBEN/MC, de 6 de janeiro de 2021.

Parágrafo único. A retomada das ações mencionadas neste artigo será decidida pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, observadas as necessidades operacionais do Programa Auxílio Brasil."

5.38. No entanto, ainda que a Instrução Normativa esteja vigente, a SENARC tem construído, em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação, solução para viabilizar suspensão dos pagamentos dos beneficiários que tiveram pagamento concomitante dos benefícios do PBF e do AE, de modo a permitir a retenção dos valores tão logo nova normativa seja publicada.

Nota Técnica nº 30/2021, de 28.12.2021, elaborada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação:

**13. RECOMENDAÇÃO 3: QUANTO ÀS SITUAÇÕES DE POSSÍVEIS PAGAMENTOS EM DUPLICIDADE COM OUTROS BENEFÍCIOS, BUSCAR OUTROS ELEMENTOS PARA VALIDAR A SITUAÇÃO APONTADA E ULTIMAR AS PROVIDÊNCIAS OPERACIONAIS NECESSÁRIAS PARA NÃO REALIZAÇÃO DE PAGAMENTOS CONCOMITANTES DE BENEFÍCIOS NÃO ACUMULÁVEIS, BEM COMO PARA O RESSARCIMENTO DE VALORES INDEVIDAMENTE PAGOS/RECEBIDOS. (ACHADOS Nº II.2.5 E II.2.13.1). COMO SUBSÍDIOS PARA A RESPOSTA DESSA RECOMENDAÇÃO INFORMA-SE QUE:**

13.1. Mantem-se as articulações junto ao INSS para que com as trocas de informações e de dados entre as instituições evite-se pagamentos futuros previdenciário ou assistencial de sobreposição dos mesmos períodos que o beneficiário tenha recebido os auxílios emergenciais, mitigando problemas posteriores de recebimento simultâneo.

13.2. Também, verifica-se a necessidade de ratificar os períodos específicos de recebimento em duplicidade com outro benefício, apontados pela CGU, para caracterizar a inelegibilidade e as parcelas a serem devolvidas no processo de resarcimento, regulamentado por decreto presidencial em elaboração final com a promulgação da Lei da MP nº 1061/21.13.3. Ainda, o motivo de inelegibilidade, caracterizado por ser titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-

desemprego ou de programa de transferência de renda federal, está inserido em outras tipologias apontadas, que serão bases de amparo administrativo para as ações de ressarcimento junto aos diversos tipos de órgãos. Nessa estratégia integrada, desde início são enviadas informações às instituições para as devidas apurações e devoluções.

### ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A despeito da informação de que não existem pagamentos ainda a serem realizados de auxílios emergenciais, há a necessidade de buscar o ressarcimento de valores pagos indevidamente, pois houve o acúmulo de pagamento de AE com outros benefícios, assim como de adoção de providências para que situações como as ocorridas não voltem a ocorrer no âmbito do pagamento de benefícios não acumuláveis.

Quanto à não utilização de CPF nos cruzamentos de informações com bases de dados como o CNIS, e com folhas de pagamento como a Maciça e aquelas do Seguro-Desemprego e do Seguro-Defeso, como antes mencionado, essa situação, para além das melhorias necessárias em cruzamentos de dados (considerando a obrigatoriedade de inserção de CPF em bases de dados oficiais, conforme Decreto nº 9.094/2017, art. 5ºA, e obrigatoriedade explicitada também nos normativos do Auxílio Emergencial, com tolerância exclusivamente em relação aos beneficiários do grupo Bolsa Família), deve ser considerada no curso das análises relacionadas à avaliação das obrigações da empresa operadora no âmbito da execução dos contratos de prestação de serviço firmados para a avaliação de elegibilidade ao Auxílio Emergencial.

Destaca-se que não se fez avaliação específica quanto aos critérios informados para a avaliação de requisito de elegibilidade, conforme registrado no item 5.35 da Nota Técnica Conjunta nº 7/2021/SECAD/SE/SENARC/SEDES, haja vista o encerramento dos pagamentos do benefício e que a avaliação quanto à adequação do critério deve ter sido realizada à época, de forma tempestiva, pelo contratante dos serviços.

A despeito das informações antes apresentadas pelo Ministério relacionadas à duplicidade de pagamentos com o Bolsa Família, como citado no item 5.36 da mencionada Nota Técnica Conjunta, foi registrado que as situações que demandariam “providências operacionais” não foram realizadas em decorrência de procedimentos relacionados à implantação do Programa Auxílio Brasil. Sendo destacado, também, que tratativas pertinentes estão sendo conduzidas, de forma conjunta, pela SENARC e pela STI, para viabilizar a futura suspensão de benefícios em decorrência de pagamentos anteriores indevidamente realizados de forma cumulativa com o Auxílio Emergencial.

Especificamente em relação a benefícios pagos de forma cumulativa com aqueles que constam da folha de pagamentos do INSS (Maciça), por meio da Nota Técnica nº 30/2021 é registrado que as articulações pertinentes estão sendo realizadas junto ao INSS, remetendo a pagamentos futuros, de forma que não está claro como serão efetuados os ajustes em relação aos acúmulos ocorridos à época do pagamento do Auxílio Emergencial.

Destaca-se, por oportuno, que situações de acúmulo com Seguro-Desemprego e Seguro-Defeso, acerca das quais não houve registro a respeito de providências porventura adotadas, deverão ser eventualmente tratadas junto à Secretaria de Trabalho, órgão que atualmente compõe a estrutura do Ministério do Trabalho e Previdência, e à Secretaria de Aquicultura e Pesca, que compõe a estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

## **Anexo VII – Resultados Parciais expedidos no âmbito do ACT nº 01/2020, celebrado entre o MC e a CGU.**

**Resultado nº 5** – Análise sobre o Contrato sem número (s/n)<sup>73</sup>, celebrado em 08.04.2020 entre o Ministério da Cidadania e a CAIXA, para a prestação de serviços de operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial.

**Resultado nº 13** – Análise sobre o Contrato Administrativo nº 12/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, para a prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação para a operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial.

**Resultado nº 14** – Análise sobre procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais processadas pelo Ministério da Cidadania, em parceria com a Defensoria Pública da União.

**Resultado nº 17** – Análise sobre o Contrato Administrativo nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, para a prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação.

**Resultado nº 19 – Análise sobre o Contrato Administrativo nº 18/2020, celebrado entre Ministério da Cidadania e os Correios, para a prestação de serviços de atendimento ao cidadão quanto ao cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial.**

---

<sup>73</sup> Conforme já mencionado neste Relatório, a versão do documento manualmente assinado, registrada no processo nº 71000.022548/2020-19 como documento SEI nº 7409013, não apresenta identificação de numeração do Contrato. Em documentos posteriores, o Contrato passa a ser identificado como Contrato nº 1, de 04.04.2020. Esta é a nomenclatura utilizada ao longo deste Relatório. No entanto, o resultado enviado ao Ministério da Cidadania em caráter preliminar, em 2020, referenciava o Contrato sem número (s/n).



**CGU**

Controladoria-Geral da União

## ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

### MINISTÉRIO DA CIDADANIA

**ACT 01/2020 – Registro resultados 5 – Análise sobre o Contrato s/n celebrado entre Ministério da Cidadania e Caixa Econômica Federal para a prestação de serviços de operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial**

**27.05.2020**

#### I) INTRODUÇÃO

Trata-se de acompanhamento realizado em decorrência da assinatura de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério da Cidadania (MC), ACT nº 01/2020, no intuito de apresentar avaliação sobre aspectos da operacionalização do Auxílio Emergencial instituído por meio da Lei nº 13.982, de 02.04.2020, que trata de medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), a que se refere a Lei nº 13.979, de 06.02.2020.

Uma das medidas adotadas, conforme previsto no art. 2º da supracitada Lei, é a concessão de Auxílio Emergencial (AE) no valor de cota mensal de R\$ 600,00 mensais, por período de três meses, ao trabalhador que atende a determinados requisitos. De acordo com a regulamentação do auxílio, existe a possibilidade de determinado beneficiário receber valor distinto, no montante de R\$ 1.200,00<sup>1</sup> e, também, de determinado grupo familiar receber o montante de R\$ 1.800,00<sup>2</sup> mensais.

A regulamentação da Lei nº 13.982/2020 se deu por meio do Decreto nº 10.316, de 07.04.2020, e, no âmbito do Ministério da Cidadania, os procedimentos para operacionalização das atividades relacionadas à concessão do Auxílio Emergencial

---

<sup>1</sup> Considerando-se que o Decreto nº 10.316/2020, no Artigo 3º, § 2º, estabelece que a “mulher provedora de família monoparental fará jus a duas cotas do auxílio, mesmo que haja outro trabalhador elegível na família”, a referida beneficiária, atendida a condição estabelecida, teria direito à percepção do Auxílio Emergencial no valor mensal de R\$ 1.200,00.

<sup>2</sup> Considerando-se que a Lei nº 13.982/2020, no Artigo 2º, §1º, estabelece que “o recebimento do Auxílio Emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família”, uma família que seja composta de uma mulher provedora de família monoparental (sem cônjuge ou companheiro, responsável por família com pelo menos uma pessoa menor de 18 anos) e de um membro maior de 18 anos, desempregado, terá direito à percepção de três cotas do Auxílio Emergencial no valor mensal de R\$ 1.800,00.

foram regulamentados pelas Portarias/GM nº 351 e 352, ambas de 07.04.2020, e pela Portaria/GM nº 386, de 14.05.2020, que definiu o calendário de pagamentos do Auxílio Emergencial.

Estudos realizados pelo Ministério da Cidadania estimaram a concessão do Auxílio a um público alvo de 54 milhões de beneficiários, por período de três meses, representando um dispêndio de R\$ 98,2 bilhões de reais, com recursos garantidos a partir da edição da Medida Provisória nº 937, de 02.04.2020. No entanto, em decorrência de um maior número de habilitados para o recebimento do benefício, em relação à previsão inicial, houve suplementação orçamentária, mediante crédito extraordinário de R\$ 25,72 bilhões, por meio da Medida Provisória nº 956, de 24.04.2020, e de R\$ 28,72 bilhões, por meio da Medida Provisória nº 970, de 25.05.2020.

Para a operacionalização dos pagamentos, foi contratada a Caixa Econômica Federal (CAIXA), na qualidade de Agente Pagador, por meio do Contrato sem número (s/n), celebrado em 08.04.2020, em decorrência de Ato de Dispensa de Licitação, constante do Processo Administrativo nº 71000.022548/2020-19. Assim, o Ministério da Cidadania figura como “Contratante” e a CAIXA como “Contratada” nesse contrato, que tem como objeto:

*“a prestação de serviços pela Contratada para a execução de ações estabelecidas neste Contrato e no seu Projeto Básico Simplificado, conforme prevê o art. 4º-E da Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, visando a operacionalização do Auxílio Emergencial à população de baixa renda, nos termos da Lei âmbito das ações de proteção social previstas para o período de enfrentamento à emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da expansão do Coronavírus (Covid-19)”.*

Este documento trata, especificamente, da **análise do Contrato s/n, supracitado, com o objetivo de identificar riscos envolvidos em sua execução e de sinalizar controles preventivos ou corretivos** cuja pertinência e oportunidade de implementação poderão ser apreciados pelo Ministério da Cidadania.

Destaca-se que, nesta análise, não foram contemplados aspectos relativos à formalização do contrato, tais como regularidade da dispensa de licitação que fundamentou a contratação, face à existência de contrato vigente entre o MC e a CAIXA; regularidade fiscal da contratada; competências dos agentes envolvidos nos procedimentos de formalização de contrato; e cronologia dos atos de gestão praticados.

As análises foram baseadas nos documentos anexos ao Processo SEI nº 71000.022548/2020-19, especialmente no termo de Contrato e no Projeto Básico Simplificado (PBS), partes do processo mencionado<sup>3</sup>.

Assim, o resultado dessas análises está registrado no item II – Resultados das verificações realizadas, onde, complementarmente, constam os riscos identificados; e no item III – Possíveis controles e providências, onde constam os controles preventivos ou corretivos sugeridos.

---

<sup>3</sup> Processo analisado havia sido atualizado até 11.05.2020, com 185 páginas, cujo último documento anexado era o Ofício nº 46/2020/SEDS/SENARC/GAB/MC, de 11.05.2020. O Contrato consiste no documento SEI nº 7409013 e o Projeto Básico Simplificado no documento SEI nº 7441743. Posteriormente, identificou-se a inserção de outros documentos no processo, no período de 12 a 21.05.2020 (páginas 186 a 197), todos eles tratando da indicação de membros para a composição de comissão a ser designada para acompanhar e fiscalizar a execução do Contrato.

## **II) RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES REALIZADAS**

A seguir, apresentam-se os resultados das análises realizadas. Inicialmente, são registradas análises sobre a definição do objeto e a composição e recomposição de custos. Na sequência, sobre regras de validade dos créditos e procedimentos de devolução de valores e sobre mecanismos de acompanhamento da execução contratual. Por fim, outras situações relevantes não enquadradas nas situações anteriores.

### **II.1) Análises sobre a definição do objeto e a composição e recomposição de custos.**

De acordo com as Cláusulas Quarta e Sétima do Contrato, os serviços contratados serão realizados sob a forma de execução indireta sob o regime de empreitada por preço unitário, o qual foi estipulado em tarifa de R\$0,80 por parcela do AE paga pela CAIXA, excetuadas as parcelas pagas por meio de outras instituições financeiras<sup>4</sup>.

Quanto à tarifa de R\$0,80 por parcela do AE, o Processo Administrativo SEI nº 71000.022548/2020-19, que contém, em especial, o Contrato, o PBS e a Proposta Comercial<sup>5</sup> apresentada pela CAIXA, não possui registro, nos documentos que o integram, da composição de custos que embasou a definição da tarifa. Logo, a análise não permitiu identificar quais custos, diretos ou indiretos, foram considerados nessa precificação.

Ainda, consta no Projeto Básico Simplificado, fl. 4, sinalização do Ministério da Cidadania da falta de detalhamento dos custos no momento da assinatura do Contrato, conforme o seguinte trecho:

*(...) com vistas a estimar os gastos com essa contratação é necessário que CAIXA nos encaminhe informações complementares contendo prazo de execução, descrição e orçamento/preços dos serviços para a sua realização, de acordo com o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

Acerca dos custos, é importante destacar que, em manifestação ao Parecer emitido pela Assessoria Jurídica, registrada na Nota Técnica nº 2/2020, de 14.04.2020, o Ministério da Cidadania informou que outras instituições financeiras (Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco do Brasil) foram consultadas, mas não apresentaram proposta e, consequentemente, não especificaram o serviço. Assim, a única análise identificada no processo sobre a pertinência da tarifa se refere à registrada na Nota Técnica nº 1/2020 – SGFT/SE/MC, de 08.04.2020, que compara a proposta de R\$0,80 com as tarifas que seriam praticadas pela CAIXA no âmbito do Contrato nº 01, de abril/2016, celebrado entre o MC e a CAIXA para operação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), das Ações de Transferência Direta de Renda do Governo Federal (Programa Bolsa Família – PBF) e de Ações de Transferência Direta de Renda de governos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, integradas às ações de transferência direta de renda

---

<sup>4</sup> Consta na Cláusula Sétima que a isenção de tarifa por meio de crédito em conta realizada por outras instituições financeiras foi garantida por meio de negociação da CAIXA com a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) e a Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP), que aprovou a isenção de custos por essas transferências.

<sup>5</sup> Documento SEI nº 7389553.

do Governo Federal, que seriam: Operação de Pagamento Social no valor de R\$2,1569; Operação de Pagamento crédito em conta CAIXA Fácil no valor de R\$1,25; e Operação de Pagamento por crédito em conta poupança, no valor de R\$1,25.

O ponto de destaque é que, pela ausência de detalhamento da orçamentação da tarifa de R\$0,80, não houve discriminação da composição dos custos operacionais diretos e indiretos, marginais, fixos ou variáveis, contemplados na tarifa.

Tal panorama se mostra relevante para contextualização das análises a seguir registradas acerca das possibilidades de repactuação do equilíbrio econômico-financeiro e, em especial, da relevância dos controles a serem instituídos para enfrentamento dos riscos decorrentes de eventual repactuação, considerando as disposições da Cláusula Sétima, Dos Preços Unitários, Subcláusula Quarta e Parágrafos Primeiro e Segundo.

Conforme será detalhado adiante, esses dispositivos contratuais estabelecem que, se os custos operacionais diretos e indiretos se elevarem acima do custo marginal, será admitida a repactuação de preços que consistirá no ressarcimento, à CAIXA, do valor excedente que despendeu além da remuneração que obteve (baseada no cálculo da tarifa de R\$0,80 multiplicada pela quantidade de créditos realizadas), com a incidência de desbordo em alíquota de 10%.

### **II.1.a) Falta de clareza sobre a classificação dos custos em diretos, indiretos e marginal.**

Consta do Contrato analisado, no Parágrafo Primeiro, da Subcláusula Quarta, da Cláusula Sétima, a possibilidade de repactuação do preço do contrato, durante toda a execução contratual, e inclusive após a cessação da prestação de serviços, mediante a apresentação do Relatório Final de Prestação de Contas, no caso da constatação de que os custos incorridos pela Contratada na operacionalização dos pagamentos do AE superaram a remuneração por ela obtida. Os custos incorridos, segundo definição contratual, correspondem a “todo valor suportado direta ou indiretamente pela Contratada na execução dos serviços”, sendo exemplos aqueles constantes da “lista não taxativa da Subcláusula Quarta”.

Acerca da referida lista, o que se verifica a partir da análise do Contrato e do PBS é a ausência de quantificação ou, pelo menos, de definição da proporção desses itens na composição do custo unitário.

Também consta do Contrato, na Subcláusula Quarta, da Cláusula Sétima, a possibilidade de repactuação caso os custos operacionais diretos e indiretos se elevem acima do custo marginal, sem a apresentação, no Contrato ou no PBS, do conceito de custo marginal e, especialmente, de como se obteria o seu valor.

Como as atividades a serem realizadas pela Contratada na operacionalização do AE não foram detalhadas (insumos necessários, metas parciais, quantitativos, custos incorridos etc), verifica-se que a Contratante desconhece os custos incorridos pela Contratada. Essa situação fragiliza eventuais análises que o Ministério da Cidadania venha a realizar

em virtude de pedido de repactuação, pois, ao não conhecer os custos diretos e indiretos da contratação, a Contratante enfrentará dificuldades de avaliar alegações sobre elevação do custo marginal em níveis superiores à tarifa pactuada. Ainda, o parágrafo Primeiro estabelece que essa repactuação consideraria “toda a execução do contrato”, o que pode onerar ainda mais a operacionalização do AE.

### **II.1.b) Ausência de clareza em relação ao adicional de 10% sobre o valor excedente àquele da remuneração obtida, em caso de repactuação.**

No Parágrafo Terceiro da Cláusula Sétima do Contrato analisado consta que a “repactuação consistirá no ressarcimento, à Contratada, do valor excedente que despendeu além da remuneração que obteve [...] incidindo sobre o desbordo<sup>6</sup> a alíquota de 10% (dez por cento), que se obriga a aceitar de modo a não inviabilizar as suas próprias atividades ou a operacionalização do Auxílio Emergencial” (original sem grifo).

Na análise dos documentos inseridos no Processo Administrativo SEI nº 71000.022548/2020-19, em especial do documento Ofício nº 0009/2020/VIGOV, de 03.04.2020, relativo à proposta<sup>7</sup> da Contratada e do Projeto Básico Simplificado, não foi identificada justificativa técnica para a pactuação especificamente de “10% sobre o desbordo”, que poderá representar, ao final da execução, valor significativo sobre a contratação e que, conforme descrito acima, foi previamente aceito pela Contratante. Nesse sentido, avalia-se que essa possibilidade contratual exige atenção do Ministério da Cidadania para o adequado acompanhamento do contrato.

Destaca-se que não há previsão de que a Contratada, ao longo da execução, necessariamente apresente ao MC informações sobre situações e atividades que onerem os custos do contrato acima do originalmente pactuado. Observa-se, assim, que, estritamente de acordo com essa configuração contratual, o Ministério da Cidadania pode ser surpreendido – no relatório final – por custos desconhecidos, acumulados ao longo de 9 meses de execução do contrato. Assim, é relevante que o Ministério avalie a possibilidade de pactuar com a CAIXA que essas situações sejam reportadas assim que se consubstanciem, ou mesmo antes de a Contratada incorrer nesses custos, de forma a buscar melhor equalizá-las.

### **II.1.c) Riscos relacionados ao modelo de repactuação de preços estabelecido no Contrato.**

O Contrato, na Subcláusula Quarta de sua Cláusula Sétima e nos Parágrafos subsequentes, define a repactuação contratual, mesmo após a cessação da prestação de serviços, caso se constate que os custos operacionais diretos e indiretos tenham se

---

<sup>6</sup> Embora inexista definição contratual, depreende-se, da leitura do contrato, que o desbordo corresponderia à diferença entre a despesa efetivamente incorrida pela CAIXA e a remuneração obtida com a execução contratual, se positiva.

<sup>7</sup> Trata-se do documento SEI 7389553.

elevado acima do custo marginal, “a exemplo de despesas com o desenvolvimento de software, licenças unitárias ou seus acréscimos; manutenção ou desenvolvimento de site ou plataforma, atendimento telefônico ou incremento de ações de marketing”.

Os exemplos mencionados no Contrato denotam complexidade para a aferição de seus custos. O desenvolvimento de software, a manutenção de sites e incrementos em ações de marketing demandam, em alguma medida, que os envolvidos nos procedimentos de reconhecimento dos serviços prestados tenham conhecimento acerca do objeto e das formas e parâmetros de especificação usualmente adotados.

Especialmente ao se considerar que não há documentação no processo de formalização do Contrato que esclareça eventual pactuação ocorrida até o momento da assinatura, observa-se assimetria de informações entre as partes do contrato, pois o Ministério da Cidadania somente terá conhecimento de tais serviços a partir de informações eventualmente apresentadas pela CAIXA. São, portanto, serviços que demandam diligência e acompanhamento do MC, e transparéncia por parte da CAIXA, para que sejam adequadamente especificados e possam, assim, justificar eventual reequilíbrio do valor contratual.

Destaca-se que a Subcláusula Terceira da Cláusula Sétima prevê que eventual redução do custo real dos preços unitários será repassada ao valor da tarifa e que essa redução pode decorrer de “novas tecnologias, ganho de escala, supressão de atividades definidas no Projeto Básico Simplificado, mudanças de rotinas operacionais sistêmicas ou logísticas” e, externamente ao desempenho da Contratada, de outros fatores tributários, legais ou econômicos que afetem seus preços unitários. Novamente, também considerando que as atividades supracitadas não tenham sido detalhadas previamente à assinatura do Contrato, qualquer redução de valores do Contrato dependerá de informações da Contratada acerca de eventuais supressões e dos respectivos custos fixos e variáveis que deixaram de ser incorridos na operacionalização do pagamento do AE. Igualmente, essas possibilidades demandam efetivo acompanhamento da execução contratual pelo MC.

Em síntese, o conhecimento do que está contido dentro do custo unitário de R\$0,80 por parcela creditada aos beneficiários é premissa necessária no caso de eventual análise sobre repactuação de valores, pois consiste na linha de base para reconhecimento de situação que demande reequilíbrio do contrato celebrado. Assim, com base no exposto nos itens II.1.a, II.1. b e neste item II.1.c, verifica-se a existência de risco de que eventual análise sobre recomposição de custos se mostre operacionalmente inviável.

## **II.2) Análises sobre regras de validade dos créditos e procedimentos de devolução de valores.**

Caso o beneficiário do Auxílio Emergencial seja originalmente beneficiário do Programa Bolsa Família, o Decreto nº 10.316/2020 estabelece a realização do pagamento do auxílio por meio da modalidade conta contábil (prevista no inciso III do § 12 do art. 2º

da Lei nº 10.836/2004, e denominada no Decreto de “plataforma social”) ou por meio de conta de depósito nas modalidades autorizadas pelo Ministério da Cidadania.

Aos demais beneficiários, ou seja, aqueles que não são originalmente beneficiários do Programa Bolsa Família, o Decreto estabelece pagamento por meio de conta depósito ou poupança de titularidade do trabalhador, preferencialmente, ou por meio de conta poupança social digital.

Na análise do Contrato celebrado, verificou-se, na Cláusula Terceira, a previsão de devolução dos recursos referentes às parcelas pagas em conta poupança social digital não movimentadas no prazo de 90 dias e, também, a previsão de validade de 90 dias para as parcelas disponibilizadas mediante plataforma social. Já a Subcláusula Sétima, da Cláusula Nona, prevê a devolução à Contratante dos recursos relativos aos benefícios depositados em Conta Suprimento não pagos dentro dos períodos de validade das parcelas.

Com base nessas informações, foram realizadas análises acerca da normatização e dos procedimentos e responsabilidades definidos para controle de validade de créditos e eventuais devoluções de valores ao Ministério da Cidadania, conforme os itens seguintes.

## **II.2.a) Identificação de lacunas normativas a respeito da devolução de créditos não utilizados.**

Conforme anteriormente disposto, o Decreto nº 10.316/2020, estabelece que o pagamento do Auxílio Emergencial se dará: i) se beneficiário do Programa Bolsa Família (Art. 10) por meio das modalidades conta contábil, "plataforma social" ou por meio de conta de depósito nas modalidades autorizadas pelo Ministério da Cidadania; e, ii) se trabalhador elegível ao Auxílio Emergencial (Art. 11), por meio de conta depósito ou poupança de titularidade do trabalhador, preferencialmente, ou por meio de conta poupança social digital.

Na análise do Contrato, verificou-se, na Cláusula Terceira, a previsão de devolução dos recursos referentes às parcelas pagas em conta poupança social digital não movimentadas no prazo de 90 dias e, também, a previsão de validade de 90 dias para as parcelas disponibilizadas mediante plataforma social. A Cláusula Nona prevê, ainda, a devolução à contratante dos recursos relativos aos benefícios depositados em Conta Suprimento não pagos dentro dos períodos de validade das parcelas.

Na análise do Contrato e do Projeto Básico Simplificado, não foi verificada qualquer menção à possibilidade de devolução de outros pagamentos, que não aqueles disponibilizados por “plataforma social”, prevista no Artigo 10 do Decreto nº 10.316/2020, ou poupança social digital.

Na análise constante da Nota Técnica nº 01/2020 que compõe o Processo, à fl. 5, verificou-se, inclusive, a previsão de que as parcelas pagas via crédito em conta serão caracterizadas como pagamento efetivado sem possibilidade de estorno, o que estaria

em conformidade com a legislação do Banco Central do Brasil. Todavia, não há citação a essa legislação, nem análise que a confronte com a situação emergencial e extraordinária atualmente vivenciada, em termos de saúde pública e fatores econômicos.

Nesse sentido, cabe destacar que foram legalmente instituídos mecanismos de proteção dos valores do AE, de modo que possam ser usufruídos pelos beneficiários necessariamente no contexto de emergência atual, a exemplo do art. 2º, § 13, da Lei nº 13.982/2020, que vedou às instituições financeiras “efetuar descontos ou compensações que impliquem a redução do valor do auxílio emergencial, a pretexto de recompor saldos negativos ou de saldar dívidas preexistentes do beneficiário, sendo válido o mesmo critério para qualquer tipo de conta bancária em que houver opção de transferência pelo beneficiário”.

Assim, observa-se que foram normativamente estabelecidos mecanismos para a preservação da disponibilização desses valores aos beneficiários, mas, no caso de não serem utilizados e de o crédito ter sido realizado em conta corrente, não foram estabelecidas formas para a restituição desses valores ao Ministério da Cidadania.

Diante do disposto, observa-se que o Ministério da Cidadania teria o entendimento de que não há a possibilidade de devolução dos referidos créditos caso os recursos do Auxílio Emergencial tenham sido disponibilizados mediante crédito em conta e esses valores, eventualmente, não sejam devidos ao beneficiário ao qual foram efetivados.

Por fim, registra-se que, independentemente da modalidade de pagamento utilizada, não há previsão de eventuais suspensões ou interrupções de pagamentos de parcelas subsequentes, caso as anteriores não tenham sido sacadas. Nesse sentido, também é oportuno que o Ministério da Cidadania avalie a pertinência de normatizar, ou de propor normatização às instâncias governamentais pertinentes, quanto à possibilidade de suspensão ou de interrupção de pagamentos caso os créditos não sejam sacados pelos beneficiários, especialmente se ocorrer prorrogação no período de pagamento do Auxílio Emergencial, por meio de aprovação de legislação específica, com o pagamento de parcelas adicionais àquelas três inicialmente previstas.

## **II.2.b) Necessidade de procedimentos para devolução de valores em decorrência de ausência de saque.**

Acerca das hipóteses legais de estorno de créditos realizados (exclusive a lacuna normativa indicada no item II.2.a), observou-se, na análise do Contrato e do PBS, que não foram detalhados procedimentos para operacionalização e acompanhamento da devolução de valores não sacados nos prazos legalmente estabelecidos.

No Contrato, verificou-se obrigação da Contratada de “enviar ao Ministério da Cidadania, mensalmente, relatório de efetividade de saque específico para o Auxílio Emergencial”. Ainda, acerca dos pagamentos disponibilizados por meio da plataforma social, consta previsão de encaminhamento pela Contratada, em até 45 dias, de relatório conclusivo dos saques efetuados do AE. Todavia, não há menção ao

detalhamento do conteúdo desses relatórios e das providências adotadas para a devolução de pagamentos de saques não efetivados e sobre, se vier a ser pertinente, eventuais suspensões de pagamentos de parcelas subsequentes.

Conforme já exposto, há previsão contratual de que ocorra a devolução à Contratante dos recursos relativos aos benefícios depositados em Conta Suprimento não pagos dentro dos períodos de validade das parcelas, o que, naturalmente, interfere nos saldos da conta e na remuneração devida ao Ministério da Cidadania, se o saldo for positivo, ou à CAIXA, se o saldo for negativo. Assim, observa-se que seria relevante definir procedimentos e responsabilidades para o acompanhamento dos estornos de créditos não sacados à Conta Suprimento.

#### **II.2.c) Necessidade de procedimentos para devolução de valores creditados após o óbito dos beneficiários.**

Como já mencionado, o Decreto nº 10.316/2020, que regulamenta a Lei nº 13.982/2020, estabelece, no Artigo 10, IV, prazo de validade de noventa dias para a parcela do Auxílio Emergencial disponibilizada ao beneficiário do Programa Bolsa Família (PBF) e, no Artigo 11, § 6º, o retorno dos recursos não sacados das contas poupança social digital, abertas e não movimentadas no prazo de noventa dias, à União, não fazendo menção a outras situações.

Entretanto, a Lei nº 13.846/2019, Artigo 36, estabelece que, no caso de óbito do beneficiário, o crédito indevido – ocorrido após a data do óbito – deve ser resarcido à União pela instituição integrante do sistema financeiro nacional e isso não se aplica, única e exclusivamente, à conta poupança social digital. A restituição desses valores pelas instituições financeiras, inclusive, encontra-se disciplinada pela Resolução do Banco Central do Brasil (Bacen) nº 4.708, de 31.01.2019.

Em que prese a previsão, no Projeto Básico Simplificado, de devolução de recursos não movimentados de acordo com regras a serem definidas em comum acordo, na análise do processo SEI nº 71000.022548/2020-19, não foi identificada a existência de normativo ou ajuste que detalhasse procedimentos e responsabilidades para a referida devolução.

#### **II.2.d) Necessidade de procedimentos para devolução de valores em decorrência de pagamentos a beneficiários posteriormente indicados como inelegíveis (pagamentos indevidos).**

Na análise do Contrato celebrado, verificou-se, na Cláusula Terceira, a previsão de devolução dos recursos referentes às parcelas pagas, elencando determinadas situações. Não consta, tanto do Contrato celebrado quanto do Projeto Básico Simplificado, qualquer menção à adoção de providências por ocasião de pagamentos efetuados a beneficiários não elegíveis.

Consta da Nota Técnica nº 01/2020, uma das peças do Processo SEI nº 71000.022548/2020-19, à fl. 5, a previsão de que “no modelo de pagamento em plataforma social e em crédito em conta, a Dataprev, Empresa de Tecnologia da Informação do Governo Federal, ficará responsável pela geração da folha a ser repassada a este Ministério da Cidadania que se encarregará do envio da folha de pagamento do Auxílio à Caixa, que deverá ser carregada nos referidos sistemas da Contratada, de maneira que o pagamento possa ser realizado nas modalidades previstas acima”. Depreende-se da leitura do trecho transrito que não caberia à Contratada adotar providências para a identificação de beneficiários inelegíveis. Não há menção, no citado documento, à adoção de providências para o resarcimento quando da realização de pagamentos indevidos.

Registre-se que também não foram identificados procedimentos e responsabilidades sobre a devolução no caso de recebimento de Auxílio Emergencial por outros beneficiários não elegíveis, mas que houve a divulgação acerca da criação de ferramenta para "Devolução de Valores do Auxílio Emergencial COVID-19"<sup>8</sup>, sobre a qual foram encaminhados questionamentos ao MC por meio do Ofício nº 7830/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 18.05.2020, não respondidos até a data de finalização desta análise. Nesse expediente, solicitou-se ao MC informar: a) a qual instituição (Ministério da Cidadania, CAIXA, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev ou outra) estaria vinculada a equipe responsável pelo desenvolvimento e manutenção da ferramenta; b) os custos envolvidos no desenvolvimento e na manutenção da ferramenta, e apresentar a respectiva planilha de cálculo desses valores; c) o contrato que, eventualmente, suportaria ou suportará os custos mencionados na letra "b"; e d) como se dará, e a quem compete, o fluxo de recepção de dados, conferência das devoluções recebidas e batimento das informações recebidas com as listas de beneficiários em processamento, de modo a evitar/prevenir futuros pagamentos indevidos.

Assim, considerando a análise do processo de formalização do Contrato, não há informações sobre procedimentos e responsabilidades acerca da devolução no caso de recebimento de AE por outros beneficiários não elegíveis, o que pode, em alguma medida, já ter sido tratado pelo Ministério da Cidadania. De todo modo, seria relevante dar a publicidade devida quanto aos procedimentos adotados em relação a beneficiários considerados posteriormente indevidos, consequências legais e formas de resolução da situação.

## **II.3) Análises sobre mecanismos de acompanhamento da execução contratual.**

Consta das obrigações da Contratante, no item IV da Cláusula Quinta do contrato analisado, a obrigação de “acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento dos serviços com

---

<sup>8</sup> Disponível em <https://devolucaoauxilioemergencial.cidadania.gov.br/devolucao>, acesso realizado em 18.05.2020.

base nos parâmetros do Projeto Básico Simplificado”. Essa obrigação também se encontra definida na Cláusula Décima, em sua Subcláusula Primeira, que dispõe sobre a execução da fiscalização por meio de uma Comissão de Fiscalização e Acompanhamento designada por Portaria pela Contratante. As obrigações de fiscalização, pela Contratante, da execução contratual, na situação sob comento, encontram-se originalmente dispostas no Artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, sendo exigido o acompanhamento e a fiscalização da execução contratual por representante da Administração.

Em razão disso, neste item são registradas análises acerca da formalização da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e de definição quanto às suas responsabilidades e da necessidade de definições sobre procedimentos relacionados à gestão e ao acompanhamento do contrato, necessárias à boa atuação da referida Comissão, ou de outra área que se entenda pertinente.

### **II.3.a) Formalização da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e definição quanto às suas responsabilidades.**

Conforme anteriormente disposto, consta das obrigações da contratante, no item IV da Cláusula Quinta do contrato analisado, a obrigação de “acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento dos serviços com base nos parâmetros do Projeto Básico Simplificado”. Essa obrigação também se encontra definida na Cláusula Décima, em sua Subcláusula Primeira, que dispõe sobre a execução da fiscalização por meio de uma Comissão de Fiscalização e Acompanhamento designada por Portaria pela Contratante.

É importante registrar que o Artigo 67 da Lei nº 8.666/1993, referente à fiscalização de contratos, prevê o acompanhamento e a fiscalização de sua execução por representante da Administração especialmente designado, a anotação em registro próprio das ocorrências, tomadas as devidas providências com vistas à adoção de medidas em tempo hábil etc.

Na análise do processo de formalização do Contrato, com movimentação até 21.05.2020, verificou-se a existência de Minuta de Portaria instituindo a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, de análise da Consultora Jurídica sobre a minuta; e de indicações de membros para a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento. Entretanto, até aquela data, não havia ainda sido designada formalmente a referida Comissão. Essa designação ocorreu por meio da Portaria GM/MCidadania nº 391/2020, de 22.05.2020, publicada no DOU em 25.05.2020. Assim, considerando que por ocasião da designação da Comissão o pagamento da primeira parcela do Auxílio Emergencial já havia sido realizado para mais de 50 milhões de beneficiários, incluídos os três grupos (Extracad, CadÚnico e Bolsa Família), é importante que sejam oportunamente definidos os procedimentos que serão adotados para validação dos atos praticados no âmbito da execução contratual no período anterior à designação da comissão.

Destaca-se, ainda, que para garantir a atuação efetiva da fiscalização contratual, é necessária a definição de diversos conceitos e procedimentos mencionados nos itens

desta análise, dentro os quais se menciona: conceitos de serviços continuados, eventuais e complementares; pagamento realizado (também a definição quanto aos pagamentos que serão efetivamente resarcidos de modo a evitar que a Contratada reclame o ressarcimento por valores correspondentes ao gerenciamento e à operacionalização da realização de transferências não efetivadas); existência ou não de remuneração para recursos transferidos a outros bancos para crédito aos beneficiários, recurso esse que pode ser rejeitado no caso de inconsistências cadastrais etc.

Também é necessária definição, dentre outras, quanto aos procedimentos e responsabilidades:

- a) para a verificação prevista na Subcláusula Terceira (verificação, na análise da fatura emitida, do atendimento às condições estabelecidas no Contrato e no Projeto Básico Simplificado);
- b) na emissão da manifestação técnica prevista na Subcláusula Sexta (acompanhando o Ofício de Informação de Pagamento Efetuado com a descrição dos itens pagos, valores retidos e glosados, indicando os motivos que justificam eventuais glosas);
- c) conteúdo mínimo e instâncias de aprovação do Demonstrativo de Remuneração Mensal; e
- d) para impedir a percepção simultânea dos benefícios Auxílio Emergencial e Bolsa Família, definindo se cabe à Contratada realizar batimentos de dados entre as listas de beneficiários do Auxílio Emergencial e a folha de pagamento do PBF para, então, efetivar as respectivas suspensões, ou se, de outro modo, deve a Contratada tão somente receber as listas exatas dos benefícios do PBF a serem suspensos a cada competência.

Diante do exposto, verifica-se que uma das três parcelas do AE já foi paga aos beneficiários (em torno de 50 milhões de beneficiários), bem como a segunda parcela já estava em pagamento sem que tivesse sido formalizada a referida Comissão, situação que merece atenção por parte do MC.

### **II.3.b) Necessidade de definições sobre procedimentos e responsabilidade relativos à liquidação para pagamento das faturas apresentadas mensalmente pela contratada.**

Consta do Contrato analisado, na Cláusula Oitava, a previsão de emissão de fatura pela Contratada, a ser paga pela Contratante, referente aos serviços continuados, eventuais ou complementares executados no mês anterior, relativos à operacionalização pela Contratada do pagamento do Auxílio Emergencial. Na Subcláusula Terceira da referida Cláusula consta, ainda, a previsão de prazo para a Contratante atestar a conformidade da cobrança “através da verificação do atendimento às condições estabelecidas no Contrato e no Projeto Básico Simplificado”.

Ocorre que na análise do Contrato e do PBS não foi identificada a definição conceitual de serviços continuados, eventuais ou complementares. Em análise das disposições da Lei nº 13.979/2020, especialmente do artigo 4º, observa-se, inicialmente,

incompatibilidade entre a contratação de serviços continuados<sup>9</sup> com os objetos passíveis de contratação em decorrência da pandemia de Covid-19, a saber “bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública (...)”, que tem, por natureza, caráter temporário. O referido normativo mantém-se silente quanto aos conceitos de serviço eventual e complementar, o que, conforme já dito, também não foi detalhado no Contrato e no PBS.

Na Subcláusula Segunda da Cláusula Oitava consta, ainda, a previsão de anexação, à fatura mensal, de “relatórios referentes aos itens tarifáveis cobrados” e de “quaisquer outras informações que considerar relevantes para a compreensão do faturamento efetuado”, e, na Subcláusula Quarta, a possibilidade de, “no caso de apuração de desconformidade entre a fatura apresentada e os serviços prestados”, a Contratante glosar os valores que apurar desconformes e efetuar o “pagamento da parte incontroversa, apresentando dados que justifiquem a glosa aplicada”.

Para a realização da glosa, conforme estabelecido na Subcláusula Sexta, é necessária a apresentação de manifestação técnica indicando os motivos que a justificam. Na Subcláusula Sexta, encontra-se a previsão de encaminhamento, pela Contratante, realizado o pagamento integral ou parcial, de “Ofício de Informação de Pagamento Efetuado com a descrição dos itens pagos, valores retidos e glosados e, neste último caso, anexando manifestação técnica indicando os motivos que as justificam e os comprovantes de recolhimento de tributos”.

Ainda, na análise realizada, não foi verificada definição, tanto no Contrato, quanto no Projeto Básico Simplificado, de procedimentos e responsabilidades para a verificação prevista na Subcláusula Terceira e/ou na emissão da manifestação técnica prevista na Subcláusula Sexta.

Por fim, cabe destacar a possibilidade de contestação da glosa e a existência de cláusula penal (Subcláusula Oitava, “c”, da Cláusula Oitava) impondo multa à Contratante no caso de não ratificação da glosa efetuada, tendo como parâmetro a Taxa Extra Mercado DEDIP do Bacen, situação que pode onerar desnecessariamente a execução do contrato, caso não executados os procedimentos nos prazos estipulados.

---

<sup>9</sup> A Instrução Normativa nº 5, de 26.05.2017, que “Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional”, emitida pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no Artigo 15 conceitua serviços continuados como: os serviços prestados de forma contínua são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

### **II.3.c) Necessidade de definições sobre procedimentos de monitoramento da situação dos créditos (comandados, acatados, efetivados e rejeitados).**

Conforme anteriormente citado, consta do contrato que, pela prestação dos serviços, a CAIXA fará jus ao recebimento da tarifa de R\$0,80 por parcela paga do AE, excetuando aquelas pagas por meio de outras instituições financeiras.

Consta, ainda, que o valor devido pela prestação dos serviços decorre da multiplicação da quantidade de pagamentos realizados pela tarifa unitária, inexistindo menção, tanto no Contrato quanto no PBS, de qualquer remuneração em decorrência da não realização de pagamentos por motivos alheios à vontade da contratada (a exemplo de um erro cadastral). Tal consideração se torna relevante ao passo que a não realização de pagamento, após tentativa, pode ter gerado ônus à Contratada, pelo menos, de natureza operacional.

É importante destacar, também, que indagada quanto ao processamento do AE, a CAIXA esclareceu a existência de quatro situações possíveis acerca do pagamento dos créditos aos beneficiários, apesar de não previstas no Contrato ou no PBS, a saber:

- a) Comandado, situação transitória entre a ordem de crédito em conta do Auxílio e o processamento;
- b) Acatado, situação transitória entre o processamento do crédito em conta e a efetivação, ou não, do crédito;
- c) Rejeitado, situação após o processamento em que não foi possível efetivar o pagamento. Essa situação também é considerada transitória, porque serão realizadas novas tentativas de pagamento; e
- d) Efetivado, situação em que o crédito do valor do Auxílio Emergencial foi realizado em conta de mesma titularidade do beneficiário.

Ainda, a CAIXA informou que, no caso de encaminhamento de crédito para outro banco, por DOC, “não há previsão de recebimento da confirmação dos créditos efetivados, permanecendo somente o retorno dos créditos eventualmente rejeitados”, o que revela possíveis fragilidades na liquidação dos valores a serem pagos à CAIXA, mas, especialmente, no controle de devoluções de saldos e remunerações sobre saldos (positivos ou negativos) da Conta Suprimento, conforme detalhado no item II.3.d.

Diante do exposto, é relevante a definição do conceito de pagamento realizado, de modo que os procedimentos de liquidação das faturas para pagamento da Contratada possam ser realizados com maior segurança, e o estabelecimento de procedimentos de acompanhamento da situação desses créditos, especialmente quando repassados pela CAIXA a outros bancos para créditos aos beneficiários.

## **II.3.d) Necessidade de definições sobre procedimentos de monitoramento da remuneração dos valores em Conta Suprimento, seja na CAIXA, seja transferidos pela CAIXA a outros bancos.**

A Cláusula Nona do Contrato prevê que “os recursos necessários ao pagamento do Auxílio Emergencial serão apurados mensalmente, pela Contratada, com base no total de benefícios a serem processados e disponibilizados, segundo o Calendário operacional para tanto estabelecido (...).” Já a Subcláusula Sétima da Cláusula supracitada define que “a remuneração dos recursos em saldo na Conta Suprimento será repassada à Contratante (...) acompanhada de Demonstrativo de Remuneração Mensal para sua conferência”.

Inicialmente, acerca do Calendário operacional, entende-se pertinente alertar para a necessidade que esse Calendário, e suas alterações, sejam adequadamente documentados, pois o cronograma de pagamentos estabelecido deve pautar as datas e valores a serem enviados pela União à CAIXA para o pagamento dos AE. Portanto, também o Calendário operacional se presta a ser um critério de avaliação da aderência da gestão do saldo da Conta Suprimento, pois, o pagamento do AE é operacionalizado mediante repasses da Contratante à Conta Suprimento específica e, conforme estabelecido na Subcláusula Segunda da Cláusula Nona, os saldos existentes na referida conta são remunerados financeiramente em base diária pela variação da Taxa Extra Mercado DEDIP do Bacen.

Consta, ainda, do Contrato analisado, na Subcláusula Nona da Cláusula Nona, a previsão de que se a Contratada “assegurar por seus meios o pagamento dos benefícios” quando de insuficiência de recursos na Conta Suprimento para o pagamento de benefícios das Ações de Transferência de Renda, “fica-lhe assegurada a remuneração diária sobre o saldo negativo registrado nessa conta com base na Taxa Extra Mercado DEDIP do Banco Central do Brasil”. Em que pese a inconsistência na elaboração da cláusula contratual, por referir-se a beneficiários das Ações de Transferência de Renda, considerando o objeto contratual, de sua leitura depreende-se que, caso sejam efetuados pagamentos relativos ao Auxílio Emergencial em valor superior ao saldo disponível na Conta Suprimento, eventuais saldos negativos serão remunerados à CAIXA com base na supracitada taxa.

Tanto o Contrato quanto o PBS deixaram de prever o conteúdo mínimo e as instâncias de aprovação do Demonstrativo de Remuneração Mensal. Também deixaram de prever a existência, ou não, de remuneração para recursos transferidos a outros bancos para crédito aos beneficiários, recurso esse que pode não ser creditado (sendo utilizada a denominação rejeitado) no caso de inconsistências cadastrais. Ainda, não foram identificados procedimentos de acompanhamento do fluxo desses créditos a partir das transferências da CAIXA a outros bancos.

Em síntese, considerando que o pagamento do AE é operacionalizado mediante créditos da Contratante em Conta Suprimento específica e que os saldos existentes na referida conta são remunerados financeiramente em base diária pela variação da Taxa Extra Mercado DEDIP do Bacen e, tendo em vista a possibilidade de realização de pagamentos

em outras instituições financeiras, e, também, a possibilidade de rejeição dos créditos destinados a essas instituições, entende-se necessário que o acompanhamento do pagamento da remuneração também conte cole os recursos transferidos a outros bancos para crédito aos beneficiários.

**II.3.e) Necessidade de definições sobre procedimentos de monitoramento do fluxo de valores na Conta Suprimento, no caso de serem realizadas pactuações com Unidades integrantes da Federação.**

Observou-se que a Cláusula Nona, Dos Recursos para Pagamento do Auxílio Emergencial, define, na Subcláusula Quarta, que “no caso de ocorrerem Pactuações com demais Unidades integrantes da Federação, o prazo para solicitação e repasse dos recursos por esses Entes fica condicionado aos prazos acordados e contratados com cada um deles”.

Por analogia às pactuações contidas no Contrato nº 01, de abril/2016, celebrado entre o MC e a CAIXA para operação do CadÚnico, das Transferência Direta de Renda do Programa Bolsa Família e da Transferência Direta de Renda de governos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, integradas às ações de transferência direta de renda do Governo Federal, depreende-se que a Subcláusula supracitada se refere à possibilidade de esses governos instituírem seus próprios programas, semelhantes ao AE, para socorro aos cidadãos brasileiros e de aderirem ao contrato celebrado entre o MC e a Caixa para operação dos pagamentos do AE para viabilizarem os pagamentos desses seus programas.

A princípio, não se verifica na legislação vigente, disciplinadora da operacionalização do AE, a previsão de pactuação de atividades relativas à operacionalização de benefícios instituídos por governos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, motivo pelo qual a Cláusula contratual sob comento pode ser considerada inexpressiva.

De todo modo, diante de qualquer situação de pactuação envolvendo os demais entes federativos no âmbito do Contrato sob análise, é necessária a adoção de controles para acompanhamento do fluxo da Conta Suprimento do AE que impeçam o uso dos recursos destinados ao referido benefício em outras finalidades, ou seja, para o pagamento de benefícios instituídos por outros Entes da Federação, com a finalidade de evitar saldos negativos na Conta Suprimento.

**II.3.f) Necessidade de definições sobre procedimentos de monitoramento da suspensão de pagamentos no âmbito do Programa Bolsa Família cujos beneficiários foram contemplados pelo Auxílio Emergencial.**

Na análise realizada, verificou-se a existência de obrigação relevante, de cunho operacional, registrada tão somente no PBS, à fl. 6, e não incluída dentre as cláusulas do contrato sob análise:

*"CONTRATANTE (...) V - suspender, com fundamento no critério estabelecido no § 2º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, com fundamento nas informações obtidas do banco de dados recebido da empresa pública federal de processamento de dados."*

Realizadas as análises, observou-se que não está claramente definido se compete à CAIXA realizar os batimentos de dados entre as listas de beneficiários do AE e a folha de pagamento do PBF para, então, efetivar as respectivas suspensões, ou se, de outro modo, a CAIXA deve tão somente receber as listas exatas dos benefícios do PBF a serem suspensos a cada competência.

Nesse sentido, tem-se ainda que, a partir dos documentos anexados ao processo analisado, não foi identificado claramente se compete à CAIXA reportar ao MC quantas famílias exatamente deixariam de receber os valores relativos ao PBF e o respectivo valor para cada competência, pois – no âmbito dos controles do PBF – esse valor deverá ser descontado dos repasses do MC à CAIXA relativos aos pagamentos da transferência direta de renda do PBF.

Destaca-se que os requisitos do PBF são diferentes daqueles do Auxílio Emergencial, de modo que nem todos os beneficiários do PBF serão migrados, temporariamente, do primeiro para o segundo, mas tão somente aqueles a que essa migração se mostre financeiramente vantajosa.

Ainda, sublinha-se que, conforme registro no item II.1, as tarifas a serem pagas à CAIXA no âmbito do Contrato celebrado para o pagamento do AE, por benefício, mostraram-se em valor mais baixo do que as praticadas no âmbito do Contrato que suporta os pagamentos do PBF, de modo que é relevante que os beneficiários sejam contemplados com o benefício efetivamente devido, de acordo com a legislação (seja o AE, seja o PBF), bem como que a CAIXA seja remunerada no âmbito do contrato em que efetivamente prestou o serviço e com base na exata tarifa vigente.

Em síntese, é relevante que o MC estabeleça procedimentos de checagem dos beneficiários do PBF contemplados pelo AE e, igualmente, considere esses resultados na apuração dos valores a serem repassados à CAIXA especificamente para a Conta Suprimento designada ao custeio do PBF e para a remuneração dessa instituição, no âmbito do contrato vigente para cada política pública.

### **II.3.g) Necessidade de monitoramento da execução físico-financeira do Contrato, considerando a relação entre valor empenhado e o quantitativo de parcelas do Auxílio Emergencial pagas, bem como eventuais ampliações legais da quantidade de parcelas a serem pagas aos beneficiários.**

No Projeto Básico Simplificado, é mencionado à fl. 5 um “custo de aproximadamente R\$81.600.000,00 para execução do serviço supracitado”. Tal valor decorre de cálculo demonstrado à fl. 6 da Nota Técnica nº 01/2020 que estimou o pagamento de três

parcelas de Auxílio Emergencial a um total de 34 milhões de pessoas a um valor unitário de R\$0,80.

É importante destacar que a MP nº 937/2020, previu, inicialmente, o atendimento de 54 milhões de beneficiários do Auxílio Emergencial, sendo destinados para o referido pagamento R\$ 98,2 bilhões de reais, valor que foi majorado em R\$ 25,72 bilhões de reais mediante a emissão da Medida Provisória nº 956/2020, indicativo da necessidade de atendimento de um quantitativo ainda maior de beneficiários.

Diante do exposto, conclui-se que o quantitativo de pagamentos a serem realizados pela CAIXA pode estar subestimado, situação que pode se refletir na ausência de empenho suficiente para o adimplemento das obrigações do MC de remunerar a CAIXA. Assim, faz-se oportuno que, com base no quantitativo de beneficiários considerados elegíveis para o recebimento do AE, se avalie a compatibilidade dos valores empenhados para remunerar a Contratada e, caso o valor se mostre insuficiente, se providencie os aditivos contratuais e as suplementações de valores empenhados que se mostrarem pertinentes.

Ainda, em razão do acompanhamento das manifestações da Presidência da República e do Congresso Nacional, se observa que existe alguma possibilidade de alterações legais para aumentar a quantidade de parcelas do AE a serem pagas aos beneficiários. Caso isso se materialize, igualmente será necessário revisitar os termos do Contrato em análise para avaliar a viabilidade de sua prorrogação.

#### **II.4) Outra situação relevante: Tratamento dos dados dos beneficiários e utilização para ações de inserção bancária.**

Consta do Parágrafo Único da Cláusula Décima Primeira do Contrato que o uso das bases de dados utilizadas para a operação das ações de pagamento do AE “será possível para ações da CONTRATADA de inserção bancária dos trabalhadores elegíveis nos termos da Lei 13.982/20, ainda não integrados ao Sistema Financeiro Nacional”.

Em que pese a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 14.08.2018) contemplar dispositivos acerca do tratamento e proteção de dados pessoais que, por força da Medida Provisória nº 959, de 29.04.2020, ainda não entraram em vigor, o uso de informações pessoais presentes em bancos de dados oficiais deve respeitar, no caso da realização de ações de inserção bancária, dentre outros:

- o Artigo 43 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990 (Código de Defesa do Consumidor, que estabelece, dentre outros, a necessidade de comunicação, por escrito ao consumidor, quando da abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais);
- o Artigo 7º da Lei nº 12.965, de 23.04.2014 (que estabelece os direitos dos usuários da internet, dentre eles restrições ao uso de dados coletados); e,
- a Seção V do Capítulo IV da Lei nº 12.527, de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação, que estabelece restrições ao uso de informações pessoais exigindo o consentimento expresso da pessoa a que se referirem).

Com base na legislação vigente, observa-se a necessidade de delimitar o possível uso dos dados dos beneficiários para ações de inserção bancária e de definir formas de dar transparência sobre essas ações a esses beneficiários, ou seja, de informá-los sobre o uso de suas informações.

### III) POSSÍVEIS CONTROLES E PROVIDÊNCIAS

A partir das situações e riscos registrados no item II – Resultados das Verificações Realizadas, são registradas a seguir propostas de providências e de controles, para os quais se sugere que o Ministério da Cidadania avalie a pertinência e a oportunidade de sua implementação:

- a) Definir, dentre as atribuição da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, ou outra área do Ministério da Cidadania que se considere pertinente, a responsabilidade por solicitar que a Caixa apresente os conceitos e o detalhamento dos custos diretos e indiretos e dos custos fixos e variáveis incorridos na operacionalização do Auxílio Emergencial e de que forma estão contemplados dentro da tarifa de R\$0,80 pactuada. Ainda, mediante a apresentação dessas informações, realizar a avaliação da aderência desses custos aos serviços prestados. (Itens II.1.a, Item II.1.b, II.1.c e II.3.a)
- b) Estabelecer tratativas junto à Contratada para definir o conceito de custo marginal, no âmbito do custo unitário contratado, de modo a resguardar o Ministério da Cidadania no caso de eventual solicitação pela CAIXA de repactuação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato. (Itens II.1.b e II.1.c.)
- c) De modo a reduzir incertezas em relação ao custo final do Contrato face à possibilidade de reequilíbrio econômico financeiro, com acréscimo de 10% sobre o valor do desbordo, estabelecer que, ainda durante a execução contratual, a Contratada deve informar eventuais situações que possam motivar solicitação futura de revisão do valor do Contrato e que a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, ou outra área do Ministério da Cidadania que se considere pertinente, deve analisar e validar tais situações e seus reflexos nos custos do Contrato. (Itens II.1.c e II.3.a)
- d) Solicitar à Contratada, e analisar criticamente, o detalhamento da composição do custo unitário por crédito realizado, de modo a mitigar riscos de solicitações de reequilíbrio econômico financeiro do contrato em questão. (Item II.1.c)
- e) Avaliar a necessidade e a pertinência de normatizar, ou de propor normatização às instâncias governamentais pertinentes, as hipóteses de estorno de créditos não utilizados nos casos em que a legislação é omissa (especificamente, pagamentos não realizados em poupanças sociais digitais), considerando a necessidade de preservação do interesse público e os custos de oportunidade pelo pagamento de recursos não utilizados pelos beneficiários. (Item II.2.a)
- f) Avaliar a necessidade e a pertinência de normatizar, ou de propor normatização às instâncias governamentais pertinentes, independentemente da modalidade

- de pagamento utilizada, a possibilidade de suspensões ou de interrupções de pagamentos de parcelas subsequentes, caso as anteriores não tenham sido sacadas. (Item II.2.a.)
- g) Definir procedimentos e responsabilidades pelo acompanhamento da devolução de recursos referentes às parcelas pagas e não utilizadas pelos beneficiários dentro dos prazos de validade dos créditos e pelos reflexos dessas devoluções nos saldos e remunerações da Conta Suprimento vinculada ao Contrato. (Item II.2.b.)
  - h) Definir procedimentos e responsabilidades pelo acompanhamento da devolução de recursos referentes às parcelas pagas após o óbito dos beneficiários e pelos reflexos dessas devoluções nos saldos e remunerações da Conta Suprimento vinculada ao Contrato. (Item II.2.c.)
  - i) Definir procedimentos e responsabilidades acerca da devolução no caso de recebimento de Auxílio Emergencial por outros beneficiários considerados não elegíveis após o pagamento de alguma das parcelas. (Item II.2.d.)
  - j) Dar a publicidade devida aos beneficiários considerados não elegíveis após o pagamento de alguma das parcelas acerca das consequências legais e formas de resolução da situação. (Item II.2.d.)
  - k) Definir conteúdo, prazo e responsabilidades pela aprovação do Relatório de efetividade de saque específico para o auxílio Emergencial. (Item II.2.b.)
  - l) Definir procedimentos e responsabilidades para atestar a conformidade das faturas apresentadas pela Contratada, acompanhadas dos respectivos relatórios e demais informações pertinentes, até o dia 15 do mês subsequente ao da fatura. (Item II.3.b)
  - m) Conceituar o uso das terminologias “serviços continuados”, “serviços eventuais” e “serviços complementares” no âmbito do contrato, relacionando-as, inclusive quantitativamente, aos serviços objeto do contrato sob análise. (Item II.3.b)
  - n) Quando da definição de procedimentos e responsabilidades pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato, detalhar aquelas relativas à aprovação dos “relatórios referentes aos itens tarifáveis cobrados”. (Item II.3.b)
  - o) Definir procedimento estabelecendo as responsabilidades do Contratante pela emissão da manifestação técnica quanto aos serviços glosados, prevista no Contrato e no Projeto Básico Simplificado. (Item II.3.b.)
  - p) Definir claramente o conceito de pagamento de parcela, com base nas quatro situações dos créditos (comandados, acatados, efetivados e rejeitados) aos beneficiários, com a finalidade de quantificar devidamente os valores a serem pagos à CAIXA em razão de cada fatura apresentada. (Item II.3.c.)
  - q) Documentar adequadamente a elaboração e as modificações do Calendário Operacional de pagamentos do Auxílio Emergencial. Nas modificações, considerar a previsão de disponibilidade financeira para operacionalização dos pagamentos de modo a minimizar despesas financeiras desnecessárias. (Item II.3.d.)
  - r) Definir procedimento estabelecendo as responsabilidades pelo controle financeiro dos recursos relativos aos benefícios depositados em Conta

Suprimento, garantindo que os referidos controles contemplem saldos remanescentes decorrentes de créditos rejeitados mantidos em outras instituições financeiras. (Item II.3.d.)

- s) No que diz respeito aos valores transferidos a outras instituições financeiras para crédito em conta dos beneficiários, definir procedimentos de controle para o acompanhamento da efetivação dos créditos e da remuneração dos recursos enquanto mantidos em Conta Suprimento, ou seja, antes da efetivação ou depois da rejeição dos créditos comandados. (Itens II.3.c e II.3.d.)
- t) No caso de pactuação para a operacionalização da concessão de benefícios por outros entes federativos no âmbito do Contrato sob análise, adotar procedimentos de controle que impeçam a operacionalização dos referidos benefícios com o uso de recursos destinados ao Auxílio Emergencial e, especialmente, que esses pagamentos possam ocasionar a negativação do saldo da Conta Suprimento. (Item II.3.e.)
- u) Definir, clara e formalmente, responsabilidades pela checagem dos beneficiários do Programa Bolsa Família contempladas pelo Auxílio Emergencial, de modo que sejam processadas as respectivas suspensões dos pagamentos dos beneficiários migrados, temporariamente, do primeiro para o segundo Programa. Igualmente, considerar os resultados das suspensões na apuração dos valores a serem repassados à CAIXA especificamente para a Conta Suprimento designada ao custeio do Programa Bolsa Família e considerar essas suspensões para remunerar a CAIXA no âmbito do contrato que, efetivamente, suportou essas operações. (Item II.3.f)
- v) Com base no quantitativo de beneficiários considerados elegíveis para o recebimento do Auxílio Emergencial, avaliar a compatibilidade dos valores empenhados para remunerar a Contratada e, caso o valor se mostre insuficiente, providenciar o aditivo contratual e a suplementação dos valores empenhados, com a finalidade de evitar a realização de despesas sem prévio empenho. (Item II.3.g.); e
- w) Delimitar o possível uso pela Contratada dos dados dos beneficiários para ações de inserção bancária e definir formas de dar transparência sobre essas ações aos beneficiários, ou seja, de informá-los sobre o uso de suas informações pessoais. (Item II.4.)

#### **IV) CONCLUSÃO**

O presente documento trata, especificamente, da análise do Contrato s/n, celebrado entre o Ministério da Cidadania (Contratante) e a Caixa Econômica Federal (Contratada), que tem como objeto “a prestação de serviços pela Contratada para a execução de ações (...) visando a operacionalização do Auxílio Emergencial à população de baixa renda” em resposta à expansão do Coronavírus (Covid-19). A análise foi realizada com o objetivo de identificar riscos envolvidos na execução do contrato e de sinalizar controles preventivos ou corretivos, cuja pertinência e oportunidade de implementação deverão ser apreciados pelo Ministério da Cidadania.

As análises foram baseadas nos documentos anexos ao Processo SEI nº 71000.022548/2020-19, especialmente no termo de Contrato e no Projeto Básico Simplificado nele inseridos.

Acerca dos resultados das análises, destacam-se:

Quanto à definição do objeto e à composição e recomposição de custos:

A falta de clareza na composição da tarifa de R\$0,80 por parcela do Auxílio Emergencial paga pela CAIXA resulta desconhecimento, por parte do Ministério da Cidadania, dos custos incorridos pela Contratada. Essa situação fragiliza eventuais análises que o Ministério da Cidadania venha a ser solicitado a realizar em virtude de pedido de repactuação, pois, ao não conhecer os custos diretos e indiretos da contratação, a Contratante enfrentará dificuldades de avaliar alegações sobre elevação do custo marginal em níveis superiores à tarifa pactuada. Nesse sentido, emergem riscos também relacionados a possibilidades de discussão acerca do pagamento adicional, em caso de repactuação, de 10% sobre o desbordo dos custos alegadamente sustentados pela CAIXA.

Quanto às regras de validade dos créditos e procedimentos de devolução de valores:

A falta de normatização sobre eventual necessidade de devolução de valores creditados em conta corrente e não devidos aos beneficiários, aliada à falta de procedimentos operacionais de resarcimento de valores no caso de créditos que ultrapassem sua validade, realizados após o óbito dos beneficiários ou mesmo realizados para beneficiários posteriormente ao pagamento de alguma das parcelas, expõe o erário à possibilidade de prejuízos.

Quanto a mecanismos de acompanhamento da execução contratual:

Verificou-se a recente formalização e designação de membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, sendo importante a clara definição quanto às suas responsabilidades, bem como a necessidade de esclarecimento sobre procedimentos e responsabilidades relativos a: a) liquidação para pagamento das faturas apresentadas mensalmente pela contratada; b) monitoramento da situação dos créditos (comandados, acatados, efetivados e rejeitados); c) monitoramento da remuneração dos valores em Conta Suprimento, seja na CAIXA, seja transferidos pela CAIXA a outros bancos; d) suspensão de pagamentos no âmbito do Programa Bolsa Família cujos beneficiários foram contemplados pelo Auxílio Emergencial; e e) monitoramento da execução físico-financeira do Contrato. A análise em conjunto dessas lacunas ressalta a necessidade de que o Ministério da Cidadania avance na estruturação desses controles, ainda que parcela significativa dos pagamentos relativos à primeira parcela, e parte dos pagamentos da segunda parcela, do Auxílio Emergencial tenham sido processados nessas condições.

Com base nas análises registradas neste documento, vislumbra-se a possibilidade de contribuir com a gestão do Ministério da Cidadania sobre o Auxílio Emergencial, mediante a proposição de controles estruturantes a serem instituídos sobre os procedimentos de validação e de pagamento dos benefícios.



**CGU**

Controladoria-Geral da União

## ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

### MINISTÉRIO DA CIDADANIA

**ACT 01/2020 – Registro resultados 13 – Análise sobre o Contrato Administrativo nº 12/2020 celebrado entre Ministério da Cidadania e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para a prestação de serviços especializados em tecnologia da informação para a operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial.**

**26.06.2020**

#### I) INTRODUÇÃO

Trata-se de acompanhamento realizado em decorrência da assinatura de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério da Cidadania (MC), ACT nº 01/2020, de 14.04.2020, no intuito de apresentar avaliação sobre aspectos da prestação de serviços especializados em tecnologia da informação (TI) para a operacionalização do Auxílio Emergencial (AE), instituído por meio da Lei nº 13.982, de 02.04.2020, que trata de medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), a que se refere a Lei nº 13.979, de 06.02.2020.

Uma das medidas adotadas, conforme previsto no art. 2º da supracitada Lei, é a concessão de Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais, por período de três meses, ao trabalhador que atende a determinados requisitos. De acordo com a regulamentação do auxílio, existe a possibilidade de determinado beneficiário receber valores distintos, no montante de R\$ 600,00<sup>1</sup> ou de R\$ 1.200,00<sup>2</sup> mensais.

---

<sup>1</sup> Considerando-se que o Decreto nº 10.316/2020, no Artigo 3º, §2º, estabelece que a “mulher provedora de família monoparental fará jus a duas cotas do auxílio, mesmo que haja outro trabalhador elegível na família”; a referida beneficiária, atendida a condição estabelecida, teria direito à percepção do Auxílio Emergencial no valor mensal de R\$ 1.200,00. Informação disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/abril/bol%20etim\\_BFImpresso709.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/abril/bol%20etim_BFImpresso709.html); acesso em 29.04.2020.

<sup>2</sup> Considerando-se que a Lei nº 13.982/2020, no Artigo 2º, §1º, estabelece que “o recebimento do Auxílio Emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família”, uma família que seja composta de uma mulher provedora de família monoparental (sem cônjuge ou companheiro, responsável por família com pelo menos uma pessoa menor de 18 anos) e de um membro maior de 18 anos, desempregado, a família terá direito à percepção de 3 cotas de Auxílio Emergencial no valor mensal de R\$ 1.800,00, valor máximo

A regulamentação da supracitada Lei se deu por meio do Decreto nº 10.316, de 07.04.2020, e, no âmbito do Ministério da Cidadania, os procedimentos para operacionalização das atividades relacionadas à concessão do Auxílio Emergencial foram regulamentados pelas Portarias/GM nº 351 e 352, ambas de 07.04.2020, e pela Portaria/GM nº 386, de 14.05.2020, que definiu o calendário de pagamentos do Auxílio Emergencial. Ainda, a Portaria/GM nº 394, de 29.05.2020, dispôs sobre as competências, o fluxo dos processos e o arranjo de governança relativos ao pagamento do AE. Adicionalmente, a Portaria/GM nº 423, de 19.06.2020, dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982/2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental.

Estudos realizados pelo Ministério da Cidadania estimaram a concessão do Auxílio a um público alvo de 54 milhões de beneficiários, por período de três meses, representando um dispêndio de R\$ 98,2 bilhões de reais, com recursos garantidos a partir da edição da Medida Provisória nº 937, de 02.04.2020. No entanto, em decorrência de um maior número de habilitados para o recebimento do benefício, em relação à previsão inicial, houve suplementação orçamentária, mediante crédito extraordinário de R\$ 25,72 bilhões, por meio da Medida Provisória nº 956, de 24.04.2020, e de R\$ 28,72 bilhões, por meio da Medida Provisória nº 970, de 25.05.2020.

Para a prestação de serviços especializados em TI para operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, foi contratada a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) por meio do Contrato nº 12/2020, celebrado em 15.04.2020, em decorrência de Ato de Dispensa de Licitação, constante do Processo Administrativo nº 71000.022387/2020-55. Assim, o Ministério da Cidadania figura como “Contratante” e a Dataprev como “Contratada” nesse contrato, que tem como objeto a:

*“Prestação serviços especializados em TI da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), para operacionalização do reconhecimento de direitos para os benefícios emergenciais de proteção social para manutenção de renda dos trabalhadores autônomos e informais, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Projeto Básico 06”.*

Este documento trata da **análise do Contrato nº 12/2020, com o objetivo de identificar riscos envolvidos em sua execução e de sinalizar controles preventivos ou corretivos** cuja pertinência e oportunidade de implementação poderão ser apreciados pelo Ministério da Cidadania. Adicionalmente, foi analisada a solicitação de celebração de Termo Aditivo ao Contrato supracitado que teria como objeto prestar “Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta)” e “Serviço de Operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais”.

Destaca-se que, nestas análises, não foram contemplados aspectos relativos à formalização do contrato, tais como regularidade da dispensa de licitação que fundamentou a contratação, face à existência de contrato vigente entre o MC e a

---

a ser recebido por determinada família. Informação disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_impressa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/abril/boletim\\_BFInforma709.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_impressa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/abril/boletim_BFInforma709.html); acesso em 29.04.2020.

Dataprev; regularidade fiscal da contratada; competências dos agentes envolvidos nos procedimentos de formalização de contrato; regularidade dos pagamentos dos serviços à Dataprev; e cronologia dos atos de gestão praticados.

As análises foram baseadas nos documentos anexos ao Processo SEI nº 71000.022387/2020-55, especialmente no termo de Contrato, no Projeto Básico e na Proposta Comercial, partes do processo mencionado<sup>3</sup>.

Assim, o resultado dessas análises está registrado no item II – Resultados das verificações realizadas, em que, complementarmente, constam os riscos identificados; e no item III – Possíveis controles e providências, no qual foram registrados os controles preventivos ou corretivos sugeridos.

## **II) RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES REALIZADAS**

A seguir, apresentam-se os resultados das análises realizadas. Inicialmente, são registradas análises sobre a definição do objeto, a composição e recomposição de custos e a vigência do contrato. Na sequência, são abordados mecanismos de acompanhamento da execução contratual e, mais especificamente, aspectos relacionados às definições de requisitos técnicos para a execução do objeto. Por fim, são abordadas situações relativas aos procedimentos para pagamento de faturas e para a finalização da execução do contrato.

### **II.1) Análises sobre definição do objeto, composição e parâmetros de recomposição de custos e vigência do contrato.**

De acordo com o item 1.5 do Projeto Básico, os serviços de TI contratados serão realizados sob a forma de execução indireta pelo regime de empreitada global. A Cláusula Quarta do Contrato define o valor pelos serviços em R\$ 7.205.013,37 que deverão ser pagos em três parcelas mensais de R\$ 2.401.671,12. Para se chegar a esse valor, a Dataprev anexou à Proposta Comercial (PC/045/2020) o Detalhamento da Formação de Preço, que foi calculado mediante estimativa de benefícios a serem processados. Nesse sentido, a definição da contratação por valor global teria mitigado o risco de alteração significativa da quantidade de beneficiários impactar no preço da contratação, em comparação com a estimativa desse quantitativo, o que ocorreria caso se tivesse optado por uma contratação por preço unitário.

O prazo de vigência do Contrato em análise é de três meses, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos enquanto permanecer vigente a necessidade do objeto e a situação de calamidade pública<sup>4</sup> .

---

<sup>3</sup> O processo analisado havia sido atualizado até 22.06.2020, com 429 páginas, cujo último documento anexado era o Ofício/SURC/023/2020, de 22.06.2020. O Contrato consiste no documento SEI nº 7411207, o Projeto Básico no documento SEI nº 7402411 e a Proposta Comercial no documento SEI nº 7429439.

<sup>4</sup> O Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n.º 6, de 20.03.2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em face do surto de Covid-19, com efeitos até 31.12.2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18.03.2020.

Ressalta-se que o item 4.2 da Cláusula Quarta prevê que a renovação do Contrato será idêntica para “todos os itens, quantidades e valores expressos” caso tenha a mesma vigência e continue a ser por valor global. O item 1.8 do Projeto Básico, por sua vez, informa que os quantitativos poderão ser revistos e ampliados, mediante termo aditivo, para previsão de volumes para até seis meses de produção, caso haja necessidade. Já a Cláusula Décima Quinta do Contrato informa que existe a possibilidade de que ocorram acréscimos ou supressões que se fizerem necessários em até 50% do valor atualizado, nas mesmas condições contratuais. Por fim, a Cláusula Décima Sexta do Contrato e o item 15 do Projeto Básico trazem a possibilidade, caso persista a prorrogação do contrato por período superior a doze meses, do valor ser reajustado mediante aplicação do indicador econômico do Índice de Custo da Tecnologia da Informação (ICTI) calculado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Tais alterações na vigência contratual, caso venham a ocorrer, necessitarão estar amparadas pelas dotações orçamentárias e notas de empenho pertinentes.

Dessa forma, em razão do acompanhamento das manifestações da Presidência da República e do Congresso Nacional, se observa que existe a possibilidade de alterações legais para aumentar a quantidade de parcelas do AE a serem pagas aos beneficiários. Caso isso se materialize, igualmente será necessário revisitar os termos do Contrato em análise para verificar a viabilidade de sua prorrogação. Assim, avalia-se que essa possibilidade de prorrogação contratual exige atenção do Ministério da Cidadania para o adequado acompanhamento do contrato.

### **II.1.a) Reflexos do entendimento quanto ao recebimento de parcelas do Auxílio Emergencial pelo beneficiário, após o término da vigência da Lei nº 13.979/2020, em decorrência dos efeitos sobre a vigência do contrato.**

O art. 8º da Lei nº 13.979/2020 estabelece que a lei “vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º-H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos”.

Ocorre que o art. 2º da Lei nº 13.982/2020, que institui o Auxílio Emergencial, prevê que “durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscientos reais) mensais ao trabalhador”. Assim, o entendimento jurídico acerca de em que consiste a concessão, seja o reconhecimento do direito ao auxílio ou o pagamento da parcela de R\$ 600,00, terá reflexos na vigência do contrato em análise. (grifo nosso)

Assim, observa-se a necessidade de avaliação jurídica sobre se o reconhecimento do direito ao Auxílio Emergencial realizado durante a vigência da Lei nº 13.982/2020 confere ao beneficiário, necessariamente, o direito ao recebimento de todas as parcelas, mesmo que – por reconhecimento tardio do direito ao benefício – possam eventualmente ser pagas ao beneficiário depois que deixe de “perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” e que sustenta a vigência da Lei nº 13.979/2020.

Nesse sentido, avalia-se que existe a necessidade de o Ministério da Cidadania confirmar qual é o entendimento em relação ao direito do beneficiário de receber todas as

parcelas, mesmo após a vigência da Lei nº 13.979/2020, vez que, se for esse o entendimento do Ministério, pode haver a necessidade de prorrogação do Contrato nº 12/2020 além da vigência da Lei, por período que permita o pagamento de todas as parcelas e a adoção das providências de liquidação e de pagamentos devidos à Contratada, bem como de outras atividades necessárias ao encerramento do contrato.

### **II.1.b) Necessidade de elaboração de relatório sobre execução do contrato como condição para eventual prorrogação de vigência.**

A Cláusula Terceira apresenta a possibilidade de prorrogação da vigência do Contrato nº 12/2020 por sucessivos períodos, enquanto permanecer vigente a necessidade do objeto e a situação de calamidade pública. Para que seja autorizada a prorrogação, define alguns pressupostos, dentre eles, a necessidade de que “seja juntado relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente”.

Na análise dos documentos inseridos no Processo Administrativo SEI nº 71000.022387/2020-55, em especial do documento que contém a Portaria nº 207, de 13.05.2020, verificou-se que existe previsão de elaboração de relatório final acerca das ocorrências da fase de execução do Contrato, sem que exista a obrigatoriedade de elaborar relatórios parciais sobre essa execução.

Como explicitado no item II.2.a deste documento, não se identificou documentação referente ao tempestivo acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato pelos representantes do Ministério da Cidadania definidos na Portaria nº 207, de 13.05.2020. Ainda, conforme divulgado pela mídia, existe possibilidade relevante de que o Auxílio Emergencial venha a ser prorrogado.

Considera-se que a ausência de relatórios parciais atestando a regularidade da execução do Contrato, inclusive em decorrência de sua natureza, vez que acarreta em reconhecimento de direito, pode levar o Ministério da Cidadania a autorizar a sua prorrogação sem considerar que serviços possam não ter sido prestados regularmente, bem como sem validar a qualidade e a adequação desses serviços. Ademais, a elaboração de relatórios parciais reforça a necessidade de efetivo acompanhamento do contrato e tende a facilitar a elaboração do relatório final, pelo que se verifica ser pertinente que o Ministério avalie a possibilidade de estipular a elaboração de relatórios parciais pelos gestores/fiscais do Contrato.

## **II.1.c) Análises acerca de possível termo aditivo ou de realização de nova contratação com o objetivo de disponibilizar serviços de operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta) e de operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais.**

Na análise realizada, verificou-se que a Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania, após a celebração do Contrato nº 12/2020 com a Dataprev, identificou a necessidade de contratação de novos serviços de conexão referentes ao cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial para atendimento a demandas que seriam provenientes de órgãos externos que exercem a defesa de interesses de cidadãos, como a Defensoria Pública da União (DPU), o Ministério Público Federal (MPF) e órgãos do Poder Judiciário, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), além de determinações de juízes de 1ª instância.

Por meio da Nota Técnica nº 35/2020, de 03.06.2020, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania justificou a necessidade da contratação com base nas seguintes demandas:

- a) Ofício DPU nº 68/2020, que questiona o Ministério em relação à: “a) dificuldade de acesso pelas camadas hipervulneráveis; b) negativa de acesso em razão de CadÚnico desatualizado; c) vínculos empregatícios abertos; e d) ausência de possibilidade de recurso administrativo com apresentação de documentação suplementar”;
- b) Ação Civil Pública em desfavor da União, por meio da qual a Defensoria Pública da União (DPU) requer que a União:  
*“Apresente plano de ação e promova todas as modificações necessárias nas operações de habilitação e pagamento do auxílio emergencial, via aplicativos ou outros mecanismos adequados, para afastar ou criar alternativas à: exigência de preenchimento do campo “número de telefone”, ou, subsidiariamente, para permitir que um mesmo número de telefone seja utilizado para o cadastramento de vários beneficiários; exigência da indicação de e-mail para o cadastramento no CAIXA TEM e criação da conta poupança digital, para fins de recebimento do auxílio-emergencial (...);”*
- c) Ação Popular movida contra a União, a Agência Nacional de Telecomunicações e a Caixa Econômica Federal em que se “questiona o fato de que a plataforma digital para solicitação do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982/2020 exige que o solicitante possua telefone celular, o que, no entender do autor popular, constitui requisito ilegal, visto criar exigência não prevista em lei”.

Por intermédio do Ofício/SURC/018/2020, de 05.06.2020, a Dataprev manifestou o interesse em realizar os serviços pretendidos e apresentou a Proposta Técnica de Serviços. Nesse contexto, foram propostos dois serviços assim definidos:

- a) Serviço de operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta); e
- b) Serviço de operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas judiciais.

Para a execução desses serviços, a Dataprev prevê a duração de seis meses, podendo ser prorrogada por prazo indeterminado, enquanto a situação de calamidade pública provocada pela pandemia do Covid-19 perdurar e enquanto houver a necessidade dos serviços em consonância com o Art. 4º-H, da Lei Federal nº 13.979, de 2020.

Em relação aos valores, a Dataprev estimou, com base em requisitos preliminares obtidos junto às equipes técnicas e gerenciais do Ministério da Cidadania, um custo mensal de R\$ 1.946.719,73, totalizando, para os seis meses de contrato, o valor de R\$ 11.680.318,38, sendo que R\$ 2.542.684,62 seriam para executar o Serviço de operacionalização do Cadastro Assistido e que R\$ 9.137.633,76 seriam para executar o Serviço de operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas judiciais.

Ressalta-se que, inicialmente, aventou-se a possibilidade de celebração de Termo Aditivo ao Contrato nº 12/2020. No entanto, por meio da Nota Técnica nº 2/2020, de 05.06.2020, o Gestor Titular do Contrato nº 12/2020 concluiu pela inviabilidade de celebração de Termo Aditivo ao contrato vigente, posto que a proposta técnica apresentada indica um custo estimado de R\$ 11.680.318,38 superando o limite da previsão legal de acréscimo em até 50% do valor do contrato preconizado no Art. 4º-I, da Lei nº 13.959/2020<sup>5</sup>.

Adicionalmente, o Gestor Titular do Contrato considerou que as especificações dos novos serviços propostos poderiam caracterizar uma mudança no objeto do contrato vigente. Dessa forma, e como medida cautelar, sugeriu uma análise de viabilidade para celebração de um novo contrato pela Secretaria Nacional do Cadastro Único (Senacad) e demandou à Dataprev o encaminhamento do Planejamento da Prova de Conceito (PoC) dos serviços propostos.

Destaca-se que os documentos juntados ao processo SEI analisado indicam, a partir de uma análise documental preliminar, que os serviços a serem contratados possuiriam natureza diversa daqueles executados no âmbito do contrato vigente entre Ministério da Cidadania e Dataprev.

Na análise dos documentos inseridos no Processo Administrativo SEI nº 71000.022387/2020-55, em especial em relação aos documentos que tratam da pretensão do Ministério da Cidadania em contratar os serviços de operacionalização do Cadastro Assistido e das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais, verificou-se que as tratativas para a celebração do novo contrato estão em andamento. Assim, caso tenha havido decisão pela realização de nova contratação, a documentação pertinente seria, provavelmente, registrada em novo processo SEI.

Em relação ao “Serviço de operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta)” é possível observar que se trata de serviço para o reconhecimento de direitos dos benefícios de caráter emergencial de proteção social

---

<sup>5</sup>Art. 4º-I, da Lei nº 13.959/2020: “Art. 4º-I Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato”.

para cidadãos conceituados como "hipervulneráveis" cujas condições socioeconômicas não lhes permitem acessar a plataforma digital para requerer o Auxílio Emergencial.

Segundo a Dataprev, nos próximos seis meses são esperados 16.290.000 novos registros que utilizarão o serviço do Cadastro Assistido. Este serviço deverá permitir o cadastro de novos usuários diretamente nas agências e nos Postos Avançados Bancários (PAB) da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), a partir do Sistema de Gestão de Atendimento de Terceiros (STER) dos Correios. A este Sistema, após integração promovida pela Dataprev, será permitido o acesso às bases de dados do ExtraCad, bem como permitido o cadastramento das informações do cidadão. Todavia, nesse documento, não está claro que informações do cidadão seriam essas, tampouco com qual objetivo seriam cadastradas.

Diferentemente das outras opções de requerimento que foram dadas ao cidadão no âmbito do Contrato nº 12/2020, nesta Proposta Técnica de Serviço, a Dataprev indica que será possível a inserção de recursos na plataforma de operacionalização de reconhecimento de direito seguindo um fluxo de julgamento e de aprovação junto ao Ministério da Cidadania. Outra possibilidade que esse serviço proporcionaria ao cidadão seria a consulta à situação do requerimento por número de protocolo e/ou CPF.

Ressalta-se que não estão registrados, no processo analisado, documentos que esclareçam o embasamento para a estimativa de público que utilizaria o serviço a ser contratado. No entanto, conforme a própria Proposta Técnica de Serviço informa, os prazos e valores estimados poderão variar e deverão ser confirmados na Proposta Comercial.

Quanto ao Serviço de operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais, a Dataprev propôs a entrega de dois módulos<sup>6</sup>, um de “consultas” e outro de “contestação e judicial”.

Em síntese, a análise dos documentos contidos no processo analisado não permitiu avaliação completa acerca do detalhamento dessa nova contratação, nem avaliar a relação das demandas que a motivaram com serviços prestados pela Dataprev para o reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial.

---

<sup>6</sup> Item 3.2 do Documento “Proposta Técnica de Serviços” (SEI 7800511):

“Módulo I – Consultas:

i. *Consulta a situação do requerimento ao auxílio emergencial pelo Cidadão;*  
ii. *Consulta detalhada do requerimento ao auxílio emergencial disponível aos gestores do Ministério da Cidadania.*

Módulo II - Contestação e Judicial :

i. *Contestação Assistida: Decorre da necessidade de facilitar ao público ultra vulnerável contestar os resultados recebidos.*  
ii. *Reprocessamento Provocado: Decorre da necessidade de reprocessar requerimentos em virtude da apresentação de contestações que demandem novo processamento (contestação simplificada), do recebimento de determinações judiciais e de recomendações de órgãos de controle e de defesa dos direitos difusos e coletivos e da autotutela administrativa.*  
iii. *Revisão dos Resultados: Decorre da necessidade de rever os resultados em virtude da apresentação de contestações que demandem alteração dos resultados homologados (contestação qualificada), do recebimento de determinações judiciais e de recomendações de órgãos de controle e de defesa dos direitos difusos e coletivos e da autotutela administrativa.”*

Ainda, conforme registrado no item II.2.a, não foram identificados registros de tratativas realizadas pelo Ministério da Cidadania com a Dataprev para o estabelecimento de controles preventivos ou corretivos em atenção às ocorrências identificadas pela CGU em análise aos dados de pagamentos do Auxílio Emergencial.

Igualmente, não há registro de que tenham sido discutidos com a Dataprev encaminhamentos para eventuais confirmações de que algumas das ocorrências identificadas em apurações realizadas por órgãos de controle tenham sido causadas por procedimentos adotados pela empresa.

Dessa forma, é necessário que o Ministério da Cidadania identifique se há demandas para a nova contratação decorrentes de falhas na execução do contrato aqui analisado, ou seja, de processamentos realizados pela Dataprev, e que, em caso positivo, essa situação seja considerada nas tratativas acerca da nova contratação.

## **II.2) Análises sobre mecanismos de acompanhamento da execução contratual.**

Consta das obrigações da Contratante, na alínea “e” da Cláusula Sexta do contrato analisado, a obrigação de “exercer a gestão e fiscalização da execução” do contrato. Adicionalmente, o item 12.1 do Projeto Básico define que o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços, dos materiais, técnicas e equipamentos empregados, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, que serão exercidos por um ou mais representantes da Contratante, especialmente designados, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993. Observa-se, assim, que a abordagem contratualmente definida para o acompanhamento da execução do contrato tem como foco a verificação dos procedimentos adotados pela Contratada.

Em razão disso, neste item são registradas análises acerca da formalização da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e de definição quanto às suas responsabilidades e da necessidade de definições sobre procedimentos relacionados à gestão e ao acompanhamento do contrato, necessárias à boa atuação da referida Comissão, ou de outra área que se entenda pertinente.

### **II.2.a) Formalização da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e efetivo acompanhamento da execução do contrato.**

Consta das obrigações da contratante, no item 6.1.1. da Cláusula Sexta do contrato analisado, a obrigação de “exercer a gestão e fiscalização da execução deste Contrato, pelos fiscais designados, sob o aspecto quantitativo e qualitativo, anotando em registro próprio as falhas detectadas e requisitando as medidas corretivas necessárias”. Essa obrigação também se encontra definida no item 9.1. da Cláusula Nona, que dispõe sobre o acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato por meio de uma Comissão de Fiscalização e Acompanhamento designada por Portaria pela Contratante.

É importante registrar que o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, referente à fiscalização de contratos, prevê o acompanhamento e a fiscalização de sua execução por representante da Administração especialmente designado, a anotação em registro próprio das ocorrências, tomadas as devidas providências com vistas à adoção de medidas em tempo hábil. Ademais, o item 12.2 do Projeto Básico prevê que o representante da contratante deve ter a qualificação necessária para o acompanhamento e controle da execução dos serviços e do contrato. Existe, ainda, a previsão no item 12.5. do Projeto Básico de que:

*"A conformidade do material/técnica/equipamento a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da Contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos (...) informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso".*

Na análise do processo de formalização do Contrato, com movimentação até 22.06.2020, verificou-se a existência da Portaria nº 207, de 13.05.2020, assinada em 15.05.2020, que designou os representantes do Ministério da Cidadania responsáveis pela gestão do Contrato nº 12/2020 e pelo acompanhamento e fiscalização da execução do referido Contrato. Essa Portaria apresentou as competências incumbidas a esses representantes do Ministério da Cidadania, sem, no entanto, definir as responsabilidades e os procedimentos a serem adotados por cada um desses representantes. Não se identificou, ainda, registro da "Reunião Técnica Inicial convocada pelo Gestor do Contrato com a participação dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato, Representante e Preposto da Contratada", prevista no item 6.1.3. do Projeto Básico, tampouco a Ata "contendo a descrição dos assuntos discutidos/tratados na reunião inicial", conforme previsto no item 6.1.4. também do Projeto Básico.

Ressalta-se que não existe documentação juntada ao processo que comprove a atuação dos representantes do Ministério da Cidadania como gestores e/ou fiscais do Contrato nº 12/2020, entre sua assinatura, em 15.04.2020, e a designação dos responsáveis pela gestão e pela fiscalização do Contrato, em 15.05.2020, em que pese a CGU, por meio de cruzamentos de dados, ter demonstrado potenciais falhas em pagamentos realizados durante esse período. Registra-se, ainda, que os primeiros atos praticados e documentados no processo possuem a data de 03.06.2020.

Por oportuno, destaca-se que, de acordo com os dados recebidos pela CGU acerca das listas de beneficiários e pagamentos efetuados, os primeiros créditos aos beneficiários foram realizados pelo Agente Pagador em 09.04.2020, a partir de listas cuja data de aprovação pela Dataprev é de 08.04.2020<sup>7</sup>. Logo, além do período de execução contratual sem equipe para gestão e fiscalização designada, também houve período de execução de atividades pela Dataprev sem cobertura contratual.

Nesse sentido, não constam, no processo analisado, registros de que potenciais falhas foram formalmente apresentadas e discutidas entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, com a finalidade de apurar as causas e corrigir procedimentos que porventura as tenham provocado, ou que essas situações tenham sido analisadas e efetivamente corroboradas como falhas, apesar de essa obrigação estar prevista para a contratante

---

<sup>7</sup> Nos arquivos recebidos pela CGU, essa data é identificada em coluna identificada como "data\_aprovacao\_dataprev".

no item 8.3 do Projeto Básico, que prevê a notificação da Contratada, por escrito, acerca da ocorrência de eventuais imperfeições, falhas ou irregularidades constatadas no curso da execução dos serviços, fixando prazo para a sua correção, certificando-se que as soluções por ela propostas sejam as mais adequadas.

Destaca-se que, conforme apresentado no item 9.3 do Projeto Básico, é obrigação da Contratada:

*"Responsabilizar-se pelos vícios e danos decorrentes da execução do objeto, bem como por todo e qualquer dano causado à União ou à entidade federal, devendo resarcir imediatamente a Administração em sua integralidade, ficando a Contratante autorizada a descontar da garantia, caso exigida no edital, ou dos pagamentos devidos à Contratada, o valor correspondente aos danos sofridos, observado o processo de contraditório e ampla defesa".*

Registra-se que o primeiro documento produzido pelo gestor do Contrato foi o Ofício nº 1/2020/Dataprev – Contrato 012/2020/MC<sup>8</sup>, de 03.06.2020, que iniciou a análise para a celebração de termo aditivo ao Contrato, nos termos narrados no item II.1.c deste relato.

No mencionado documento é possível identificar, ainda, a existência de um preposto da Dataprev, haja vista que o mesmo é direcionado a este preposto, no âmbito do Contrato nº 12/2020. Ressalta-se que não existe outro documento inserido no processo que demonstre a designação de preposto ou substituto da Dataprev.

Por fim, registra-se que, para garantir a atuação efetiva da fiscalização contratual, é necessária a definição de, pelo menos:

- a) procedimentos preventivos para evitar que falhas identificadas ao longo da execução do Contrato sejam repetidas nos processamentos de novos lotes de habilitação de beneficiários e de pagamento do Auxílio Emergencial; e
- b) procedimentos para a reparação dos danos ao Ministério da Cidadania devido a falhas decorrentes dos procedimentos adotados pela Dataprev na execução do Contrato.

## **II.2.b) Necessidade de elaboração de cronogramas detalhados envolvendo as etapas dos serviços, em conformidade com as especificações técnicas descritas no Projeto Básico.**

Consta da Cláusula Sexta do Contrato, e do item 9.23 do Projeto Básico, a necessidade de elaborar conjuntamente, quando couber, cronogramas detalhados envolvendo as etapas dos serviços, em conformidade com as especificações técnicas descritas no Projeto Básico.

Na análise dos documentos inseridos no Processo Administrativo SEI nº 71000.022387/2020-55, não se identificou que o Ministério da Cidadania, em conjunto com a Dataprev, tenha elaborado cronogramas envolvendo as etapas dos serviços.

---

<sup>8</sup> Em que pese o documento ser de autoria do Ministério da Cidadania e ser assinado pelo Gestor do Contrato, foi utilizada para a identificação da Unidade que assina o Ofício o termo “Dataprev – Contrato 012/2020”.

Ressalta-se que, assim como a definição de responsabilidades e dos procedimentos a serem adotados se faz necessária, conforme apontado em item específico deste documento, a definição de cronograma detalhado é essencial para acompanhar a realização dos serviços a serem executados, possibilitando a gestão de tarefas pelos responsáveis envolvidos na execução do Contrato.

Nesse sentido, avalia-se que a definição de cronograma detalhado, conforme previsto em contrato, exige atenção do Ministério da Cidadania, para o adequado acompanhamento do contrato.

### **II.2.c) Necessidade de se conhecer, junto à Dataprev, o plano de continuidade que garanta a disponibilidade dos sistemas de dados.**

Consta na alínea "u" do item 9.22 do Projeto Básico, que trata dos deveres e responsabilidades da contratada, a obrigatoriedade desta em "manter um plano de continuidade que garanta a disponibilidade dos sistemas de dados, desde que implantados e armazenados em suas dependências (...)".

No entanto, não se identificou, na análise realizada, que o plano de continuidade citado tenha sido disponibilizado ao Ministério da Cidadania, tampouco se identificou que sua apresentação tenha sido formalmente solicitada à Dataprev.

Nesse sentido, entende-se que seja pertinente solicitar à Dataprev a apresentação do plano de continuidade que garanta a disponibilidade dos sistemas de dados relacionados à operacionalização do Auxílio Emergencial.

### **II.3) Análises sobre a definição de requisitos técnicos para a execução do objeto e sobre mecanismos de acompanhamento de seu atendimento pela Contratada.**

Consta no Projeto Básico, no item 5 Requisitos da Contratação, subitem 5.12 Requisitos de Projeto e de Implementação, que “5.12.1. Todas as regras de negócio e especificações técnicas para execução dos serviços serão realizadas pela equipe formalmente indicada pelo Ministério da Cidadania”.

Assim, com base na pontuação registrada no item 5.12.1 acima transscrito, e nas análises registradas no item II.2 deste documento, acerca dos mecanismos de acompanhamento da execução do contrato, detalham-se análises acerca das definições, pelo Ministério da Cidadania, e do atendimento a essas definições, pela Dataprev, na execução do objeto do contrato.

## **II.3.a) Necessidade de definir e de documentar regras de negócio e especificações técnicas para execução dos serviços e acompanhar se estão sendo respeitados pela Dataprev.**

Na análise realizada, verificou-se a existência de uma série de requisitos da contratação que deverão ser observados no período de vigência do referido Contrato, os quais estão registrados tão somente no Projeto Básico.

Ressalta-se que o cumprimento de alguns desses requisitos é essencial à regularidade da execução do objeto contratado. O item 5.4. Requisitos de Negócio, por exemplo, apresenta a seguinte redação:

*"(...) 5.4.1. Periodicidade de atualização dos dados: considerando a necessidade de batimentos, dos dados do Cadastro Único e dos relacionados às novas solicitações constantes na base a ser disponibilizada pela Caixa, com informações as mais atualizadas possíveis, considera-se como Requisito do Negócio que a DATAPREV se comprometa a manter as bases que compõem o CNIS o mais atualizadas possíveis.*

*5.4.2. Métodos de identificação de pessoas: manutenção e, quando cabível, evolução na metodologia de identificação das pessoas entre as diversas bases componentes do CNIS e as bases do Cadastro Único e a dos dados com as novas solicitações a serem disponibilizados pela CAIXA, para identificação única e inequívoca dos cidadãos cadastrados em todas as bases.*

*5.4.3. Regras de prevalência para vínculos: manutenção e, quando cabível, evolução na metodologia de regras de prevalência para definição da renda formal do cidadão de maneira assertiva."*

O já transcrito item 5.12.1, que trata dos Requisitos de Projeto e de Implementação, estabelece que “todas as regras de negócio e especificações técnicas para execução dos serviços serão realizadas pela equipe formalmente indicada pelo Ministério da Cidadania”.

No entanto, na análise do contrato, não se observou o estabelecimento de regras de negócio e de especificações técnicas, pelo Ministério da Cidadania, acerca de periodicidade de atualização dos dados, métodos de identificação de pessoas e regras de prevalência para vínculos a serem seguidos pela Dataprev. Igualmente, não se observou, no processo analisado, tampouco nas interações ocorridas com o Ministério da Cidadania, a adoção de procedimentos pelo Ministério para avaliar se a Dataprev está utilizando: bases de dados que compõem o CNIS mais atualizadas; os métodos eficientes de identificação das pessoas; e as regras de prevalência de vínculos de maneira assertiva.

Ainda, como já exposto, não foram identificadas evidências de que, considerando a realização dos processamentos da primeira e da segunda parcelas do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania tenha formalizado análise sobre o quantitativo de falhas identificadas e, especialmente, sobre as causas dessas falhas e as providências adotadas para a superação e correção das mesmas. Tampouco se identificou registros de que os indicativos de inconsistências apresentados pela CGU mediante cruzamentos de dados tenham sido discutidos com a Contratada com a finalidade de aprimorar os

métodos de identificação de pessoas e o estabelecimento de regras de prevalência de vínculos.

Em síntese, é relevante que o Ministério defina as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços, documente-as e adote procedimentos para acompanhar se estão sendo respeitadas pela Dataprev.

**II.3.b) Necessidade de definir e de documentar quais serão as bases de dados e as datas de referência dos dados a serem utilizados pela Dataprev nos cruzamentos realizados para o reconhecimento do direito ao Auxílio Emergencial.**

Consta no Anexo I ao Projeto Básico, que informa as Especificações Técnicas da Solução, que "3.1.2. A Contratada fará a gravação dos registros de cidadãos nos bancos de dados desenvolvidos pela Dataprev a verificação junto ao Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS e outras bases sob custódia da Dataprev".

Ocorre que não há registro de quais são essas bases de dados e das datas de referência dos dados a serem utilizados, nem mesmo para o CNIS. A falta desse detalhamento, o qual deve estar registrado no processo de maneira adequada a permitir a rastreabilidade das concessões e dos deferimentos e indeferimentos de requerimentos, dificulta o acompanhamento e a fiscalização sobre a execução do Contrato.

Nesse sentido, a análise e a aplicação dos critérios e regras de elegibilidade, previstas no item 3.1.4 do mesmo Projeto Básico, fica fragilizada, em relação à aferição da totalidade dos requisitos legais a serem observados para a elegibilidade ao benefício, inclusive naquilo que diz respeito à apuração da renda dos beneficiários e unidades familiares, pois diversas fontes de dados podem fornecer informações a esses respeito, com maior ou menor grau de confiança.

**II.3.c) Necessidade de definir e de documentar a forma de cálculo da renda familiar para os grupos Bolsa Família, CadÚnico e ExtraCad.**

Na análise realizada, verificou-se que a situação emergencial para operacionalizar a prestação de serviços especializados em tecnologia da informação para a operacionalização do Auxílio Emergencial justificou a contratação da Dataprev por dispensa de licitação e que o fato de ser a fiel depositária e a mantenedora do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)<sup>9</sup> lhe teria conferido especialização na execução do objeto.

---

<sup>9</sup> Segundo a Dataprev, o CNIS é um “sistema responsável pelo controle das informações de todos os segurados e contribuintes da Previdência Social. Desde sua criação, em 1989, armazena as informações necessárias para garantir direitos trabalhistas e previdenciários aos cidadãos brasileiros. Além de permitir o reconhecimento automático de direitos previdenciários, o CNIS dificulta a concessão de benefícios irregulares, permite melhor controle da arrecadação e serve de subsídio ao planejamento de políticas

Acerca da apuração da renda dos beneficiários, para o que o CNIS seria utilizado, dentre outras finalidades, verifica-se que foram definidos três grupos distintos para receber o Auxílio Emergencial, a saber: Bolsa Família, CadÚnico e ExtraCad. No entanto, não se identificou, no processo analisado, que o Ministério da Cidadania tenha definido e repassado, à Dataprev, a forma de cálculo da renda familiar para esses três grupos, de forma a orientar a realização das análises pela Contratada.

Nesse sentido, avalia-se que a definição e o registro da forma de cálculo para a apuração da renda familiar para os grupos mencionados exige atenção do Ministério da Cidadania, no sentido de se aferir corretamente a renda de cada um dos grupos atendidos.

## **II.4) Análises sobre mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato.**

Tanto para o pagamento mensal pelo serviço, quanto para o encerramento de contrato, são necessárias providências específicas por parte do Ministério da Cidadania, sobre as quais foram realizadas as análises registradas neste item.

### **II.4.a) Necessidade de formalização dos atestes acerca dos serviços até o momento prestados.**

Consta do Contrato analisado, na Cláusula Sexta, na Cláusula Décima Segunda e na Cláusula Décima Terceira, a previsão de emissão de fatura de cobrança pela Contratada, a ser paga pela Contratante, referente aos serviços efetivamente executados durante o período de apuração. Nas alíneas “i”, “j” e “k” da Cláusula Sexta consta, ainda, a previsão de a Contratante atestar os serviços e a conformidade da cobrança “correspondente aos serviços realizados”, bem como efetuar os pagamentos desses serviços.

Segundo apresentado no item 12.9 do Projeto Básico, os responsáveis pela fiscalização técnica do contrato avaliarão:

*“12.9. (...) constantemente a execução do objeto e utilizarão o Relatório de Ateste de Serviços – RAS e Relatório Gerencial de Níveis de Serviço – RGNS, conforme modelo a ser acordado entre as partes na reunião inicial, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a CONTRATADA:*

- a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; ou*
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada.”*

No item 12.1.3. da Cláusula Décima Segunda do Contrato, existe a previsão de ateste do RAS por parte de “fiscais técnicos, de cogestores contratuais ou de fiscais administrativos, conforme Portaria de Designação exarada pela Contratante, e devolvidos, conforme prazo estabelecido, à Contratada para emissão de Fatura e Notas Fiscais”. Já no item 12.1.4, dessa mesma Cláusula, é prevista a possibilidade de se

---

públicas.(...) Trata-se (...) da maior fonte oficial de informações sociais para o reconhecimento de direitos e benefícios sociais do Brasil”.

apontar inconsistências ou discordâncias dos serviços apresentados no RAS. Nesses casos, deverá o Ministério da Cidadania realizar os “apontamentos de forma quantificada, valorada e inequívoca em campo específico do relatório, encaminhando-os, dentro do prazo estabelecido, à Contratada para análise e manifestação”.

Na análise realizada, não se identificou que tenham sido acordados os modelos e/ou elaborados quaisquer dos relatórios previstos no item 12.9 do Projeto Básico, tampouco se verificou definição, tanto no Contrato, quanto no Projeto Básico, de procedimentos e responsabilidades para a verificação prevista nas Cláusulas Sexta, Décima Segunda e Décima Terceira e/ou referente à emissão da manifestação técnica prevista na Cláusula Décima Segunda do Contrato e no item 12.9 do Projeto Básico.

Ainda, não se identificou qualquer pagamento<sup>10</sup> referente à execução do Contrato no processo analisado. Ressalta-se que o atraso em efetuar pagamentos à Dataprev pode acarretar oneração do Contrato, em decorrência das penalidades contratuais por descumprimento de prazo para verificação e análise da fatura.

Por fim, cabe destacar a possibilidade de contestação da glosa e a existência de cláusula de encargos moratórios para pagamentos em atraso (itens 13.1.9. e 13.1.10, “c”, da Cláusula décima Terceira), situações que também podem onerar desnecessariamente a execução do contrato, caso não executados os procedimentos necessários nos prazos estipulados.

#### **II.4.b) Necessidade de se registrar quais produtos desenvolvidos no âmbito do Contrato são de propriedade do Ministério da Cidadania.**

Consta na Cláusula Décima Nona do Contrato que serão de titularidade do Ministério da Cidadania “os programas de computador ou soluções em tecnologia da informação, desenvolvidos pela Contratada, relativos exclusivamente às regras de negócio dos sistemas relacionados à execução dos serviços ora contratados”. Ocorre que, somente a partir da execução do contrato, será possível identificar claramente quais são os produtos desenvolvidos cujo direito de propriedade pertencerá ao Ministério da Cidadania.

Nesse sentido, entende-se pertinente que seja realizada e registrada avaliação, até o final da execução do contrato, sobre quais são, efetivamente, os produtos de propriedade do Ministério da Cidadania, para que sejam adotadas, tempestivamente, as providências para o recebimento desses produtos pelo Ministério.

---

<sup>10</sup> Consulta ao Portal da Transparência realizada em 26.06.2020 (dados do Portal atualizados até 24.06.2020).

### **III) POSSÍVEIS CONTROLES E PROVIDÊNCIAS**

A partir das situações e riscos registrados no item II – Resultados das Verificações Realizadas, são registradas a seguir propostas de providências e de controles, para os quais se sugere que o Ministério da Cidadania avalie a pertinência e a oportunidade de sua implementação:

- a) Monitorar eventuais alterações legais sobre o AE com a finalidade de providenciar as dotações orçamentárias necessárias à cobertura de eventuais aditivos contratuais; (item II.1)
- b) Consolidar entendimento jurídico acerca de o reconhecimento do direito ao Auxílio realizado durante a vigência da Lei nº 13.982/2020 conferir, ou não, ao beneficiário o direito ao recebimento de todas as parcelas, mesmo que venham a ser pagas depois do final da vigência da Lei nº 13.979/2020. Com base nesse entendimento, avaliar a necessidade de ajustar a vigência do contrato em questão; (item II.1.a)
- c) Emitir relatórios parciais sobre a execução do contrato, com informações acerca da regularidade da prestação dos serviços, com os objetivos de facilitar o seu acompanhamento e de subsidiar a decisão sobre eventual aditivo contratual. Considerar a possibilidade de utilizar os Relatórios de Ateste de Serviços – RAS e Gerencial de Níveis de Serviço – RGNS com essa finalidade; (item II.1.b e II.4.a)
- d) Utilizar os resultados dos cruzamentos de dados realizados pela CGU, ou por outros atores, para a definição de procedimentos preventivos, ou para o aprimoramento dos existentes, com a finalidade de evitar que falhas identificadas ao longo da execução do Contrato sejam repetidas nos processamentos de novos lotes do Auxílio Emergencial e que sejam utilizados para o reprocessamento das informações de benefícios já concedidos, sempre que necessário e pertinente; (item II.2.a)
- e) Utilizar os resultados dos cruzamentos de dados realizados pela CGU, ou por outros atores, para a definição de procedimentos corretivos, ou para o aprimoramento dos existentes, com a finalidade de promover a reparação de danos eventualmente sofridos pelo Ministério da Cidadania devido a falhas no reconhecimento de direito às parcelas do Auxílio Emergencial; (item II.2.a)
- f) Ao final da execução contratual, realizar avaliação sobre os resultados finais obtidos com base nas providências relacionadas à proposta da alínea “e” e, caso se identifique prejuízo para o Ministério da Cidadania, cientificar a Dataprev e adotar as providências pertinentes; (item II.2.a)
- g) Com base nas providências relacionados à proposta da alínea “e”, identificar se há demanda a ser implementada em eventual nova contratação, mencionada no item II.1.c deste documento, em decorrência de falhas identificadas na execução do Contrato nº 12/2020 e, em caso positivo, considerar essas informações nas tratativas acerca da nova contratação; (item II.1.c)

- h) Realizar as análises e os registros pertinentes acerca da execução contratual ocorrida no período anterior à designação da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento; (item II.2.a)
- i) Sanear o processo SEI nº 71000.022387/2020-55 mediante inserção da documentação de designação do preposto da Dataprev, e respectivo substituto; (item II.2.a)
- j) Com a finalidade de sanear a execução do contrato e, especialmente, considerando os resultados até o momento observados a partir da sua execução, inclusive aqueles decorrentes de cruzamentos de dados efetuados pela CGU, realizar e registrar Reunião Técnica de alinhamento, em substituição à Reunião Técnica Inicial; (item II.2.a)
- k) De modo a aprimorar a gestão e a fiscalização do contrato, elaborar e documentar cronogramas envolvendo as etapas da prestação dos serviços, quando couber, e os pontos de controle a serem realizados pela equipe de fiscalização do contrato; (itens II.2.b e II.4.a)
- l) Definir e documentar as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços (mesmo para os já executados), inclusive no que diz respeito à periodicidade de atualização dos dados, métodos de identificação de pessoas e regras de prevalência para vínculos, e adote procedimentos para acompanhar se estão sendo respeitados pela Dataprev; (item II.3.a)
- m) Solicitar à Dataprev a apresentação do plano de continuidade que garanta a disponibilidade dos sistemas de dados; (item II.2.c)
- n) Pactuar e documentar (mesmo para os eventos passados): as bases de dados utilizadas pela Dataprev para a avaliação sobre os critérios e regras de elegibilidade dos beneficiários, as datas de referência de cada uma dessas bases de dados e, em especial, os dados e as datas de referência utilizados para apuração da renda dos requerentes/candidatos ao recebimento do AE; (itens II.3.b e I.3.c)
- o) Para o pagamento de eventuais próximas parcelas do AE, definir e realizar procedimentos para verificação sobre a qualidade - e possibilidades de aprimoramento - dos métodos de identificação de pessoas e de estabelecimento de regras de prevalência de vínculos; (item II.3)
- p) Ao estabelecer os cronogramas, prever o momento da apresentação dos RAS; (itens II.2.b e II.4.a)
- q) Acordar o modelo de Relatório de Ateste de Serviços (RAS) e Relatório Gerencial de Níveis de Serviço (RGNS), conforme Cláusula 12.9 do Projeto Básico; (item II.4.a) e
- r) Até o final da contratação, realizar levantamento acerca dos produtos que são de propriedade do Ministério da Cidadania e providenciar o repasse ao Ministério pela Dataprev. Ainda, registrar essa informação no processo administrativo que registra a execução do contrato. (item II.4.b)

## **IV) CONCLUSÃO**

O presente documento trata, especificamente, da análise do Contrato nº 12/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania (Contratante) e a Dataprev (Contratada), que tem como objeto a “prestação serviços especializados em TI da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), para operacionalização do reconhecimento de direitos para os benefícios emergenciais de proteção social para manutenção de renda dos trabalhadores autônomos e informais (...)” em resposta à expansão da Covid-19.

A análise foi realizada com o objetivo de identificar riscos envolvidos na execução do Contrato e de sinalizar controles preventivos ou corretivos, cuja pertinência e oportunidade de implementação poderão ser apreciados pelo Ministério da Cidadania.

As análises foram baseadas nos documentos anexos ao Processo SEI nº 71000.022387/2020-55, especialmente no termo de Contrato, no Projeto Básico e na Proposta Comercial.

Acerca dos resultados das análises, destacam-se:

### Quanto à definição do objeto, composição e parâmetros de recomposição de custos e vigência do contrato

Verificou-se a necessidade de se definir se o reconhecimento do direito ao Auxílio Emergencial realizado durante a vigência da Lei nº 13.982/2020 confere ao beneficiário, necessariamente, o direito ao recebimento de todas as parcelas, mesmo após cessado o estado de emergência internacional. Essa definição é relevante para a avaliação sobre a necessidade de ajuste na vigência do contrato.

Em relação à possibilidade de prorrogação do Contrato, identificou-se a necessidade de elaboração de relatórios parciais relacionados à sua execução. A falta desses relatórios pode levar o Ministério da Cidadania a autorizar a prorrogação do Contrato sem considerar a regularidade dos serviços prestados.

Quanto à possibilidade de realização de aditivo ao Contrato, ou de nova contratação de serviços pelo Ministério das Cidadania, para suprir a necessidade de atendimento a demandas de órgãos externos que exercem a defesa de interesses de cidadãos, não se identificou se houve análise, por parte do Ministério da Cidadania, no sentido de verificar se parte dessas demandas provém de falhas na execução do contrato sob análise pela Dataprev.

### Quanto a mecanismos de acompanhamento da execução contratual

Verificou-se que houve a designação de membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, sendo importante a clara definição quanto às suas responsabilidades, bem como de procedimentos preventivos, para evitar que falhas identificadas ao longo da execução do Contrato sejam repetidas nos processamentos de novos lotes de requerimento de benefícios, e para a reparação de danos eventualmente suportados pelo Ministério da Cidadania devido a falhas decorrentes dos procedimentos adotados pela Dataprev na execução do Contrato.

Quanto à definição de requisitos técnicos para a execução do objeto e sobre mecanismos de acompanhamento relacionados ao seu atendimento pela Contratada

Não se identificou que o Ministério da Cidadania tenha definido e documentado as regras de negócio e as especificações técnicas, para execução dos serviços ou que tenha adotado procedimentos para acompanhar se essas regras e especificações estão sendo observadas pela Dataprev.

Quanto aos mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato

Na análise realizada, não se identificou que tenham sido acordados os modelos e/ou elaborados quaisquer dos relatórios previstos no item 12.9 do Projeto Básico (Relatórios de Ateste de Serviços – RAS e Gerencial de Níveis de Serviço – RGNS), tampouco se verificou definição, tanto no Contrato, quanto no Projeto Básico, de procedimentos e responsabilidades para as verificações previstas contratualmente, necessárias à liquidação das despesas.

Ainda, como procedimento para o encerramento do contrato, se registrou a pertinência de realizar e formalizar avaliação, até o final da sua execução, sobre quais são os produtos de propriedade do Ministério da Cidadania, para que sejam adotadas as providências para o recebimento dos mesmos pelo Ministério.

Isto posto, com base nas análises registradas neste documento, vislumbra-se a possibilidade de aprimoramentos na gestão do Ministério da Cidadania sobre o Auxílio Emergencial, mediante estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados.



**CGU**

Controladoria-Geral da União

## ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

### MINISTÉRIO DA CIDADANIA

**ACT 01/2020 – Registro resultados 14 – Análise sobre procedimentos relacionados ao fluxo de contestações extrajudiciais processadas pelo Ministério da Cidadania, em parceria com a Defensoria Pública da União.**

**07.07.2020**

#### I) INTRODUÇÃO

Trata-se de acompanhamento realizado em decorrência da assinatura de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério da Cidadania (MC), ACT nº 01/2020, de 14.04.2020, no intuito de apresentar avaliação sobre aspectos da prestação de serviços especializados em tecnologia da informação (TI) para a operacionalização do Auxílio Emergencial (AE), instituído por meio da Lei nº 13.982, de 02.04.2020, que trata de medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), a que se refere a Lei nº 13.979, de 06.02.2020.

Uma das medidas adotadas, conforme previsto no art. 2º da supracitada Lei, é a concessão de Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais, por período de três meses, ao trabalhador que atende a determinados requisitos. De acordo com a regulamentação do auxílio, existe a possibilidade de determinado beneficiário receber valores distintos, no montante de R\$ 600,00<sup>1</sup> ou de R\$ 1.200,00<sup>2</sup> mensais.

---

<sup>1</sup> Considerando-se que o Decreto nº 10.316/2020, no Artigo 3º, §2º, estabelece que a “mulher provedora de família monoparental fará jus a duas cotas do auxílio, mesmo que haja outro trabalhador elegível na família”; a referida beneficiária, atendida a condição estabelecida, teria direito à percepção do Auxílio Emergencial no valor mensal de R\$ 1.200,00. Informação disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/abril/bol%20etim\\_BFImpresso709.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/abril/bol%20etim_BFImpresso709.html); acesso em 29.04.2020.

<sup>2</sup> Considerando-se que a Lei nº 13.982/2020, no Artigo 2º, §1º, estabelece que “o recebimento do Auxílio Emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família”, uma família que seja composta de uma mulher provedora de família monoparental (sem cônjuge ou companheiro, responsável por família com pelo menos uma pessoa menor de 18 anos) e de um membro maior de 18 anos, desempregado, a família terá direito à percepção de 3 cotas de Auxílio Emergencial no valor mensal de R\$ 1.800,00, valor máximo a ser recebido por determinada família. Informação disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_imprensa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/abril/bol%20etim\\_BFImpresso709.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/abril/bol%20etim_BFImpresso709.html); acesso em 29.04.2020.

A regulamentação da supracitada Lei se deu por meio do Decreto nº 10.316, de 07.04.2020, e, por meio do Decreto nº 10.412, de 30.06.2020, que prorrogou o auxílio por período complementar de dois meses.

No âmbito do Ministério da Cidadania, os procedimentos para operacionalização das atividades relacionadas à concessão do Auxílio Emergencial foram regulamentados pelas Portarias/GM nº 351 e 352, ambas de 07.04.2020, e pela Portaria/GM nº 386, de 14.05.2020, que definiu o calendário de pagamentos do Auxílio Emergencial. Ainda, a Portaria/GM nº 394, de 29.05.2020, dispôs sobre as competências, o fluxo dos processos e o arranjo de governança relativos ao pagamento do AE. Adicionalmente, a Portaria/GM nº 423, de 19.06.2020, dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de Auxílio Emergencial, previsto na Lei nº 13.982/2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental.

Estudos realizados pelo Ministério da Cidadania estimaram a concessão do Auxílio a um público alvo de 54 milhões de beneficiários, por período de três meses, representando um dispêndio de R\$ 98,2 bilhões de reais, com recursos garantidos a partir da edição da Medida Provisória (MP) nº 937, de 02.04.2020. No entanto, em decorrência de um maior número de habilitados para o recebimento do benefício, em relação à previsão inicial, houve suplementação orçamentária, mediante crédito extraordinário de R\$ 25,72 bilhões, por meio da MP nº 956, de 24.04.2020, de R\$ 28,72 bilhões, e por meio da MP nº 970, de 25.05.2020. Recentemente, considerando a definição de pagamento de novas parcelas pelo Decreto nº 10.412/2020, a MP nº 988, de 30.06.2020, instituiu nova suplementação orçamentária no valor de R\$ 101,6 bilhões.

Para o processamento de contestações extrajudiciais, o Ministério da Cidadania e a Defensoria Pública da União (DPU) assinaram o Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020 e o respectivo Plano de Trabalho, ambos em 10.06.2020. O acordo tem como objetivo:

*“(...) promover cooperação técnica para prevenir a propositura de ações judiciais relativas ao auxílio emergencial, instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, (...), por meio da definição de fluxo de informações acerca dos motivos ensejadores do indeferimento dos pedidos do referido auxílio pelo Ministério da Cidadania, bem como pela atuação em padronização de ações extrajudiciais de solução de conflitos”.*

Este documento trata da análise de riscos relacionados à operacionalização das contestações extrajudiciais realizadas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, com o objetivo de identificar riscos envolvidos em sua execução e de sinalizar controles preventivos ou corretivos cuja pertinência e oportunidade de implementação poderão ser apreciados pelo Ministério da Cidadania e discutidos com a Defensoria Pública da União. As análises foram baseadas no termo do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, no termo do Plano de Trabalho a ele relacionado e, complementarmente, no Processo 71000.034966/2020-57<sup>3</sup>, que trata do Contrato nº 21/2020, celebrado entre o Ministério e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), para o desenvolvimento e sustentação da ferramenta tecnológica que dá suporte à apresentação das contestações extrajudiciais. Registra-se que as análises relativas ao Contrato nº 21/2020 referem-se, tão somente, aos aspectos

---

<sup>3</sup> Processo atualizado até o dia 30.06.2020, cujo último documento anexado é o e-mail SEI nº 8075284.

que podem representar impactos no processamento das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU.

De acordo com os documentos analisados, diagnóstico inicial sinalizou a existência de, aproximadamente, 13 mil pedidos de representação processual de assistidos da Defensoria Pública da União em todo País, que buscam questionar judicialmente os indeferimentos administrativos dos pedidos de AE. Em reunião realizada, em 02.07.2020, integrantes da DPU informaram que o número de pedidos de representação estaria em cerca de 40 mil.

Assim, o resultado dessas análises está registrado no item II – Resultados das verificações realizadas, em que, complementarmente, constam os riscos identificados; e no item III – Possíveis controles e providências, no qual foram registrados os controles preventivos ou corretivos sugeridos.

## **II) RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES REALIZADAS**

A seguir, apresentam-se os resultados das análises realizadas. Inicialmente, no item II.1 são contempladas informações acerca do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre MC e DPU e seus objetivos. Na sequência, no item II.2, são registradas análises relacionadas ao fluxo normatizado e, no item II.3, acerca do suporte tecnológico dessas operações. Por fim, no item II.4, são registradas outras situações consideradas relevantes.

### **II.1) O Acordo de Cooperação Técnica celebrado e seus objetivos.**

Acordos de Cooperação Técnica são celebrados com base nas premissas de existência de interesses convergentes e de possibilidade de cooperação mútua entre os partícipes. Nesse sentido, sinteticamente, da parte da DPU há interesse em contribuir para a efetivação dos direitos dos cidadãos ao AE. Já da parte do Ministério da Cidadania, observa-se o interesse de prover maior agilidade ao processo de reconhecimento de direitos, mediante apoio da DPU no acolhimento aos cidadãos e na análise das documentações recepcionadas. É interesse comum das partes evitar a judicialização das demandas, em razão do ônus operacional inerente à judicialização, na medida em que demanda grandes esforços da força de trabalho das partes envolvidas no litígio.

Assim, a DPU fará a análise e apresentará a Contestação Extrajudicial (CE) a partir dos documentos listados na Portaria MC nº 423, de 19.06.2020, que dispõe acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982/2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental. Destaca-se que, de acordo com art. 3º, §1º, da Portaria MC nº 423/2020, o rol de documentos mencionados no anexo da Portaria é taxativo. Desse modo, mesmo que o cidadão apresente outros documentos, estes não poderão ser decisivos para a apresentação da CE.

## **II.2) Fluxo do processo e oportunidades de melhoria na normatização que o ampara.**

Em linhas gerais, o fluxo de apresentação e processamento da contestação extrajudicial, a partir do acordo celebrado e da Portaria MC nº 423/2020, consiste em:

1. O Ministério da Cidadania, por meio de contrato celebrado com a Dataprev, disponibiliza ferramenta tecnológica para apresentação das contestações pela DPU;
2. A DPU recebe a demanda do cidadão, avalia a pertinência da realização do atendimento e formaliza Processo de Assistência Jurídica (PAJ);
3. A DPU analisa os documentos apresentados pelo cidadão e adota providências de acordo com as seguintes possibilidades:
  - a. Se os documentos forem aptos a invalidar todos os motivos de indeferimento mostrados em plataforma digital disponibilizada para consulta pelo Ministério, apresenta a contestação extrajudicial;
  - b. Se os documentos não forem aptos a invalidar todos os motivos de indeferimento, a DPU não apresenta a contestação extrajudicial e considera outras possibilidades, como o arquivado ou mesmo a propositura de ação judicial.
4. Para a apresentação da contestação extrajudicial, a DPU anexa ao PAJ os documentos analisados apresentados pelo cidadão, acompanhados de documento produzido pelos Defensores Públicos da União com o registro analítico do caso. Ainda, a DPU acessa o sistema de contestações, busca o CPF do requerente e registra apenas a contestação, mediante preenchimento de campos estruturados. Desse modo, o detalhamento da análise e a documentação de suporte permanecem apenas no PAJ e o Ministério da Cidadania recebe o resultado da análise, ou seja, a contestação; e
5. A partir do recebimento das contestações, o Ministério da Cidadania, por meio de contrato com a Dataprev, realiza processamento de forma automatizada.

Conforme será tratado em item específico deste relato, com base nos documentos analisados e, em especial, nas especificações técnicas do serviço contratado pelo Ministério da Cidadania para fornecimento pela Dataprev, não foi possível identificar, de forma inequívoca, em que consistiria o processamento automatizado das contestações, no que diz respeito às etapas, às análises automatizadas realizadas e aos prazos envolvidos. Em razão disso, o fluxo completo de tratamento das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU não pode ser totalmente descrito.

Por fim, de acordo com informações recebidas em reunião realizada em 02.07.2020 com membros da DPU, há expectativa de publicação de Portaria conjunta do Ministério da Cidadania e da DPU que delimita as funções e responsabilidades dos órgãos envolvidos. A normatização deve ocorrer no sentido de definir claramente responsabilidades e firmar os seguintes entendimentos: a) haverá presunção de que a contestação apresentada pela DPU está fundamentada em documentação pertinente, pelo que o Ministério presumirá também a pertinência da contestação apresentada; b) o ato de gestão de concessão do AE, ainda que com base na CE apresentada pela DPU, será ato de gestão do Ministério da Cidadania.

## **II.2.a) Formalização de entendimentos jurídicos sobre a elegibilidade dos beneficiários e sobre os parâmetros de cálculo da renda familiar ao longo do processo de gestão do Auxílio Emergencial.**

A instituição do AE por lei específica demandou a necessidade de outras regulamentações, as quais foram detalhadas em Decretos e, em nível operacional, em Portarias do Ministério da Cidadania. Nesse sentido, a Portaria MC nº 351/2020 estabeleceu parâmetros para aferição de alguns dos critérios de elegibilidade, especialmente no que diz respeito aos cruzamentos de dados que seriam realizados pelo Agente Operador (Dataprev).

Todavia, ao longo da execução dos procedimentos de reconhecimento de direitos ao AE e das análises realizadas pela CGU para o acompanhamento dessa execução, observou-se que a Portaria supracitada não exauria todas as situações que requeriam a definição de parâmetros. Assim, o Ministério da Cidadania passou a demandar o órgão competente para a emissão de opinião jurídica, inclusive em decorrência de questionamentos endereçados ao Ministério pela CGU.

Acerca dos expedientes encaminhados pela CGU ao Ministério da Cidadania com questionamentos sobre essa temática, cita-se o Ofício nº 9828/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 25.06.2020:

***"Consolidação de entendimentos sobre os critérios de elegibilidade de beneficiários:***

*1.1 Considerando as possíveis interpretações normativas sobre critérios de elegibilidade para a concessão do Auxílio Emergencial, solicito apresentar os entendimentos adotados pelo Ministério da Cidadania, acompanhados dos pareceres jurídicos pertinentes, acerca da elegibilidade de cidadãos nas seguintes condições:*

- a) Estagiário, tanto de organização pública, quanto de organização privada;*
- b) Médicos residentes; e*
- c) Bolsistas em geral.*

*1.2 Acerca dos bolsistas ligados a programas promovidos pela CAPES, pelo CNPq e pelo Fnde, destaco que tal assunto foi objeto de questionamento anterior desta Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Ofício nº 7206/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 12.05.2020, e que, em resposta, o Ministério da Cidadania se manifestou por meio do Ofício nº 558/2020/AECI/CGCI IV/MC, 08.06.2020, que encaminhou o Despacho nº 542/2020/SAGI/DECAU, de 04.06.2020, com informação no sentido de que seria encaminhada demanda à Consultoria Jurídica do Ministério. Desse modo, solicito a apresentação documento que consubstancia o resultado dessa consulta.*

*1.3 Ainda, também por meio do Ofício nº 7206/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 12.05.2020, houve questionamento sobre critérios adotados para avaliação quanto ao pagamento do benefício nos casos em que uma mesma pessoa esteja incluída em mais de uma composição familiar, a exemplo de filho de pais separados, o que impactaria no valor a ser recebido pelo requerente. Em resposta, igualmente registrada no Despacho nº 542/2020/SAGI/DECAU, o Ministério da Cidadania informou que "no caso de filhos de pais separados, se a criança já estava numa família que já foi avaliada e considerada elegível, por exemplo, por já estar cadastrada no Cadastro Único, se um dos pais solicitar o auxílio pelo aplicativo/site da CAIXA terá a solicitação negada". Desse modo, solicito apresentar os pareceres jurídicos pertinentes que registram o amparo legal/jurídico para a adoção do critério temporal para essas análises.*

*1.4 Considerando que o Auxílio Emergencial foi instituído em parcelas, solicito confirmar se o entendimento do Ministério da Cidadania é o de que o reconhecimento do direito ao auxílio realizado durante a vigência da Lei nº 13.982/2020 confere ao beneficiário, necessariamente, o direito ao recebimento de todas as parcelas, mesmo que pagas depois do final da vigência da Lei. Ainda, solicito igualmente a apresentação dos pareceres jurídicos pertinentes que fundamentam tal entendimento.*

***Consolidação de entendimentos sobre critérios para apuração de renda familiar:***

2. Considerando as fontes de dados governamentais existentes, solicito apresentar os entendimentos adotados pelo Ministério da Cidadania, acompanhados dos pareceres jurídicos pertinentes, acerca da forma de cálculo da renda familiar para os grupos Bolsa Família, CadÚnico e ExtraCad. Ainda, solicito que a forma de cálculo seja informada acompanhada das fontes de informação (base de dados) e das respectivas datas de referência."

Parte desses questionamentos foi elucidada pelo Parecer nº 570/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU, de 25.06.2020, que se posicionou pela possibilidade de estagiários, residentes multiprofissionais e médicos residentes receberem o AE e pela necessidade de que esses valores sejam considerados no cálculo da renda familiar. Já a Nota nº 754/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU, de 29.06.2020, esclareceu que o auxílio poderia ser requerido até três meses após a publicação da Lei nº 13.982, ou seja, até de 02.07.2020 e que o beneficiário teria direito a todas as parcelas<sup>4</sup>. Registra-se que a Nota é anterior à prorrogação do AE pelo Decreto nº 10.412/2020, mas que o próprio Decreto limitou os requerimentos a até 02.07.2020.

Ainda acerca da Portaria MC nº 351/2020, verifica-se que alguns dos parâmetros para aferição de critérios de elegibilidade estabeleciam datas de referência, outros não. Exemplifica-se a definição de data de referência para a avaliação sobre a maioridade do beneficiário e, em sentido oposto, a falta de definição de data de referência para a percepção do Seguro Desemprego inabilitar o requerente ao benefício:

*"Art. 3º A averiguação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do auxílio emergencial será realizada pelo agente operador, conforme estabelecido em contrato, por meio do cruzamento das bases de informações fornecidas pelos órgãos federais, na forma descrita:*

*I - ser maior de 18 (dezoito) anos de idade;*

*a) na data de 02 de abril de 2020, para a primeira concessão aos integrantes do CadÚnico;*

*b) na data de 02 de abril de 2020 para os beneficiários na Folha do PBF de abril e na data da extração do Cadastro Único de abril e maio para os beneficiários nas Folhas do PBF de maio e junho, respectivamente, para os beneficiários do PBF;*

*c) na data de concessão do benefício, para os não integrantes do CadÚnico.*

*(...)*

*III - não ser beneficiário do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda federal, com exceção do PBF".*

Nesse mesmo exemplo do Seguro Desemprego, observa-se que a falta de data de referência para a percepção do Seguro Desemprego pode levar ao seguinte questionamento: um cidadão que tenha recebido o Seguro Desemprego até junho/2020, caso cumpra os demais requisitos, e que tenha requerido o benefício via aplicativo até o dia 02.07.2020, teria direito a receber o AE? Tal situação apenas ilustra

---

<sup>4</sup> Nota nº 754/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU, de 29.06.2020: "5. Observa-se (...) que o auxílio emergencial poderá ser requerido até três meses após a publicação da Lei nº 13.982, ou seja até de 2 de julho de 2020 (Parecer nº 00554/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU – processo nº 71000.019381/2020-09), e o beneficiário fará jus a três parcelas do auxílio independentemente da data da concessão. (...)"

7. Excepcionalmente, não serão pagas as três parcelas nas hipóteses em que se verificar posteriormente, por meio de bases de dados oficiais, o não cumprimento dos critérios previstos na Lei nº 13.982, de 2020, à época da concessão, nos termos do caput do art. 9º do Decreto nº 10.316, de 2020."

que as análises dos pedidos de auxílio para a apresentação de contestação extrajudicial pela DPU podem, caso a regulamentação dos documentos a serem apresentados e aceitos não seja detalhada, levar a dúvidas, entendimentos não uniformes e, ainda, à judicialização das demandas.

Pelo exposto, observa-se que, em razão dos entendimentos jurídicos firmados ao longo da gestão do AE, a exemplo da possibilidade de estagiários e médicos residentes receberam o Auxílio e de que os valores recebidos em decorrência desses vínculos devem ser considerados no cálculo da renda familiar, há possibilidade de impactos sobre a análise de mérito dos requerimentos já negados, que aguardam análise da DPU para apresentação de CE.

Destaca-se que, em razão da prorrogação do AE, esses entendimentos jurídicos citados deverão, necessariamente, ser implementados na análise ordinária realizada pela Dataprev, via cruzamento de dados, para a apuração das listas de pagamento da quarta e da quinta parcelas devidas como AE. Logo, esses parâmetros deveriam, também, com vistas à racionalização de atividades, ser utilizados para reprocessamento de requerimentos com base em dados fornecidos pela DPU, relacionados a solicitantes de assistência jurídica com Processo de Assistência Jurídica (PAJ) formalizado, independentemente de já teriam sido apresentadas contestações pela DPU. O resultado desse reprocessamento, ao ser informado à DPU, a) poderá subsidiar avaliação dessa entidade sobre a possibilidade de arquivar, por perda de objeto em caso de concessão, parte dos PAJ que aguardam análises; e também b) promoverá a atualização da motivação sobre a negativa, o que permitirá a apresentação de contestações com base em dados mais atualizados.

Por fim, observa-se que o compartilhamento com a DPU dos entendimentos jurídicos consolidados pelo Ministério ao longo do processo de gestão do AE e o aprimoramento do detalhamento da Portaria MC nº 351/2020 (análise que será detalhada no item II.2.b a seguir) são ações que podem contribuir para a racionalização do processo de apresentação, recepção e processamento de CE vinculadas ao ACT celebrado entre o MC e a DPU.

## **II.2.b) Análise acerca da lista de documentos definida pela Portaria MC nº 423, de 19.06.2020.**

Conforme já exposto, a atuação da DPU deverá ser pautada pela tomada de decisão sobre a apresentação da CE com base na análise de documentos estritamente elencados pelo Ministério na Portaria MC nº 423/2020. Em razão disso, realizou-se análise sobre os documentos definidos com foco em avaliar se as especificações definidas pelo MC forneceriam aos Defensores elementos suficientes para avaliação.

Nesse sentido, o resultado desta análise deve ser compreendido em conjunto com os registros realizados no item II.3.b, que trata de riscos de assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial.

**Quadro 1 – Análise dos documentos especificados no Anexo à Portaria MC nº 423/2020.**

<b>Dados listados no Anexo à Portaria MC nº 423, de 19.06.2020</b>		<b>Análise acerca sobre os documentos previstos</b>
<b>Mensagem</b>	<b>Documento a ser juntado para contestar</b>	
Cidadã/ão recebe benefício previdenciário ou assistencial	Documento do INSS que comprove o término ou suspensão do benefício: a) Tela do Meu INSS, campo "Declaração de Beneficiário do INSS", comprovando ausência de pagamento de benefício previdenciário ou assistencial.	<p>a) O Meu INSS é gerido pela própria Dataprev, que é contratualmente responsável por realizar as análises de dados que suportam o reconhecimento do direito ao AE.</p> <p>b) Nesse sentido, se os dados do Meu INSS comprovam que o cidadão não recebe benefício previdenciário ou assistencial, essa análise poderia ser realizada por meio de (re)processamento, no âmbito do processo de reconhecimento do direito, sem a necessidade de onerar operacionalmente a DPU com essa consulta e análise.</p> <p>c) Verifica-se que as análises a serem realizadas pela DPU deveriam contemplar somente documentos e dados não disponíveis à Dataprev em sistema, pois, se disponíveis, poderiam ensejar reprocessamento.</p>
Cidadão/ã com renda familiar mensal superior a meio salário mínimo por pessoa e a três salários mínimos no total	Documentos a serem definidos a partir da disponibilização da informação detalhada do motivo de indeferimento pelo agente contratado por meio de plataforma informatizada.	<p>a) A previsão de que será informado "o motivo de indeferimento pelo agente contratado por meio de plataforma informatizada" se tornará inócuia, se o sistema de contestações não for adaptado para apresentar esse detalhamento.</p> <p>b)</p> <p>b) Ainda, conforme registrado no item II.2.a, o reprocessamento dos requerimentos com base em novos critérios pode acarretar na concessão dos benefícios (e perda de objeto da contestação) ou no fornecimento de informações novas para subsidiar as contestações.</p>
Cidadão/ã é servidor/a público/a base - SIAPE	Documento que comprove exoneração do agente público: a) tela do portal da transparência; e b) portaria/ato administrativo de desligamento/exoneração – OU declaração atual do órgão público apontado no SIAPE de que a pessoa não possui vínculo.	Considera-se essencial que a portaria ou ato administrativo de desligamento ou exoneração seja apresentado acompanhado da respectiva publicação no Diário Oficial do União.
Cidadão/ã é servidor/a público/a base - RAIS	Documento que comprove a exoneração do agente público: a) portaria/ato administrativo de desligamento/ exoneração – OU b) declaração atual do órgão público apontado na RAIS de que a pessoa não possui vínculo. O documento deve se referir ao vínculo que constava da RAIS.	<p>a) Considera-se relevante que a portaria ou ato administrativo de desligamento ou exoneração seja apresentado acompanhado da respectiva publicação no Diário Oficial do ente;</p> <p>b) Considera-se prudente que a declaração de que não há vínculo seja abrangente, ou seja, declare que o cidadão não possui e nunca possuiu qualquer vínculo com o ente. Justifica-se que, caso exista vínculo em aberto, podem ser exigidos os documentos listados para outras hipóteses de comprovação de ausência de vínculo; e</p>

Dados listados no Anexo à Portaria MC nº 423, de 19.06.2020		Análise acerca sobre os documentos previstos
Mensagem	Documento a ser juntado para contestar	
		c) A previsão de que “o documento deve se referir ao vínculo que constava da RAIS” se tornará inócuia, se o sistema de contestações não for adaptado para informar exatamente os vínculos que geraram a negativa, conforme já registrado neste documento.
Cidadão/ã é servidor/a público/a Militar	Documento que comprove o desligamento: - a) Consulta ao portal da transparência; OU b) Ato de desincorporação ou a anulação de incorporação; OU c) Ato de licenciamento; OU Ato de demissão.	Considera-se relevante que a portaria ou ato administrativo de desligamento ou exoneração seja apresentado acompanhado da respetiva publicação no Diários Oficial do ente.
Cidadão/ã recebe seguro desemprego ou seguro defeso	Documento que comprove o não recebimento do benefício: a) carta de concessão do seguro defeso ou do seguro desemprego em que constem as parcelas, em especial, a última. b) Documento a ser obtido junto ao INSS (para seguro defeso) ou no site <a href="https://sd.maisemprego.mte.gov.br/sdweb/consulta.jsf">https://sd.maisemprego.mte.gov.br/sdweb/consulta.jsf</a> (para seguro desemprego).	a) Seguro Defeso: O Seguro Defeso é gerido pelo INSS, mediante contratação da Dataprev, que é contratualmente responsável por realizar as análises de dados que suportam o reconhecimento do direito ao AE. Nesse sentido, se os dados do Seguro Defeso registrados na carta de concessão ou no site do INSS comprovam que o cidadão não recebe o Seguro Defeso, essa análise poderia ser realizada por meio de processamento, no âmbito do processo de reconhecimento do direito, sem a necessidade de onerar operacionalmente a DPU com essa consulta e análise.  b) Seguro Desemprego A Dataprev também dispõe dos dados de concessão do Seguro Desemprego, tanto que está operacionalizando o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm). Igualmente, se os dados da consulta ao site demonstram que o cidadão não recebe Seguro Desemprego, essa análise também poderia ser realizada por meio de processamento de dados.  c) Conforme registrado em outra passagem deste relatório, é relevante que se considere o risco de que o fim de vínculo trabalho habilite o requerente ao Seguro Desemprego.  d) Verifica-se que as análises a serem realizadas pela DPU deveriam contemplar somente documentos e dados não disponíveis à Dataprev em sistema, pois, se disponíveis, poderiam ensejar reprocessamento.

Dados listados no Anexo à Portaria MC nº 423, de 19.06.2020		Análise acerca sobre os documentos previstos
Mensagem	Documento a ser juntado para contestar	
Cidadão/ã possuir emprego formal	Documento que comprove a inexistência de vínculo de emprego: a) tela do CNIS que comprove a ausência de remuneração nos últimos 3 meses para vínculos em aberto; OU b) CTPS comprovando vínculo fechado em relação aos vínculos ainda em aberto no CNIS com renda nos últimos 3 meses; OU c) termo de rescisão de contrato de trabalho em relação aos vínculos em aberto no CNIS com renda nos últimos 3 meses; OU d) CNPJ da empresa (quando se tratar de empresa fechada) em relação aos vínculos em aberto no CNIS com renda nos últimos 3 meses - para demonstrar que a empresa encerrou as atividades e não deu baixa no vínculo trabalhista.	a) O CNIS é gerido pelo INSS, cuja operacionalização é realizada pela própria Dataprev, mediante pontuação contratual. Nesse sentido, se os dados do CNIS comprovam que o cidadão não possui vínculo empregatício em aberto, essa análise poderia ser realizada por meio de processamento de dados. b) Como em situações listadas anteriormente, a análise a ser realizada pela DPU depende que o sistema de contestações apresente especificamente os vínculos em aberto e as datas de referência dos dados.  c) Ainda, por meio da Portaria MC nº 351, de 07.04.2020, o Ministério da Cidadania havia definido que a averiguação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do Auxílio Emergencial, realizada pelo Agente Operador, seria realizada por meio de cruzamento das bases de informações fornecidas pelos órgãos federais, e previa que não deveria "existir vínculo ativo ou renda nos últimos três meses identificada no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)" (art. 3º, inciso II), o que, parece, demandaria validação pela DPU de algo que poderia ser validado mediante consulta em sistema gerenciado pela própria Dataprev, prestador de serviço ao Ministério da Cidadania no âmbito da operacionalização do Auxílio Emergencial.
Cidadão/ã com vínculo de emprego intermitente ativo	a) tela do CNIS que comprove vínculo fechado do trabalho intermitente; OU b) CTPS comprovando vínculo fechado em relação ao vínculo de trabalho intermitente ainda em aberto no CNIS; OU c) termo de rescisão de contrato de trabalho em relação ao vínculo de trabalho intermitente em aberto no CNIS; OU CNPJ da empresa (quando se tratar de empresa fechada) em relação ao vínculo de trabalho intermitente em aberto no CNIS - para demonstrar que a empresa encerrou as atividades e não deu baixa no vínculo trabalhista.	
Cidadão/ã com menos de 18 anos	Documento a ser juntado, que comprove a data correta de nascimento: a) RG; OU b) Carteira de habilitação, e Ofício da DPU solicitando a retificação do cadastro na Receita Federal.	a) Seria pertinente a solicitação de apresentação, também, de Certidão de Nascimento ou de Casamento, haja vista que o erro pode ter sido gerado na confecção da Cédula de Identidade ou na Carteira Nacional de Habilitação.  b) Ainda, considera-se relevante especificar a database de referência em que o cidadão deveria ter 18 anos, haja vista que a Portaria MC nº 351/2020, em seu art. 3º inciso I, apresenta datas de referência diferentes para essa verificação, a depender do grupo a que pertence o requerente (Bolsa Família, CadÚnico ou ExtraCad) <sup>5</sup> .

<sup>5</sup> Portaria MC nº 351/2020: "Art. 3º A averiguação dos critérios de elegibilidade necessária ao pagamento do auxílio emergencial será realizada pelo agente operador, conforme estabelecido em contrato, por meio

Dados listados no Anexo à Portaria MC nº 423, de 19.06.2020		Análise acerca sobre os documentos previstos
Mensagem	Documento a ser juntado para contestar	
Cidadão/ã com registro de falecimento	Documentos/registros que podem ser apresentados em sentido contrário: a) Declaração assinada presencialmente na DPU pela/o cidadã/ão; OU b) Vídeo ou fotografia da pessoa para fins de prova de vida (segurando documento pessoal com foto e informando data, hora e motivo); OU c) Declaração atual de CRAS, INSS ou outro órgão público reconhecendo prova de vida em atendimento presencial.	a) Parte-se do pressuposto de que o vídeo ou fotografia da pessoa segurando o documento permitirá a comparação do rosto do cidadão com a foto que consta do documento. Nesse sentido, documentos com fotos defasadas podem dificultar essa identificação. b) A aceitação de documento de prova de vida do INSS pode se mostrar contraditória, considerando que os titulares de benefícios geridos pelo INSS não seriam elegíveis para a percepção do AE.
Cidadão/ã recebeu renda acima de R\$ 28.559,70 em 2018	Documento que possibilite comprovar que a pessoa não declarou Imposto de Renda. a) negativa de declaração de IR no ano de 2019, referente ao ano calendário de 2018. ( <a href="https://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/consrest/Atual.app/paginas/index.asp">https://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/consrest/Atual.app/paginas/index.asp</a> )	A consulta ao link pressupõe que o cidadão não declarou imposto de renda em 2018 por ter tido renda inferior ao limite-legal. Ocorre que, mesmo tendo recebido valor inferior, o cidadão pode ter tido a necessidade de fazer a declaração de ajuste anual para recebimento de restituição de algum valor que foi recolhido na fonte (exemplo, recebimento de valores em decorrência de decisão judicial). Desse modo, a depender da situação, a própria declaração de IR pode ser necessária para essa comprovação.
Cidadão/ã identificado pela Polícia Federal como residente no exterior	Comprovante de residência no país.	É relevante normatizar a que data a comprovação de referência deve se referir ou mesmo quais tipos de comprovante de residência são válidos, pois esse tipo de documento pode ser facilmente obtido mesmo depois da negativa de concessão do AE.
Cidadão/ã é político/a eleito/a	Documento para demonstrar a ausência de efetivo exercício no cargo político: a) consulta ao site do TSE sobre o cargo para o qual o cidadão foi candidato; e b) declaração do órgão da ausência de efetivo exercício de mandato eletivo.	Sem considerações a serem registradas.
Cidadão/ã está preso em regime fechado e não pode receber o auxílio emergencial	Declaração da Vara de Execução Criminal ou da Secretaria Penitenciária sobre o regime atual de cumprimento da pena ou que comprove a extinção de punibilidade ou o cumprimento total da pena.	Sem considerações a serem registradas.

*do cruzamento das bases de informações fornecidas pelos órgãos federais, na forma descrita: I - ser maior de 18 (dezoito) anos de idade; a) na data de 02 de abril de 2020, para a primeira concessão aos integrantes do CadÚnico;*  
*b) na data de 02 de abril de 2020 para os beneficiários na Folha do PBF de abril e na data da extração do Cadastro Único de abril e maio para os beneficiários nas Folhas do PBF de maio e junho, respectivamente, para os beneficiários do PBF; c) na data de concessão do benefício, para os não integrantes do CadÚnico.”*

Diante do exposto, conclui-se que maior detalhamento dos documentos definidos pela Portaria MC nº 423/2020 pode gerar maior segurança e agilidade às análises a serem realizadas, com a finalidade de avaliar a pertinência da apresentação de CE pela DPU.

### **II.3) Suporte tecnológico para as contestações extrajudiciais.**

Como registrado anteriormente, as análises acerca do suporte tecnológico para as contestações extrajudiciais utilizaram como fonte de informações documentos relativos ao Contrato nº 21/2020, celebrado entre MC e Dataprev, apenas naquilo que pode impactar as contestações. Os resultados são apresentados a seguir.

#### **II.3.a) Processamento automático das contestações extrajudiciais.**

Conforme mencionado, para o desenvolvimento de ferramenta para recepção das contestações e, também, para o processamento das contestações, o Ministério da Cidadania celebrou o Contrato nº 21/2020 com a Dataprev.

Em análise aos documentos relativos a essa contratação, com a finalidade exclusiva de avaliar riscos relacionados ao processamento das contestações apresentadas pela DPU, no âmbito da ACT em questão, verificou-se que consta como parte do objeto contratado o Módulo Contestação e Judicial. De acordo com o Anexo I - Especificações Técnicas da Solução do Projeto Básico, o Módulo em questão consiste em:

*"2.2.2. Módulo Contestação e Judicial*

*2.2.2.1. Contestação Assistida. Atende a necessidade de facilitar o público a contestar os resultados recebidos, com assistência de terceiros.*

*2.2.2.2. Reprocessamento Provocado. Atende a necessidade de reprocessar requerimentos em virtude da apresentação de contestações que demandem apenas novo processamento (contestação simplificada), do recebimento de determinações judiciais e de recomendações de órgãos de controle e de defesa dos direitos difusos e coletivos e da autotutela administrativa.*

*2.2.2.3. Revisão dos Resultados. Atende a necessidade de rever os resultados em virtude da apresentação de contestações que demandem alteração dos resultados homologados (contestação qualificada), do recebimento de determinações judiciais e de recomendações de órgãos de controle e de defesa dos direitos difusos e coletivos e da autotutela administrativa".*

Não foram identificadas, no processo 71000.034966/2020-57, informações adicionais que descrevam os batimentos de dados que estão contidos no “reprocessamento provocado”, nem na “revisão de resultados”. Tampouco estão claramente definidos nos documentos relacionados à contratação os conceitos, e informações relacionadas, de “contestação simplificada” e de “Revisão dos Resultados”.

Acerca dos riscos relacionados ao processamento das contestações e considerando-se, inclusive, a falta de detalhamento sobre a solução tecnológica, registra-se que é relevante que seja implementada nos sistemas tecnológicos envolvidos registro referente à pontuação com a DPU, no sentido de que o Ministério da Cidadania é o responsável pela decisão sobre o deferimento e pela ordenação de despesa relativas ao AE, mesmo que decorrentes da apresentação de CE pela DPU.

Isso significa que, mesmo com a presunção de veracidade das informações que pautaram a apresentação de contestação extrajudicial, se as mesmas forem utilizadas para processamento automatizado da decisão administrativa, sem quaisquer outros registros pertinentes, o que se observará, na prática, será a realização da concessão exclusivamente com base nas informações apresentadas pela DPU, sem a necessária manifestação por parte do Ministério da Cidadania. Assim, é necessário que o fluxo operacional desenvolvido (ou seja, implantado nas ferramentas tecnológicas pertinentes), necessariamente, utilize a manifestação da DPU como insumo para a realização de novos processamentos de dados, mesmo que de forma automática.

Nesse sentido, retoma-se o exemplo já exposto de que a apresentação de documentação, à DPU, de finalização de vínculo empregatício pode levar a posicionamento positivo sobre a concessão do AE, mas que, justamente em razão da documentação apresentada, é prudente avaliar se o requerente passou a fazer jus ao Seguro Desemprego e, assim, eventualmente incida em novo fundamento de negativa, justamente em decorrência de desdobramentos das novas informações apresentadas à DPU.

Ainda, exemplifica-se que, em caso de ocorrência de negativa por solicitações diversas de AE em um mesmo grupo familiar, mais de uma contestação pode ser apresentada para pedidos de membros de uma mesma família, o que, indica, também, a relevância de novo processamento – após as contestações – para avaliar se o limite de até dois auxílios por família continua sendo respeitado.

Registra-se, assim, considerando a importância da pactuação entre as partes, que os controles do processo necessitam ser adequadamente definidos, desenhados e implementados considerando a necessidade de garantia de sua integridade. Em razão disso, a apresentação da contestação extrajudicial pela DPU não elide a realização de análises complementares pelo Ministério da Cidadania, a serem eventualmente implementadas por meio do Agente Operador contratado.

Assim, é pertinente que a contestação extrajudicial, que virá a ser processada pelo Agente Operador de forma automatizada, seja submetida a batimentos de dados que verifiquem a ocorrência de situações supervenientes à contestação, ou mesmo decorrentes da contestação, que impliquem em inelegibilidade por parte do beneficiário.

### **II.3.b) Riscos de assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial.**

Consta na Cláusula Segunda, das Diretrizes Gerais, do ACT celebrado entre o MC e a DPU, que:

*"2.1. A implementação deste Acordo dar-se-á na área de atuação de cada Partícipe, norteada pelas seguintes diretrizes: (...)*

*f) Para o pleno exercício dos direitos humanos e da cidadania dos seus assistidos, a DPU precisa compreender de forma pormenorizada o mecanismo que envolve a análise e pagamento do auxílio emergencial, bem como necessita de um maior detalhamento dos*

*motivos que ensejaram o indeferimento dos pedidos promovidos por seus assistidos ou a impossibilidade de levantamento dos valores”.*

Conforme apresentação realizada por representante da DPU em reunião realizada em 02.07.2020, observou-se que, na tela de consulta do sistema de contestação, são apresentados os critérios que motivaram a negativa, todavia sem detalhamento. Exemplificativamente, tem-se que a existência de vínculo empregatício em aberto pode estar listada como motivo na negativa, mas não são apresentadas informações sobre o vínculo em si (empregador e data de início do vínculo), a fonte da informação (RAIS, CAGED, GFIP, e-Social etc) e o mês/ano da última informação existente sobre o vínculo. Ainda, caso exista mais de um vínculo em aberto, tal informação também não é disponibilizada. Entende-se que a ausência de tais informações fragiliza a atuação da DPU, inclusive considerando que é factível que o cidadão tenha mais de uma Carteira de Trabalho em sua posse.

Isto posto, verifica-se que é necessário que o sistema de contestação apresente o detalhamento das situações que resultaram em negativa de concessão do benefício, para subsídio às análises que suportarão a apresentação, ou não, da contestação extrajudicial pela DPU.

### **II.3.c) Riscos relacionados à segurança da informação no processamento das contestações extrajudiciais.**

As análises e interlocuções até o momento realizadas permitiram identificar a ausência de integração entre o sistema da DPU em que será formalizado o PAJ (SisDPU) e o sistema de contestações, disponibilizado pela Dataprev. Considerando-se a urgência das medidas adotadas para a implementação do AE, entende-se que a integração entre os sistemas seria relevante, mas que pode não ser viável. Todavia, a falta de integração entre os sistemas exige ações manuais, as quais demandam o desenvolvimento de controles adequados.

Nesse sentido, observa-se que é relevante a realização de validações entre os dados registrados no SisDPU e os dados inseridos no sistema de contestações, bem como de validações entre os dados registrados no sistema de contestações e na folha de pagamentos do AE. Para ambos, observa-se que seu potencial de mitigar riscos será maior se esses controles forem implementados antes da realização de créditos em conta para os beneficiários.

Como alternativas para a melhoria da segurança do processo, verifica-se a possibilidade de, no âmbito do ACT, o Ministério da Cidadania articular-se com a DPU para a realização de análise amostral sobre as contestações antes do pagamento. Para tanto, poderia ser utilizado o lapso temporal entre o envio da CE pela DPU e a entrada do benefício na relação para pagamento, de modo que algumas das contestações poderiam ser retidas para análise (como a lógica de uma “malha fina”) e, se identificada necessidade de aprimoramentos, as análises preventivas poderiam ser ampliadas.

Ainda, com enfoque na segurança das informações, inclusive considerando riscos inerentes à gestão de acessos, como a ocorrência de capturas de senhas, poderiam ser realizadas verificações acerca das vinculações entre as contestações e os números dos PAJ informados, bem como a equivalência entre o apresentador da contestação e a unidade responsável pelo PAJ.

De todo modo, a viabilidade das análises precisa ser avaliada em conjunto entre o Ministério da Cidadania e a DPU, especialmente considerando-se que as análises registradas nos PAJ, que embasam as contestações, não estariam estruturadas de modo a permitir análises abrangentes mediante técnicas informatizadas de análise.

#### **II.4) Apresentação de dados relativos ao Auxílio Emergencial a órgãos externos e possíveis novos acordos.**

As análises aqui registradas têm como objetivo permitir avaliações e melhorias no processo de recepção e análise das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU, o que se soma aos controles já estabelecidos para a gestão do AE e às rotinas de cruzamentos de dados já implementadas pela CGU para todas as parcelas do AE.

Assim, como forma de manter a precisão e a integridade das informações inseridas em sistema, relacionadas ao Auxílio Emergencial, faz-se necessário que os registros relacionados a contestações estejam adequadamente informados nos sistemas pertinentes. É relevante, portanto, que exista marcador que informe que a concessão foi processada a partir de contestação extrajudicial apresentada pela DPU, ou originária de qualquer outra fonte. Tal medida é relevante para permitir análises específicas acerca desses benefícios e mitigar os riscos de falsos positivos como resultados dos cruzamentos de dados.

Por fim, registra-se a relevância de considerar os riscos aqui mapeados no caso de serem celebrados novos acordos pelo Ministério da Cidadania com a finalidade de facilitação do processo de recebimento de contestações extrajudiciais, seja com Defensorias Públicas estaduais ou quaisquer outras entidades. Nesse sentido, se celebradas novas parcerias, é relevante considerar e discutir, também com eventuais novas entidades parceiras, os riscos registrados neste documento, com a finalidade de estabelecer controles compatíveis com o processo e com a realidade de cada instituição.

### **III) POSSÍVEIS CONTROLES E PROVIDÊNCIAS**

A partir das situações e riscos registrados no item II – Resultados das Verificações Realizadas, são registradas a seguir propostas de providências e de controles, para os quais se sugere que o Ministério da Cidadania avalie a pertinência e a oportunidade de sua implementação:

- a) Com base em dados, fornecidos pela DPU, sobre solicitantes de assistência jurídica com Processo de Assistência Jurídica (PAJ) formalizado, reprocessar os requerimentos, independentemente de já teriam sido apresentadas

contestações, considerando a ocorrência de reformulação de entendimentos e de aprimoramento nos procedimentos de processamento de concessão de Auxílio Emergencial . Informar os resultados à DPU para que essa instituição possa avaliar a possibilidade de arquivar, por perda de objeto, os processos relativos a requerimentos já concedidos; (item II.1.a)

- b) Compartilhar com a DPU os entendimentos jurídicos consolidados ao longo do processo de gestão do AE no que diz respeito a critérios de elegibilidade, apuração de renda familiar e outros entendimentos com reflexo nas análises a serem realizadas pela DPU para a apresentação de contestações; (item II.1.a)
- c) Definir e documentar o fluxo operacional, a ser implementado pela Dataprev, para o processamento automático das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU, que preveja análises (cruzamento de dados) que considerem, pelo menos, os riscos registrados neste documento; (item II.2.a)
- d) Adaptar o sistema de apresentação de contestações para que a DPU tenha acesso, em cada caso, ao detalhamento das situações que motivaram a negativa do pedido, inclusive as datas de referência dos dados que fundamentaram as negativas; (item II.3.b)
- e) Em articulação com a DPU, definir controles preventivos acerca da apresentação e do processamento de dados, inclusive considerando a hipótese de avaliação amostral antes do crédito em conta dos benefícios concedidos a partir das contestações extrajudiciais; (item II.3.c)
- f) Incluir, nos sistemas pertinentes, marcador que informe que a concessão foi processada a partir de contestação, bem como a origem dessa contestação (se apresentada pelo próprio cidadão, se assistido pela DPU ou mesmo se decorrente de outras parcerias ou contratos firmados pelo Ministério da Cidadania); e (item II.4)
- g) Caso sejam celebradas novas parcerias com a finalidade de serem somados esforços para o recebimento e o processamento de contestações, considerar, e discutir com a entidade parceira, os riscos registrados neste documento, com a finalidade de estabelecer controles compatíveis com o processo e com a realidade de cada instituição. (item II.4)

Por fim, reitera-se que, considerando que o processo de recebimento das contestações extrajudiciais aqui analisado está amparado em ACT celebrado com a DPU, é relevante que a adoção das providências aqui propostas seja, previamente, discutida com a DPU, bem como que o teor dos registros aqui efetuados seja com ele compartilhado.

#### **IV) CONCLUSÃO**

O presente documento trata, especificamente, de análise sobre riscos relacionados à operacionalização das contestações extrajudiciais realizadas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Defensoria Pública da União. Considerando o volume de solicitações de assistência jurídica recebidas pela DPU em razão de negativas à concessão do Auxílio Emergencial, o Acordo foi celebrado com o objetivo de “(...) *promover cooperação técnica para prevenir a propositura de ações judiciais (...)*”.

A análise foi realizada com o objetivo de identificar riscos envolvidos em sua execução e de sinalizar controles preventivos ou corretivos que possam ser implementados ainda ao longo da execução dos procedimentos de reconhecimento de direito e de pagamento do AE. Considerando que esses procedimentos decorrem de ACT celebrado entre as partes, considera-se relevante que o Ministério discuta, oportunamente, com a DPU tanto as providências que serão priorizadas e implementadas, quanto as que se decidirá não adotar, por motivos diversos.

As análises foram baseadas no termo do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, no termo do Plano de Trabalho e, complementarmente, no Processo 71000.034966/2020-57, que trata do Contrato nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, para o desenvolvimento e sustentação da ferramenta tecnológica que dá suporte à apresentação das contestações extrajudiciais. Igualmente, registra-se que as análises relativas ao Contrato nº 21/2020 referem-se, tão somente, aos aspectos que podem representar impactos no processamento das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU.

Sobre os resultados das análises, destacam-se as situações apresentadas a seguir.

Acerca do fluxo do processo, identificou-se que a formalização de entendimentos jurídicos sobre a elegibilidade dos beneficiários e sobre os parâmetros de cálculo da renda familiar, ao longo do processo de gestão do Auxílio Emergencial, pode impactar as análises a serem realizadas pela DPU para a apresentação de contestações.

Nesse sentido, verifica-se a relevância de avaliar a possibilidade de os benefícios que aguardam avaliação pela DPU serem submetidos a reprocessamento, considerando os entendimentos jurídicos firmados. Ainda, é relevante que os documentos que consubstanciam esses documentos sejam compartilhados com a DPU para subsídio às análises a serem por ela realizadas.

A análise acerca da lista de documentos definida pela Portaria MC nº 423, de 19.06.2020, considerados pelo Ministério como aptos a serem utilizados pela DPU para a tomada de decisão sobre a apresentação de contestações, permitiu a identificação de oportunidades de detalhamento na norma e, ainda, reforçou a relevância da realização do reprocessamento de requerimentos de Auxílio Emergencial, haja vista que a Portaria prevê a consideração de documentos gerados pela própria Dataprev, em razão de a empresa deter os dados. Logo, esses dados deveriam, primeiramente, ser utilizados para o reprocessamento dos requerimentos.

Já as análises acerca do suporte tecnológico para as contestações extrajudiciais sinalizam riscos relevantes no processamento automático das contestações extrajudiciais, haja vista que não foram identificadas informações que descrevam os batimentos de dados previstos. Nesse sentido, verificou-se a necessidade de que o fluxo operacional desenvolvido, necessariamente, utilize a manifestação da DPU exclusivamente como insumo para a realização de novos processamentos de dados, mesmo que de forma automática. É pertinente que a contestação extrajudicial, que será processada pelo Agente Operador de forma automatizada, seja submetida a batimentos de dados adicionais que verifiquem a ocorrência de situações supervenientes à contestação, ou mesmo decorrentes da contestação, que possam implicar em inelegibilidade por parte do beneficiário.

Foram também identificados riscos de assimetria de informações entre as motivações da negativa e os dados apresentados à DPU para avaliação acerca da apresentação de contestação extrajudicial, em razão de serem apresentados os critérios que motivaram a negativa, todavia sem detalhamento. Destaca-se, exemplificativamente, que é informada a fundamentação da negativa em existência de vínculo empregatício, mas dados sobre o vínculo não são apresentados.

Também foram identificados riscos relacionados à segurança da informação no processamento das contestações extrajudiciais, decorrentes da não integração entre o sistema da DPU em que será formalizado o PAJ (SisDPU) e o sistema de contestações, disponibilizado pela Dataprev. Para tanto, é relevante a discussão com a DPU acerca da viabilidade da pactuação de rotinas de avaliação, cujo potencial de mitigar riscos será maior se esses controles forem implementados antes da realização de créditos em conta para os beneficiários.

Ainda, observou-se a necessidade de que os sistemas relacionados ao Auxílio Emergencial, sejam eles de registro, concessão, contestação ou pagamento contenham informações acerca das concessões que consideraram contestações, sejam elas extrajudiciais ou não. Tal medida é relevante para que haja integridade das informações em sistema e, em consequência, permita análises específicas acerca desses benefícios, com a mitigação de riscos relacionados, inclusive de ocorrência de falsos positivos como resultados de eventuais cruzamentos de dados.

Por fim, registrou-se a relevância de considerar os riscos registrados neste documento no caso de serem celebrados novos acordos pelo Ministério da Cidadania com a finalidade de facilitação do processo de recebimento de contestações extrajudiciais.

Isto posto, com base nas análises registradas neste documento, vislumbra-se a possibilidade de aprimoramentos na gestão do Ministério da Cidadania sobre o Auxílio Emergencial, especificamente naquilo que diz respeito ao processo de recebimento das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU, mediante estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados.



**CGU**

Controladoria-Geral da União

## ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

### MINISTÉRIO DA CIDADANIA

**ACT 01/2020 – Registro de Resultados nº 17 – Análise sobre o Contrato Administrativo nº 21/2020 celebrado entre Ministério da Cidadania e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para a prestação de serviços especializados em Tecnologia da Informação.**

**06.08.2020**

#### I) INTRODUÇÃO

Trata-se de acompanhamento realizado em decorrência da assinatura de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério da Cidadania (MC), ACT nº 01/2020, de 14.04.2020, no intuito de apresentar avaliação sobre aspectos da prestação de serviços especializados em tecnologia da informação (TI) para a operacionalização do Auxílio Emergencial (AE), instituído por meio da Lei nº 13.982, de 02.04.2020, que trata de medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), a que se refere a Lei nº 13.979, de 06.02.2020.

Uma das medidas adotadas, conforme previsto no art. 2º da supracitada Lei, é a concessão de Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais, por período de três meses, ao trabalhador que atende a determinados requisitos. Registra-se que, por meio do Decreto nº 10.412/2020, o pagamento foi prorrogado por período complementar de dois meses. De acordo com a regulamentação do auxílio, existe a possibilidade de determinado beneficiário receber valores distintos, no montante de R\$ 600,00<sup>1</sup> ou de R\$ 1.200,00<sup>2</sup> mensais.

---

<sup>1</sup> Considerando-se que o Decreto nº 10.316/2020, no Artigo 3º, §2º, estabelece que a “mulher provedora de família monoparental fará jus a duas cotas do auxílio, mesmo que haja outro trabalhador elegível na família”; a referida beneficiária, atendida a condição estabelecida, teria direito à percepção do Auxílio Emergencial no valor mensal de R\$ 1.200,00. Informação disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_impressa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/abril/bol\\_itim\\_BFImpressa709.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_impressa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/abril/bol_itim_BFImpressa709.html); acesso em 29.04.2020.

<sup>2</sup> Considerando-se que a Lei nº 13.982/2020, no Artigo 2º, §1º, estabelece que “o recebimento do Auxílio Emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família”, uma família que seja composta de uma mulher provedora de família monoparental (sem cônjuge ou companheiro, responsável por família com pelo menos uma pessoa menor de 18 anos) e de um membro maior de 18 anos, desempregado, a família

A regulamentação da supracitada Lei se deu por meio do Decreto nº 10.316, de 07.04.2020, alterado pelo Decreto nº 10.412, de 30.06.2020, e, no âmbito do Ministério da Cidadania, os procedimentos para operacionalização das atividades relacionadas à concessão do Auxílio Emergencial foram regulamentados pelas Portarias/GM nº 351 e 352, ambas de 07.04.2020, e pela Portaria/GM nº 386, de 14.05.2020, que definiu o calendário de pagamentos do Auxílio Emergencial. Ainda, a Portaria/GM nº 394, de 29.05.2020, dispôs sobre as competências, o fluxo dos processos e o arranjo de governança relativos ao pagamento do AE. Adicionalmente, a Portaria/GM nº 423, de 19.06.2020, dispôs acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de Auxílio Emergencial, previsto na Lei nº 13.982/2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental, e a Portaria Conjunta do Ministério da Cidadania e da Defensoria Pública da União nº 5, de 07.07.2020, definiu procedimentos para a utilização desta plataforma de contestação extrajudicial.

Estudos realizados pelo Ministério da Cidadania estimaram a concessão do Auxílio a um público alvo de 54 milhões de beneficiários, por período de três meses, representando um dispêndio de R\$ 98,2 bilhões de reais, com recursos garantidos a partir da edição da Medida Provisória (MP) nº 937, de 02.04.2020. No entanto, em decorrência de um maior número de habilitados para o recebimento do benefício, em relação à previsão inicial, houve suplementação orçamentária, mediante crédito extraordinário de R\$ 25,72 bilhões, por meio da MP nº 956, de 24.04.2020, e de R\$ 28,72 bilhões, por meio da MP nº 970, de 25.05.2020. Recentemente, considerando a definição de pagamento de novas parcelas pelo Decreto nº 10.412/2020, a MP nº 988, de 30.06.2020, instituiu nova suplementação orçamentária no valor de R\$ 101,6 bilhões.

Para a prestação de serviços especializados em tecnologia da informação para operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, foi contratada a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) por meio do Contrato nº 12/2020, celebrado em 15.04.2020. No entanto, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania, após a celebração do mencionado Contrato com a Dataprev, identificou a necessidade de contratação de novos serviços de conexão referentes ao cadastramento de solicitações diversas relacionadas a requerimento de Auxílio Emergencial para atendimento a demandas que seriam provenientes de órgãos externos<sup>3</sup> que exercem a defesa de interesses de cidadãos.

---

terá direito à percepção de 3 cotas de Auxílio Emergencial no valor mensal de R\$ 1.800,00, valor máximo a ser recebido por determinada família. Informação disponível em [http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala\\_de\\_impressa/boletins/boletim\\_bolsa\\_familia/2020/abril/bol\\_ultimo\\_BFInforma709.html](http://www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_impressa/boletins/boletim_bolsa_familia/2020/abril/bol_ultimo_BFInforma709.html); acesso em 29.04.2020.

<sup>3</sup> O Ofício DPU nº 68/2020 questiona o Ministério da Cidadania em relação à: “a) dificuldade de acesso pelas camadas hipervulneráveis; b) negativa de acesso em razão de CadÚnico desatualizado; c) vínculos empregatícios abertos; e d) ausência de possibilidade de recurso administrativo com apresentação de documentação suplementar”.

Já a Ação Civil Pública em desfavor da União, por meio da qual a Defensoria Pública da União (DPU) requer que a União:

Dessa forma, em decorrência de Ato de Dispensa de Licitação, constante do Processo Administrativo nº 71000.034996/2020-57, foi celebrado, em 22.06.2020, o Contrato nº 21/2020, com prazo de vigência de seis meses e valor do contrato de R\$11.680.318,38. Assim, o Ministério da Cidadania figura como “Contratante” e a Dataprev como “Contratada” nesse contrato, que tem como objeto a:

*“Prestação serviços especializados em TI pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), para operacionalização de serviços relativos a operacionalização do Cadastro Assistido para populações em condição de extrema vulnerabilidade (ultra vulneráveis) e para os serviços de consulta e contestação do cidadão e recepção de demandas judiciais para viabilizar as atividades complementares ao processo de pagamento do auxílio emergencial (...).”*

Este documento trata da análise do Contrato nº 21/2020, com o objetivo de identificar riscos envolvidos em sua execução e de sinalizar controles preventivos ou corretivos cuja pertinência e oportunidade de implementação poderão ser apreciados pelo Ministério da Cidadania. Registra-se que, na análise do Contrato nº 12/2020, também celebrado entre o Ministério e a Dataprev, formalizada no Registro de Resultados nº 13<sup>4</sup>, foi analisada a solicitação, então existente, de celebração de Termo Aditivo ao Contrato supracitado, que foi convertida na assinatura de novo contrato, qual seja o Contrato nº 21/2020 sob análise.

Igualmente, faz-se necessário registrar que, para a viabilização do Cadastro Assistido, o Ministério da Cidadania também firmou o Contrato nº 18/2020, em 05.06.2020, com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios). O que se observa é que, em certa medida, a execução do Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, está relacionada à execução do Contrato nº 18/2020, celebrado com os Correios, pois, enquanto os Correios utilizariam sua estrutura para recepcionar e atender os cidadãos em situação de extrema vulnerabilidade, a Dataprev prestaria o suporte tecnológico para a recepção das informações pelos Correios e encaminhamento ao Ministério da Cidadania para utilização no processo de reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial.

Destaca-se que, nestas análises, não foram contemplados aspectos relativos à formalização do contrato, tais como regularidade da dispensa de licitação que fundamentou a contratação, face à existência de outros contratos vigentes entre o MC e a Dataprev; regularidade fiscal da contratada; competência dos agentes envolvidos

---

“Apresente plano de ação e promova todas as modificações necessárias nas operações de habilitação e pagamento do auxílio emergencial, via aplicativos ou outros mecanismos adequados, para afastar ou criar alternativas à: exigência de preenchimento do campo ‘número de telefone’, ou, subsidiariamente, para permitir que um mesmo número de telefone seja utilizado para o cadastramento de vários beneficiários; exigência da indicação de e-mail para o cadastramento no CAIXA TEM e criação da conta poupança digital, para fins de recebimento do auxílio-emergencial (...).”

Ainda, a Ação Popular movida contra a União, a Agência Nacional de Telecomunicações e a Caixa Econômica Federal “questiona o fato de que a plataforma digital para solicitação do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982/2020 exige que o solicitante possua telefone celular, o que, no entender do autor popular, constitui requisito ilegal, visto criar exigência não prevista em lei”.

<sup>4</sup> Registro de Resultados nº 13 - Análise do Contrato 12/2020 firmado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, encaminhado por intermédio do Ofício nº 10142/2020/DPB/SFC/CGU, de 27.06.2020.

nos procedimentos de formalização de contrato; regularidade dos pagamentos dos serviços à Dataprev; e cronologia dos atos de gestão praticados. Ainda, este registro somente contempla a análise do Contrato nº 18/2020, celebrado com os Correios, no que se mostrou estritamente necessário para a compreensão dos serviços que deveriam ser prestados pela Dataprev no âmbito do Contrato nº 21/2020.

Desse modo, as análises foram baseadas nos documentos anexos ao Processo SEI nº 71000.034996/2020-57, especialmente no termo de Contrato, de 22.06.2020, no Projeto Básico, de 19.06.2020, e na Proposta Comercial (PC/066/2020), de 10.06.2020, partes do processo mencionado<sup>5</sup> e, complementarmente, no termo do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020 (ACT nº 41/2020), de 10.06.2020, celebrado entre a União, representada pelo Ministério da Cidadania, e a Defensoria Pública da União (DPU) e no termo do Plano de Trabalho a ele relacionado. Acerca do ACT nº 41/2020, foi contemplada, no Registro de Resultados nº 14<sup>6</sup>, análise sobre riscos envolvidos em sua execução e controles preventivos ou corretivos cuja pertinência e oportunidade de implementação poderiam ser apreciados pelo Ministério da Cidadania.

Assim, o resultado dessas análises está registrado no item II – Resultados das verificações realizadas, em que, complementarmente, constam os riscos identificados; e no item III – Questões relevantes e recomendações, no qual foram registrados os controles preventivos ou corretivos sugeridos.

## **II) RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES REALIZADAS**

A seguir, apresentam-se os resultados das análises realizadas. Inicialmente, são registradas análises sobre a definição do objeto e a composição dos custos. Na sequência, são abordados mecanismos de acompanhamento da execução contratual e, mais especificamente, aspectos relacionados às definições de requisitos técnicos para a execução do objeto. Posteriormente, são abordadas situações relativas aos procedimentos para pagamento de faturas e para a finalização da execução do contrato. Por fim, são apresentadas análises relacionadas ao suporte tecnológico para a operacionalização do Cadastro Assistido e das contestações.

### **II.1) Análises sobre definição do objeto e composição de custos.**

De acordo com o item 1.4 do Projeto Básico, os serviços de TI contratados serão realizados sob a forma de execução indireta pelo regime de empreitada global. Para a execução desses serviços, o Contrato prevê a duração de seis meses, podendo ser

---

<sup>5</sup> O processo analisado havia sido atualizado até 31.07.2020, com 440 páginas, cujo último documento anexado era o Ofício nº 132/2020/SEDS/SENARC/GAB/MC, de 21.07.2020. O termo de Contrato consiste no documento SEI nº 8000599, o Projeto Básico no documento SEI nº 7914789 e a Proposta Comercial no documento SEI nº 7903348.

<sup>6</sup> Registro de Resultados nº 14 - Análise de riscos relacionados à operacionalização das contestações extrajudiciais realizadas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, de 07.07.2020.

prorrogado por sucessivos períodos enquanto permanecer vigente a necessidade do objeto e a situação de calamidade pública<sup>7</sup>.

Em relação aos valores, a Cláusula Quarta definiu um custo mensal de R\$ 1.946.719,73, totalizando, para os seis meses de contrato, o valor de R\$ 11.680.318,38, para a execução de dois itens, conforme detalhado no Quadro 01 a seguir:

**Quadro 01 – Serviços contratados pelo Ministério da Cidadania por meio do Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev.**

Item	Descrição/Especificação	Unidade de Medida	Quantidade	Valor Unitário	Valor Global Máximo
1	Serviço de operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta).	Meses em operação	6	R\$ 423.780,77	R\$ 2.542.684,62
2	Serviço de operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas judiciais.	Meses em operação	6	R\$ 1.522.938,96	R\$ 9.137.633,76

Fonte: Projeto Básico relativo ao Contrato nº 21/2020, celebrado entre Ministério da Cidadania e Dataprev, registrado no processo 71000.034996/2020-57, documento SEI 7914789.

Para chegar a esse valor, a Dataprev anexou à Proposta Comercial o Detalhamento da Formação de Preço. Em relação ao Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido, o valor foi calculado mediante estimativa de benefícios a serem processados, sendo esperados 16.290.000<sup>8</sup> novos registros para os próximos seis meses. Já em relação ao Serviço de Operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas judiciais, “existem aproximadamente treze mil<sup>9</sup> pedidos de representação processual de assistidos da DPU em todo País, que buscam questionar judicialmente os indeferimentos administrativos dos pedidos de auxílio emergencial”.

Tal panorama se mostra relevante para contextualização das análises a seguir registradas acerca da definição do objeto, bem como da relevância dos controles a serem instituídos para acompanhar a execução do Contrato ora analisado.

### **II.1.a) Falta de clareza em relação à definição do quantitativo de novos registros de benefícios que utilizarão o Cadastro Assistido.**

Em relação ao primeiro serviço objeto do Contrato em análise, que é a Operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta), é possível observar que se trata de serviço de TI contratado com a finalidade de viabilizar o requerimento do Auxílio Emergencial para populações em condição de extrema

---

<sup>7</sup> O Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20.03.2020, reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública em face do surto de Covid-19, com efeitos até 31.12.2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18.03.2020.

<sup>8</sup> Processo SEI nº 71000.034996/2020-57 - Anexo I, da PC/066/2020 (SEI nº 7903348).

<sup>9</sup> Informação obtida do Plano de Trabalho, de 10.06.2020, que deu origem ao Acordo de Cooperação Técnica nº 41/2020, de 10.06.2020, celebrado entre a União, representada pelo Ministério da Cidadania e a Defensoria Pública da União.

vulnerabilidade (ultravulneráveis), cujas condições socioeconômicas não lhes permitem acessar a plataforma digital para requerer o Auxílio Emergencial, especialmente por não disporem de número de celular, equipamento eletrônico (celular, computador ou similar) ou acesso à internet.

Segundo o Anexo I, da PC/066/2020, de 10.06.2020, nos seis meses subsequentes eram esperados 16.290.000 novos registros que utilizariam o serviço do Cadastro Assistido. Este serviço deveria permitir o cadastramento de novos cidadãos diretamente nas agências e nos Postos Avançados Bancários (PAB) dos Correios, a partir do Sistema de Gestão de Atendimento de Terceiros (STER) dessa empresa. Por meio desse Sistema, após integração promovida pela Dataprev, seria possível o acesso às bases de dados do Extracad, bem como permitido o cadastramento das informações do cidadão. Todavia, na documentação analisada, não está claro que informações do cidadão seriam essas, tampouco com qual objetivo seriam cadastradas ou como a Dataprev faria integração com a base de dados do Extracad, vez que esse cadastro foi desenvolvido e é operacionalizado pela CAIXA, no âmbito de dois contratos: Contrato sem número, de 08.04.2020, e Contrato nº 16/2020, de 16.07.2020.

Diferentemente das outras opções de requerimento que foram dadas ao cidadão no âmbito do Contrato nº 12/2020, na “Descrição dos Serviços”, também presente na referida Proposta Comercial, a Dataprev indica, no itens 2.1.1.5 e 2.1.1.6, que “os dados de recursos serão incluídos na Plataforma de operacionalização de reconhecimento de direito seguindo o fluxo de julgamento e aprovação junto ao Ministério da Cidadania”<sup>10</sup>, bem como a “consulta à situação do beneficiário por número de Protocolo e/ou CPF”.

No entanto, não foram identificados, no processo analisado, documentos que esclareçam o embasamento para a estimativa de público que utilizaria os serviços a serem contratados. Por oportuno, registra-se que o contrato foi assinado com vigência de seis meses em 22.06.2020, vez que somente em 01.07.2020 foi publicado o Decreto nº 10.412/2020, que estipulou o dia 02.07.2020 como data limite para requerimento do Auxílio Emergencial. Nesse sentido, o item 1 do Contrato, que trata do Serviço de operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta), no que diz respeito à realização de requerimentos novos, teve sua abrangência limitada à data de 02.07.2020, após a assinatura do contrato. Portanto, no que diz respeito aos serviços de recepção e de geração de protocolo do Cadastro Assistido, após a vigência do Decreto nº 10.412/2020, não há objeto a ser executado. Já no que diz respeito ao serviço de consulta ao requerimento, no âmbito do Cadastro Assistido, é necessário que o Ministério da Cidadania avalie a pertinência e a necessidade desse serviços.

De todo modo, nos termos da Proposta Comercial que embasou a contratação, o Cadastro Assistido, item 1 do Contrato, foi precificado em sua totalidade, o que

---

<sup>10</sup> Considerando o contexto do item “Operacionalização do Cadastro Assistido”, depreende-se que o trecho que afirma que “os dados de recursos serão incluídos na Plataforma” em verdade se refere a dados de requerimentos serem incluídos na Plataforma. As análises foram realizadas seguindo a premissa de que se trata de uma falha material na redação do Projeto Básico.

demandará atuação do Ministério da Cidadania junto à Dataprev para equacionar a precificação parcial do item 1 e a sua consequente repactuação.

Dessa forma, visando esclarecer os pontos abordados, solicitou-se<sup>11</sup> ao Ministério da Cidadania, dentre outras informações: a data de início da prestação de serviços pelos Correios; a data em que o serviço de integração online, via webservice/API, para integração com o Sistema de Gestão de Atendimento de Terceiros (STER) dos Correios entrou em operação com todas as funcionalidades previstas; a disponibilização de documentos que subsidiaram o levantamento da estimativa da quantidade de cadastros dos beneficiários do Auxílio Emergencial; e o número de protocolos gerados a partir da data que o sistema de recepção e consulta do cadastro assistido entrou em operacionalização.

Em resposta<sup>12</sup>, o Ministério da Cidadania informou que os Correios passaram a prestar os serviços previstos no contrato firmado com o Ministério da Cidadania em 08.06.2020. Ainda, informou que a estimativa da quantidade de cadastros baseou-se na Nota Técnica nº 6/2020, do Departamento de Monitoramento do MC, e na Nota Técnica nº 24/2020, do Gabinete da Secretaria-Executiva.

A Nota Técnica nº 6/2020 contempla estimativa “em 25,6 a 46,8 milhões o número de pessoas com potencial para procura de atendimento” levando em consideração os canais de atendimento da Caixa e de uma instituição adicional de atendimento a ser estabelecida, que no caso, foi a contratação dos Correios. Segundo essa mesma Nota Técnica, o número de pessoas a serem atendidas na instituição adicional de atendimento (Correios) ficaria em, no mínimo 2,56 milhões de pessoas, considerando um cenário de 10% de atendimento do total do público potencial para ser atendido no presente canal até o máximo de 23,40 milhões de pessoas, considerando um cenário de 50% de atendimento do público potencial. A partir da conclusão apresentada na Nota Técnica nº 6/2020, foi registrada na Nota Técnica nº 24/2020 previsão de um contrato para “atendimento de cerca de 18,72 milhões de pessoas, haja vista que eventual acréscimo de 25% ao contrato totalizaria o público máximo potencial estimado no maior cenário, qual seja, os mesmos 23,4 milhões supracitados”.

Assim, em que pese a conclusão ter sugerido um contrato para atendimento de mais de 18 milhões de pessoas, o Contrato foi celebrado com a estimativa de serem processados 16.290.000 novos registros de demandas relacionadas ao Auxílio Emergencial para os próximos seis meses, sem que houvesse documentação que esclarecesse a motivação para redução do número inicialmente previsto.

Quanto à data em que o serviço de integração online, via webservice/API, para integração com o STER dos Correios entrou em operação com todas as funcionalidades previstas, o MC não se manifestou até a data de 31.07.2020.

---

<sup>11</sup> Ofício nº 11148/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 14.07.2020.

<sup>12</sup> Ofício nº 723/2020/AECI/CGCDE/MC, de 17.07.2020, e anexos: Ofício nº 54/2020/SE/SAA/CGLA/MC, 16.06.2020, Nota Técnica nº 6/2020, de 13.05.2020, e Nota Técnica nº 24/2020, de 13.05.2020.

Ressalta-se que o serviço prestado pelos Correios se iniciou duas semanas antes da contratação da Dataprev para realizar o serviço de integração mencionado. Todavia, com base na documentação disponível não foi possível avaliar o impacto sobre o desempenho dos Correios decorrente da falta de suporte contratual entre o MC e a Dataprev para o fornecimento do suporte tecnológico relacionado.

Acerca da efetivação da demanda prevista, que era de 16.290.000 novos registros de demandas relacionadas ao Auxílio Emergencial, por meio do Ofício nº 55/2020/SE/SAA/CGLA/MC, de 20.07.2020, o Ministério da Cidadania registrou que, até a data limite de 02.07.2020 para que o Auxílio Emergencial fosse requerido, “o relatório apresentado pela Dataprev (...) indica que foram realizadas 14.454 (quatorze mil quatrocentos e cinquenta e quatro) solicitações de auxílio emergencial”. Acerca da quantidade de serviços de consulta prestados pelos Correios, o Ministério da Cidadania informou terem sido realizadas 19.996 consultas.

Diante do exposto, acerca do Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido, item 1 do Contrato nº 21/2020, é necessário que o Ministério da Cidadania avalie a pertinência de realizar o seu cancelamento ou de realizar repactuação contratual com a Dataprev, considerando que, a partir da data limite de 02.07.2020, não é possível a apresentação de requerimentos e, por conseguinte, a geração de protocolos, mas apenas o serviço de consulta à situação de requerimentos.

### **II.1.b) Necessidade de se identificar a existência de demandas decorrentes de falhas na execução dos processamentos realizados pela Dataprev, no âmbito do Contrato nº 12/2020.**

Quanto ao segundo serviço objeto do Contrato nº 21/2020, que trata da Operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais, é possível verificar que, em parte, há relação com as demandas provenientes do ACT nº 41/2020. Esse Acordo foi celebrado:

*“para evitar, ou, ao menos, minorar os efeitos da judicialização<sup>13</sup> em massa de pedidos indeferidos na via administrativa, situação que seria um dificultador para a política pública de pagamento do auxílio emergencial, na medida em que o MC teria que alocar parte considerável de sua força de trabalho para viabilizar o fornecimento de subsídios para a defesa da União, ao invés de engendar esforços no aprimoramento da modelagem da política”.*

Destaca-se que, com base nas informações registradas no processo analisado, não foi possível identificar se as demandas que motivaram esses novos serviços a serem prestados pela Dataprev são provenientes, ou não, de falhas relacionadas ao processamento para o reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, objeto do Contrato nº 12/2020.

---

<sup>13</sup> Segundo o Painel de Acompanhamento de Demandas Judiciais do Ministério da Cidadania, em 16.06.2020, havia 666 Processos Judiciais.

Ainda, não se identificou registros de tratativas realizadas pelo Ministério da Cidadania com a Dataprev para o estabelecimento de controles preventivos ou corretivos em atenção à grande quantidade de ocorrências<sup>14</sup> identificadas pela CGU em análise aos dados de pagamentos do Auxílio Emergencial, também decorrentes de habilitações ao benefício ocorridas no âmbito do Contrato nº 12/2020.

Igualmente, não há registro de que tenham sido discutidos com a Dataprev encaminhamentos para eventuais confirmações de que algumas das ocorrências identificadas em apurações realizadas por órgãos de controle tenham sido causadas por procedimentos adotados pela empresa.

---

<sup>14</sup> As ocorrências foram registradas nos Registros de Resultados:

- nº 1 - verificação dos processamentos relacionados aos pagamentos dos beneficiários do Grupo 3 – Público PBF/Parcela 1;
- nº 2 - verificação quanto à eventual inadequação de pagamento de benefícios relacionados aos Grupos 1, 2 e 3 até 27.04.2020 (servidores militares da União);
- nº 3 - verificação dos processamentos relacionados à Pré Folha do 2º Pagamento do Auxílio Emergencial para os Grupos 1 (Extracad) e 2 (CadÚnico);
- nº 4 - verificação dos processamentos relacionados aos Pagamentos do Auxílio Emergencial para os Grupos 1, 2 e 3, realizados até 30.04.2020;
- nº 6 - verificação dos processamentos relacionados aos pagamentos do Auxílio Emergencial para o Grupo Extracad, parcela 1, realizados até 30.04.2020, exclusivamente em relação à verificação quanto à adequação ao critério de elegibilidade referente à renda e aos pagamentos do Auxílio Emergencial para os 3 Grupos (Extracad, CadÚnico e Bolsa Família, parcela 1, realizados até 30.04.2020, exclusivamente em relação à verificação quanto ao recebimento de mais de dois benefícios por família;
- nº 7 - verificação dos processamentos relacionados aos Pagamentos do Auxílio Emergencial para o Grupo Bolsa Família, realizados até 30.04.2020 (referem-se, portanto, à parcela 1), com a consideração do Beneficiário do Auxílio Emergencial;
- nº 8 - verificação dos processamentos relacionados aos Pagamentos do Auxílio Emergencial para os Grupos 1, 2 e 3, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos de parcela 1 e de parcela 2;
- nº 9 - verificação dos processamentos relacionados aos Pagamentos do Auxílio Emergencial para os Grupos 1, 2 e 3, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos de parcela 1 e de parcela 2, exclusivamente naquilo que diz respeito à verificação em relação ao pagamento a servidores estaduais e municipais das seguintes unidades da Federação: ES, MG, MT, PE, PI, RO, SC e TO;
- nº 10 - verificação dos processamentos relacionados aos Pagamentos do Auxílio Emergencial para os Grupos 1, 2 e 3, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos de parcela 1 e de parcela 2, exclusivamente naquilo que diz respeito à verificação em relação ao pagamento a servidores estaduais e municipais das seguintes unidades da Federação: PA, e RJ e RS;
- nº 11 - verificação dos processamentos relacionados aos Pagamentos do Auxílio Emergencial para os Grupos 1, 2 e 3, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos de parcela 1 e de parcela 2, exclusivamente naquilo que diz respeito à verificação em relação ao pagamento a servidores do Estado do Amapá e a servidores de municípios do Mato Grosso do Sul;
- nº 12 - verificação dos processamentos relacionados aos Pagamentos do Auxílio Emergencial para os Grupos 1, 2 e 3, realizados no período de 01 a 31.05.2020, englobando pagamentos de parcela 1 e de parcela 2, exclusivamente naquilo que diz respeito à verificação em relação ao pagamento a servidores estaduais e municipais dos Estados do Acre, do Amazonas e da Bahia e à complementação de informações referentes aos cruzamentos de informações anteriormente realizados para os seguintes Estados MA, PE, PI, e SP;
- nº 15 - verificação dos processamentos relacionados aos Pagamentos do Auxílio Emergencial para os Grupos 1, 2 e 3, realizados no período de 01 a 30.06.2020, englobando pagamentos das parcelas 1, 2 e 3;
- nº 16 - verificação dos processamentos relacionados aos Pagamentos do Auxílio Emergencial para os Grupos 1, 2 e 3, realizados desde o início de seu pagamento até 19.07.2020, englobando pagamentos das parcelas 1, 2, 3 e 4.

Dessa forma, é necessário que o Ministério da Cidadania identifique se há demandas para a nova contratação decorrentes de falhas na execução do Contrato nº 12/2020, ou seja, se falhas nos processamentos de dados para o reconhecimento do direito ao Auxílio Emergencial, realizados pela Dataprev, estão dando causa às contestações apresentadas pelos cidadãos, por meio dos diferentes canais existentes. Destaca-se que a relevância de tal providência foi anteriormente apresentada ao Ministério da cidadania por meio do Registro de Resultados nº 13, de 26.06.2020, em que se registrou análise no item II.1.c do documento, bem como se propôs que o Ministério identificasse se havia “demanda a ser implementada em eventual nova contratação (...) em decorrência de falhas identificadas na execução do Contrato nº 12/2020 e, em caso positivo, considerar essas informações nas tratativas acerca da nova contratação”.

### **II.1.c) Necessidade de elaboração de relatório sobre execução do contrato como condição para eventual prorrogação de vigência ou para celebração de novos contratos.**

A Cláusula Terceira apresenta a possibilidade de prorrogação da vigência do Contrato nº 21/2020 por sucessivos períodos, enquanto permanecer vigente a necessidade do objeto e a situação de calamidade pública. Para que seja autorizada a prorrogação, define alguns pressupostos, dentre eles, a necessidade de que “seja juntado relatório que discorra sobre a execução do contrato, com informações de que os serviços tenham sido prestados regularmente”. Por se tratar de Serviço de Operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais, observa-se que existe a possibilidade de essas demandas se estenderem por período superior a seis meses.

Todavia, como explicitado no item II.2.a deste documento, não se identificou documentação referente ao tempestivo acompanhamento e fiscalização da execução do contrato pelos representantes do Ministério da Cidadania.

Ressalta-se que a celebração desse novo contrato com a Dataprev (Contrato nº 21/2020) não levou em consideração a regularidade da execução do contrato anterior (Contrato nº 12/2020), visto que, até a assinatura do novo contrato, não havia relatório de execução do contrato anterior emitido pelo Ministério da Cidadania, nem mesmo da primeira fatura, conforme informado na Nota Técnica nº 2/2020<sup>15</sup>, de 05.06.2020.

Considera-se que a ausência de relatórios parciais atestando a regularidade da execução do Contrato, inclusive em decorrência de sua natureza, vez que acarreta em reconhecimento de direito, pode levar o Ministério da Cidadania a autorizar a sua prorrogação ou, até mesmo, celebrar novos contratos, sem considerar que serviços

---

<sup>15</sup> Processo nº 71000.022387/2020-55 – Nota Técnica nº 2/2020, de 05.06.2020 (SEI nº 7803829).

“Item 4. Do atendimento aos requisitos legais para celebração de termo aditivo ou de novo contrato de prestação de serviços  
(...)

Item 4.3. Em relação ao Relatório da Execução do Contrato: Resta prejudicado, posto que a 1ª fatura sobre os serviços prestados está em processo de Ateste para Recebimento dos serviços, inviabilizando a elaboração de relatório de execução contratual.”

possam não ter sido prestados regularmente, bem como sem validar a qualidade e a adequação desses serviços. Ademais, a elaboração de relatórios parciais reforça a necessidade de efetivo acompanhamento do contrato e tende a facilitar a elaboração do relatório final, pelo que se verifica ser pertinente que o Ministério avalie a possibilidade de estipular a elaboração de relatórios parciais pelos gestores/fiscais do Contrato.

## **II.2) Análises sobre mecanismos de acompanhamento da execução contratual.**

Consta das obrigações da Contratante, no item 8.1. do Projeto Básico analisado, a obrigação de “exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela Contratada, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta”. Adicionalmente, o item 12.1 do Projeto Básico define que o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços, dos materiais, técnicas e equipamentos empregados, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, que serão exercidos por um ou mais representantes da Contratante, especialmente designados, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993. Observa-se, assim, que a abordagem contratualmente definida para o acompanhamento da execução do contrato tem como foco a verificação dos procedimentos adotados pela Contratada.

Em razão disso, neste item são registradas análises acerca da formalização da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e de definição de cronogramas envolvendo as etapas dos serviços relacionados à gestão e ao acompanhamento do contrato, necessárias à boa atuação da referida Comissão, ou de outra área que se entenda pertinente.

### **II.2.a) Formalização da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização e efetivo acompanhamento da execução do contrato.**

Consta das obrigações da Contratante, no item 8.2. do Projeto Básico analisado, a de “exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, por servidor especialmente designado, anotando em registro próprio as falhas detectadas, indicando dia, mês e ano e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis”. Essa obrigação também se encontra definida no item 12 do mesmo Projeto Básico, que dispõe sobre o acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato por meio de servidores designados para este fim.

É importante registrar que o art. 67 da Lei nº 8.666/1993, referente à fiscalização de contratos, prevê o acompanhamento e a fiscalização de sua execução por representante da Administração especialmente designado, a anotação em registro próprio das ocorrências, tomadas as devidas providências com vistas à adoção de medidas em tempo hábil. Ademais, o item 12.2 do Projeto Básico prevê que o representante da Contratante deve ter a qualificação necessária para o acompanhamento e o controle da

execução dos serviços e do contrato. Existe, ainda, a previsão no item 12.5. do Projeto Básico de que:

*"A conformidade do material/técnica/equipamento a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da Contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos (...) informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso".*

Na análise do processo de formalização do Contrato, com movimentação até 03.08.2020, verificou-se a existência de indicações de membros de algumas áreas do Ministério da Cidadania para compor a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento. Entretanto, até aquela data, não havia ainda sido designada formalmente a referida Comissão. Não se identificou, portanto, registro da Reunião Técnica Inicial que deveria ser convocada pelo Gestor do Contrato com a participação dos Fiscais Técnico, Requisitante e Administrativo do Contrato, Representante e Preposto da Contratada, prevista no item 6.1.5. do Projeto Básico, tampouco a Ata contendo a descrição dos assuntos discutidos/tratados na reunião inicial, conforme previsto no item 6.1.6. também do Projeto Básico.

Ressalta-se que o Ministério da Cidadania informou<sup>16</sup> que a Defensoria Pública da União (DPU) estaria remetendo contestações extrajudiciais, por meio da ferramenta informatizada, um dos objetos do contrato analisado, desde o dia da assinatura, ou seja, 22.06.2020, o que demonstra que, efetivamente, a execução do contrato foi iniciada e que, portanto, há período de execução sem a formalização dos responsáveis pelas atividades de acompanhamento pertinentes.

Assim, verifica-se que se passou mais de um mês sem que tivesse sido formalizada a referida Comissão, situação que merece atenção por parte do MC.

## **II.2.b) Necessidade de elaboração de cronogramas detalhados envolvendo as etapas dos serviços, em conformidade com as especificações técnicas descritas no Projeto Básico.**

Consta do item 6.8 do Projeto Básico, alínea "b", a necessidade de elaborar conjuntamente, quando couber, cronogramas detalhados envolvendo as etapas dos serviços, em conformidade com as especificações técnicas descritas no Projeto Básico.

Na análise dos documentos inseridos no Processo Administrativo SEI nº 71000.034996/2020-57, não se identificou que o Ministério da Cidadania, em conjunto com a Dataprev, tenha elaborado cronogramas envolvendo as etapas dos serviços.

Ressalta-se que a definição de cronograma detalhado é essencial para acompanhar a realização dos serviços a serem executados, possibilitando a gestão de tarefas pelos responsáveis envolvidos na execução do Contrato.

---

<sup>16</sup> Ofício nº 129/2020/SE-GABIN/MC, de 09.07.2020.

## **II.3) Necessidade de definir e de documentar regras de negócio e especificações técnicas para execução dos serviços e acompanhar se estão sendo observadas pela Contratada.**

Consta no Projeto Básico, no item 5 Requisitos da Contratação, subitem 5.12 Requisitos de Projeto e de Implementação, que “5.12.1. Todas as regras de negócio e especificações técnicas para execução dos serviços serão realizadas pela equipe formalmente indicada pelo Ministério da Cidadania”.

Assim, com base na pontuação registrada no item 5.12.1 acima transcrita, e nas análises registradas no item II.2 deste documento, acerca dos mecanismos de acompanhamento da execução do contrato, detalham-se análises acerca das definições, pelo Ministério da Cidadania, e do atendimento a essas definições, pela Dataprev, na execução do objeto do contrato.

Verificou-se a existência de uma série de requisitos da contratação que deverão ser observados no período de vigência do referido Contrato, os quais estão registrados tão somente no Projeto Básico.

Ressalta-se que o cumprimento de alguns desses requisitos é essencial à regularidade da execução do objeto contratado. O item 5.4. Requisitos de Negócio, por exemplo, apresenta a seguinte redação:

*“5.4.1. Periodicidade de atualização dos dados: considerando a necessidade de conferência dos dados do Cadastro Único e dos dados relacionados às novas solicitações constantes na base a ser obtida pelos novos serviços, com informações as mais atualizadas possíveis, considera-se como requisito de negócio que a DATAPREV se comprometa a manter as bases que compõem o CNIS e demais bases utilizadas, o mais atualizadas possível.*

*5.4.2. Métodos de identificação de pessoas: manutenção e, quando cabível, evolução na metodologia de identificação das pessoas entre as diversas bases componentes do CNIS e demais bases utilizadas, as bases do Cadastro Único e a dos dados com as novas solicitações a serem obtidas pelos novos serviços, para identificação única e inequívoca dos cidadãos cadastrados em todas as bases.*

*5.4.3. Regras de prevalência para vínculos: manutenção e, quando cabível, evolução na metodologia de regras de prevalência para definição da renda formal do cidadão de maneira assertiva”.*

No entanto, na análise do processo, não se observou o estabelecimento e o registro de regras de negócio e de especificações técnicas, pelo Ministério da Cidadania, acerca de periodicidade de atualização dos dados, métodos de identificação de pessoas e regras de prevalência para vínculos a serem seguidos pela Dataprev. Igualmente, não se observou, no processo analisado, tampouco nas interações ocorridas com o Ministério da Cidadania, a adoção de procedimentos pelo Ministério para avaliar se a Dataprev está utilizando: bases de dados que compõem o CNIS mais atualizadas; os métodos eficientes de identificação das pessoas; e as regras de prevalência de vínculos de maneira assertiva, tampouco quais seriam essas regras de prevalência.

Ainda, como já exposto, não foram identificadas evidências de que, considerando a realização dos processamentos das primeiras parcelas do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania tenha formalizado análise sobre o quantitativo de falhas

identificadas e, especialmente, sobre as causas dessas falhas e as providências adotadas para a superação e correção das mesmas. Tampouco se identificou registros de que os indicativos de inconsistências apresentados pela CGU mediante cruzamentos de dados tenham sido discutidos com a Contratada com a finalidade de definir periodicidade de atualização de bases de dados, aprimorar os métodos de identificação de pessoas e estabelecer regras de prevalência de vínculos.

Merecem destaque, quanto à ausência de comprovação de definição de requisitos de negócio, as lacunas identificadas e registradas no item II.5.b deste documento acerca da recepção e do processamento de contestações para negativas ao Auxílio Emergencial.

Em síntese, é fundamental que o Ministério defina as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços, documente-as e adote procedimentos para acompanhar se estão sendo observadas e implementadas pela Dataprev.

## **II.4) Análises sobre mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato.**

Tanto para o pagamento mensal pelo serviço, quanto para o encerramento de contrato, são necessárias providências específicas por parte do Ministério da Cidadania, sobre as quais foram realizadas as análises registradas neste item.

### **II.4.a) Necessidade de formalização dos atestes acerca dos serviços até o momento prestados.**

Consta do Contrato analisado, na Cláusula Décima Primeira, a previsão de emissão de fatura de cobrança pela Contratada, a ser paga pela Contratante, referente aos serviços efetivamente executados durante o período de apuração. Na Cláusula Décima Segunda consta, ainda, a previsão de a Contratante atestar os serviços e a conformidade da cobrança “correspondente aos serviços realizados”, bem como efetuar os pagamentos desses serviços.

Segundo apresentado no item 12.9 do Projeto Básico, os responsáveis pela fiscalização técnica do contrato avaliarão:

*“12.9. (...) constantemente a execução do objeto e utilizará o Relatório de Ateste de Serviços – RAS e Relatório Gerencial de Níveis de Serviço – RGNS, conforme modelo a ser acordado entre as partes na reunião inicial, ou outro instrumento substituto para aferição da qualidade da prestação dos serviços, devendo haver o redimensionamento no pagamento com base nos indicadores estabelecidos, sempre que a CONTRATADA:*

- a) não produzir os resultados, deixar de executar, ou não executar com a qualidade mínima exigida as atividades contratadas; ou*
- b) deixar de utilizar materiais e recursos humanos exigidos para a execução do serviço, ou utilizá-los com qualidade ou quantidade inferior à demandada”.*

Na Cláusula Décima Primeira do Contrato, item 11.1.3, existe a previsão de ateste dos Relatórios de Aprovação de Serviços (RAS) pelos fiscais técnicos e gestores contratuais, conforme Portaria de Designação exarada pela Contratante, e devolvidos, conforme

prazo estabelecido, à Contratada para emissão de Fatura e Notas Fiscais. No item 13.5 do Projeto Básico, existe a previsão do Fiscal Requisitante e o Fiscal Técnico realizarem a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada durante a fase de fiscalização e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à Contratada, por escrito, as respectivas correções.

Na análise realizada, não se identificou que tenham sido acordados os modelos e/ou elaborados quaisquer dos relatórios previstos no item 12.9 do Projeto Básico

Ainda, não se identificou qualquer pagamento<sup>17</sup> referente à execução do Contrato no processo analisado. Ressalta-se que o atraso em efetuar pagamentos à Dataprev pode acarretar oneração do Contrato, em decorrência das penalidades contratuais por descumprimento de prazo para verificação e análise da fatura.

Por fim, cabe destacar a possibilidade de contestação da glosa e a existência de cláusula de encargos moratórios para pagamentos em atraso (itens 12.1.2. e 12.1.3, “c”, da Cláusula Décima Segunda), situações que também podem onerar desnecessariamente a execução do contrato, caso não executados os procedimentos necessários nos prazos estipulados.

#### **II.4.b) Necessidade de se registrar quais produtos desenvolvidos no âmbito do Contrato são de propriedade do Ministério da Cidadania.**

Consta na Cláusula Décima Oitava do Contrato que serão de titularidade do Ministério da Cidadania “os programas de computador ou soluções em tecnologia da informação, desenvolvidos pela Contratada, relativos exclusivamente às regras de negócio dos sistemas relacionados à execução dos serviços ora contratados”. Ocorre que, somente a partir da execução do contrato, será possível identificar claramente quais são os produtos desenvolvidos cujo direito de propriedade pertencerá ao Ministério da Cidadania.

Nesse sentido, entende-se pertinente que seja realizada e registrada avaliação, até o final da execução do contrato, sobre quais são, efetivamente, os produtos de propriedade do Ministério da Cidadania, para que sejam adotadas, tempestivamente, as providências para o recebimento desses produtos pelo Ministério.

Ainda, registra-se que as análises realizadas sobre os documentos da contratação não permitiram identificar se haverá tratamento, ou destinação específica, pelo Ministério da Cidadania, dos dados dos cidadãos obtidos por meio do Cadastro Assistido.

---

<sup>17</sup> Consulta ao Portal da Transparência realizada em 27.07.2020 (dados do Portal atualizados até 22.07.2020).

## **II.5) Suporte tecnológico para a operacionalização do Cadastro Assistido e para as contestações.**

Em relação ao suporte tecnológico, objeto do Contrato em análise, identifica-se a necessidade de acompanhamento tempestivo e concomitante em relação aos serviços de TI contratados pelo Ministério da Cidadania no sentido de verificar a correta operacionalização desses serviços, considerando sua importância e relevância para a operacionalização do Auxílio Emergencial, no caso específico, em relação às contestações, haja vista que o cadastro assistido, no que diz respeito à apresentação de requerimentos e geração de protocolos, teria perdido seu objeto a partir de 02.07.2020.

### **II.5.a) Necessidade de identificar se todos os serviços acordados entraram em execução no sentido de se promover a operacionalização do Cadastro Assistido à época de sua utilização.**

Consta no item 2.1. do Anexo I do Projeto Básico a descrição da solução a ser disponibilizada pela Dataprev para os serviços de operacionalização do Cadastro Assistido. De acordo com o Anexo I - Especificações Técnicas da Solução do Projeto Básico, o serviço em questão consiste em:

- "2.1. Serviços de operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta)*
- 2.1.1. Serviços de recepção e consulta do cadastro assistido para cidadãos em situação de extrema vulnerabilidade, compreendendo:*
  - 2.1.1.1. Disponibilização de serviços de integração online, via webservice/API, para integração com o Sistema de Gestão de Atendimento de Terceiros (STER) da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios);*
  - 2.1.1.2. Conexões a serem executadas a partir de canal seguro criptografado e com autenticação a partir de token de sessão;*
  - 2.1.1.3. As integrações deverão permitir o acesso as bases de dados do Cadastro Único, beneficiários do Bolsa Família e requerentes que solicitaram auxílio emergencial consolidados na base denominada como ExtraCAD, mantidos pela Dataprev para permitir acesso e cadastro as informações:*
    - a) Dados básicos, pelo CPF;*
    - b) Composição de grupo familiar;*
    - c) Cadastro de dados bancários;*
    - d) Condições de divergência de informações quando ao chefe do grupo familiar;*
    - e) As informações nas bases de dados do Auxílio Emergencial;*
    - f) Demais informações disciplinas e especificadas pelo Ministério da Cidadania para viabilizar o cadastramento.*
  - 2.1.1.4. A aplicação deverá permitir o cadastro de novos usuários diretamente nas agências e PAB dos Correios, a partir do Sistema STER, gerando protocolo final de atendimento;*
  - 2.1.1.5. Os dados de recursos serão incluídos na Plataforma de operacionalização de reconhecimento de direito seguindo o fluxo de julgamento e aprovação junto ao Ministério da Cidadania;*
  - 2.1.1.6. Consulta a situação do beneficiário por número de Protocolo e/ou CPF;*
  - 2.1.1.7. A aplicação deverá permitir a geração de relatórios de acompanhamento dos serviços de operacionalização do Cadastro Assistido (recepção, geração de protocolo e consulta) conforme leiaute acordado entre as partes;*
  - 2.1.1.8. A critério do Ministério da Cidadania os serviços do cadastro assistido poderão ser integrados com plataformas de outras entidades, atendendo ao mesmo padrão tecnológico de conexão e segurança".*

Como informado na Introdução deste Documento, o Contrato nº 21/2020 entrou em vigor a partir do dia 22.06.2020. Caberia à Dataprev disponibilizar os serviços de recepção e consulta do Cadastro Assistido para cidadãos em situação de extrema vulnerabilidade.

Em análise ao Processo SEI nº 71000.034996/2020-57, não se identificou que o sistema tenha entrado em operação com todas as funcionalidades previstas no item 2.1. descritos anteriormente, ou mesmo, de forma parcial. Dessa forma, solicitou-se<sup>18</sup> ao Ministério da Cidadania que informasse: a data em que o serviço de integração online, via webservice/API, para integração com o Sistema de Gestão de Atendimento de Terceiros (STER) dos Correios entrou em operação com todas as funcionalidades previstas (caso o serviço tenha entrado em operação em etapas sem que todas as funcionalidades previstas estivessem operantes, foi solicitado informar, separadamente, a data em que cada funcionalidade entrou em operação, discriminando uma a uma essas etapas); e o número de protocolos gerados a partir da data em que o sistema de recepção e consulta do cadastro assistido entrou em operação. No entanto, até 31.07.2020, o Ministério da Cidadania não informou sobre como está o andamento da operacionalização do serviço do Cadastro Assistido.

Agrava-se o fato em virtude de, até 31.07.2020, o Ministério da Cidadania ainda não ter designado a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento, conforme relatado no item II.2.a.

Isto posto, observa-se que é necessário que o Ministério da Cidadania fiscalize tempestivamente a execução do Contrato, verificando se a solução tecnológica ofertada pela Dataprev entrou em operacionalização com todos os serviços acordados e caso não o tenha, que essa situação seja levada em consideração no ateste da fatura respectiva, identificando os serviços não implementados pela Contratada.

**II.5.b) Falta de apresentação dos motivos detalhados das negativas ao Auxílio Emergencial aos apresentadores das contestações. Falta de comprovação de existência de interoperabilidade entre os diversos canais de recebimento de contestações. Riscos relevantes associados ao processamento das contestações.**

Conforme mencionado, para o desenvolvimento de ferramenta para recepção das contestações e, também, para o processamento das contestações, que consiste no item 2 do objeto contratado, o Ministério da Cidadania celebrou o Contrato nº 21/2020 com a Dataprev.

Em análise aos documentos relativos a essa contratação, verificou-se que consta como parte do objeto contratado o Módulo Contestação e Judicial. De acordo com o Anexo I - Especificações Técnicas da Solução do Projeto Básico, o Módulo em questão consiste em:

---

<sup>18</sup> Ofício nº 11148/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 14.07.2020.

#### *“2.2.2. Módulo Contestação e Judicial*

*2.2.2.1. Contestação Assistida. Atende a necessidade de facilitar o público a contestar os resultados recebidos, com assistência de terceiros.*

*2.2.2.2. Reprocessamento Provocado. Atende a necessidade de reprocessar requerimentos em virtude da apresentação de contestações que demandem novo processamento (contestação simplificada), do recebimento de determinações judiciais e de recomendações de órgãos de controle e de defesa dos direitos difusos e coletivos e da autotutela administrativa.*

*2.2.2.3. Revisão dos Resultados. Atende a necessidade de rever os resultados em virtude da apresentação de contestações que demandem alteração dos resultados homologados (contestação qualificada), do recebimento de determinações judiciais e de recomendações de órgãos de controle e de defesa dos direitos difusos e coletivos e da autotutela administrativa”.*

Nas análises realizadas, não foram identificadas informações adicionais que esclareçam quem são os usuários desses canais para contestação e que descrevam os batimentos de dados que estão contidos no “reprocessamento provocado”, ou na “revisão de resultados”. Tampouco estão claramente definidos, nos documentos relacionados à contratação, os conceitos, e informações relacionadas, de “contestação simplificada” e de “Revisão dos Resultados”.

Refletindo a necessidade de maior clareza sobre a completude das aplicações disponíveis para apresentação de contestações e sobre a forma de processamento dessas contestações, bem como refletindo os impactos da qualidade das especificações definidas e operacionalizadas nessas aplicações sobre a atuação de diversos outros órgãos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) organizou reunião, realizada em 28.07.2020, com a participação de representantes do Ministério da Cidadania, da Dataprev e da Controladoria-Geral da União, em que foram discutidas, dentre outros assuntos, as possibilidades e, em especial, as aplicações (sites, aplicativos ou sistemas) existentes para a apresentação de contestações para as negativas ao Auxílio Emergencial.

Na referida reunião, foi mencionado que existia a possibilidade de apresentação de contestações por meio de quatro ferramentas, uma desenvolvida pela Caixa Econômica Federal (para a apresentação de contestações pelo cidadão) e três desenvolvidas pela Dataprev (que comportariam a apresentação de contestações judiciais, de contestações extrajudiciais e de contestações pelo próprio cidadão). Na mesma oportunidade, a Dataprev comprometeu-se a apresentar detalhamento sobre essas aplicações ao CNJ mediante encaminhamento de documento, o qual a CGU solicitou que lhe fosse igualmente encaminhado, mas não foi recebido até a data de finalização desta análise<sup>19</sup>.

Em decorrência da falta de clareza sobre o funcionamento dessas diversas aplicações, é importante retomar as análises contidas no Registro de Resultados 14, de 07.07.2020, que foram realizadas especificamente acerca das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU, mas que se observa serem válidas para quaisquer formas de apresentação e processamento de contestações para negativas ao Auxílio Emergencial

---

<sup>19</sup> Até a conclusão deste trabalho, o documento não havia sido recebido pela CGU, documento esse solicitado por meio do Ofício nº 12513/2020/GPDPPB 1/DPB/SFC/CGU, de 30.07.2020.

ou para o quantitativo de cotas deferida aos cidadãos, com destaque para os seguintes aspectos:

**a) Necessidade de que as aplicações apresentem informações detalhadas sobre os motivos das negativas, para impedir assimetria de informações entre os motivos da negativa e para qualificar a apresentação das contestações**

Ao longo das análises, observou-se que a tela de consulta, disponibilizada à DPU para contestar extrajudicialmente, não apresentava o detalhamento dos requisitos que teriam motivado a negativa da concessão do Auxílio Emergencial ao cidadão.

Exemplificativamente, registrou-se que a existência de vínculo empregatício em aberto poderia estar listada como motivo da negativa, mas que não eram apresentadas informações sobre o vínculo em si (empregador e data de início do vínculo), a fonte da informação (RAIS, CAGED, GFIP, e-Social etc) e a competência (mês/ano) da última informação existente sobre o vínculo. Registrou-se, ainda exemplificativamente, que caso existisse mais de um vínculo em aberto, tampouco tal informação era disponibilizada aos Defensores Públicos da União que estivessem atendendo o cidadão que tivesse buscado suporte da DPU para, judicialmente, tentar obter o reconhecimento do direito ao Auxílio.

Diante disso, ponderou-se que a ausência de tais informações sobre os efetivos motivos da negativa poderia fragilizar a atuação da DPU, inclusive porque, considerando ainda os exemplos expostos, era factível supor que um cidadão detivesse mais de uma Carteira de Trabalho.

Como controle cuja implementação poderia ser avaliada pelo Ministério da Cidadania, registrou-se “adaptar o sistema de apresentação de contestações para que a DPU tenha acesso, em cada caso, ao detalhamento das situações que motivaram a negativa do pedido, inclusive as datas de referência dos dados que fundamentaram as negativas”.

**b) Necessidade de que as contestações recebidas sejam submetidas a novos processamentos, antes da inclusão dos benefícios em folha de pagamento**

Considerando-se os riscos relacionados ao processamento das contestações e a falta de detalhamento sobre a solução tecnológica desenvolvida pela Dataprev, mostrava-se relevante a implementação, nos sistemas tecnológicos, de registro referente à pactuação com a DPU, no sentido de que o Ministério da Cidadania é o responsável pela decisão sobre o deferimento e pela ordenação de despesa relativos ao Auxílio Emergencial, mesmo que decorrentes da apresentação de contestação extrajudicial pela DPU.

Nesse sentido, ponderou-se que seria prudente que o fluxo operacional implantado nas ferramentas tecnológicas pertinentes utilizasse a manifestação da DPU como insumo para a realização de novos processamentos de dados, mesmo que esse processamento se desse de forma automática. Exemplificativamente, registrou-se que a comprovação de finalização de vínculo empregatício (mediante apresentação de registro na Carteira de Trabalho) poderia embasar a apresentação de contestação extrajudicial pela DPU, mas, igualmente, poderia fundamentar a concessão de Seguro Desemprego ao

requerente, o que o faria incidir em outra hipótese, legítima, de negativa ao Auxílio Emergencial.

Ainda, exemplificou-se que, em caso de ocorrência de negativa por solicitações diversas de Auxílio Emergencial em um mesmo grupo familiar, mais de uma contestação poderia ser apresentada para pedidos de membros de uma mesma família, o que, indicaria, também, a relevância de novo processamento – após as contestações serem apresentadas – para avaliar se o limite de até dois auxílios por família continuaria sendo respeitado.

Em decorrência do exposto, propôs-se ao Ministério da Cidadania avaliar a implementação de controles no sentido de definir e documentar o fluxo operacional, a ser implementado pela Dataprev, para o processamento automático das contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU, que previsse análises (cruzamento de dados) que considerassem, pelo menos, os riscos registrados no Registro de Resultados 14.

A partir das discussões realizadas na mencionada reunião, organizada pelo CNJ, realizada em 28.07.2020, observa-se que foi traçado cenário em que as contestações podem ser apresentadas por diversos canais, os quais necessitam ser dotados de interoperabilidade e para os quais necessitam ser avaliadas as situações registradas nos itens “a” e “b” acima.

O volume de requerimentos deferidos e negados, bem como de contestações recebidas pelo Poder Público, é significativo, pelo que os diversos canais de recebimento de contestações precisam ser coordenados. Nesse sentido, verifica-se que, havendo o processamento em paralelo das contestações recebidas por meio de diversos canais, o processamento dessas contestações, ainda que tenham força executória (no caso de determinação judicial), deve ser estruturado mediante o delineamento de controles que impeçam o pagamento em duplicidade ao cidadão, ou mesmo em multiplicidade, considerando-se a existência de quatro canais diversos para a apresentação de contestações.

Com base em todo o exposto, e com a finalidade de aprimorar as análises até então realizadas, foram encaminhados os questionamentos citados nos itens a seguir ao Ministério da Cidadania, em 29.07.2020:

1. Confirmar se todas aplicações (sites, aplicativos ou sistemas) disponíveis para a apresentação de contestações quanto a negativas de concessão do Auxílio Emergencial são tão somente as citadas na referida reunião ou, se pertinente, apresentar informações complementares, bem como confirmar os prestadores de serviço e números dos contratos que suportam tais serviços;
2. Esclarecer se, no momento do recebimento deste Ofício, as aplicações apresentam o detalhamento dos motivos que embasaram a negativa ao Auxílio, inclusive as datas de referência dos dados que fundamentaram as negativas, o que já havia sido proposto no Registro de Resultados 14 para as contestações extrajudiciais apresentadas pela DPU. Em caso positivo, informar a partir de que data tais informações estão disponíveis; e, em caso negativo, informar se há previsão, e a partir de quando, de disponibilização de tais funcionalidades;

3. Informar se o processamento das contestações recebidas por meio dessas diferentes aplicações é realizado em paralelo (ou seja, concomitantemente) e quais foram os mecanismos instituídos para evitar que sejam concedidos benefícios em duplicidade (ou até mesmo em multiplicidade, considerando que são quatro aplicações distintas) a um mesmo beneficiário que tenha buscado contestar por meio de mais de um canal;
4. Informar se foram definidos cruzamentos de dados complementares, a serem realizados após o recebimento de contestações, para verificação da ocorrência de novas hipóteses que fundamentem a negativa de concessão do Auxílio, o que também já havia sido proposto no Registro de Resultados 14, ou que, pelo menos, subsidiem a contestação da União no caso de deferimentos judiciais; e
5. Informar se foram incluídos, nos sistemas pertinentes, marcadores que informem que a concessão foi processada a partir de contestação, bem como a origem dessa contestação, conforme igualmente proposto no Registro de Resultados 14.

Os questionamentos mencionados foram encaminhados ao Ministério da Cidadania com a solicitação de que fossem respondidos até o dia 03.08.2020. Como resposta, por meio do Ofício nº 1022/2020/SE/CGAA/MC, de 03.08.2020, o Ministério informou que a referida solicitação foi encaminhada à Dataprev, empresa contratada para processamento dos dados do Auxílio Emergencial, e que a Dataprev, por sua vez, solicitou “dilação de prazo, devido ao volume e à complexidade das informações e esclarecimentos ora requeridos, que acabam por exigir extenso e minucioso levantamento de informações”. Por fim, o Ministério da Cidadania solicitou dilação de prazo até 10.03.2020 para apresentação de resposta.

Acerca do questionamento citado no item 1, de confirmação das aplicações disponíveis e prestadores de serviço, observa-se que o Ministério da Cidadania, como gestor do Auxílio Emergencial, não poderia depender de informação da Dataprev para apresentar resposta; quaisquer aplicações existentes somente podem estar em operação se o Ministério da Cidadania as tiver contratado, por meio de procedimento específico e com base em contrato vigente, e homologado.

Quanto ao questionamento citado no item 2, que se refere à apresentação, ou não, do detalhamento dos motivos que embasaram a negativa ao Auxílio nas aplicações, igualmente, o Ministério da Cidadania não poderia depender de respostas apresentadas pela Dataprev para esclarecer o que foi questionado, pois, no contrato sob análise, cabe ao Ministério a definição dos requisitos operacionais da aplicação, como registrado no item II.3 deste documento. Da mesma forma, tanto a resposta para o questionamento citado no item 3, que trata do processamento das contestações, em paralelo ou não, quanto a resposta para o questionamento citado no item 4, relativo à definição de cruzamentos de dados complementares, a serem realizados após o recebimento de contestações, dependem de informações sobre os requisitos operacionais para a execução do Contrato sob análise, cuja responsabilidade pela especificação é do Ministério.

No que diz respeito ao questionamento citado no item 5, sobre a inclusão, nos sistemas pertinentes, de marcadores que informem que a concessão foi processada a partir de contestação e qual a origem da contestação, verifica-se que, antes de redirecionar o questionamento à Dataprev, o Ministério poderia verificar se existe essa informação nos lotes mais recentes recebidos da Dataprev para o pagamento de parcelas do Auxílio Emergencial.

Relevante destacar que uma das aplicações mencionadas na reunião organizada pelo CNJ seria de responsabilidade da Caixa Econômica Federal e que o Ministério da Cidadania não retificou essa informação, tampouco mencionou ter redirecionado questionamento a essa instituição financeira, assim como redirecionou à Dataprev.

Por fim, registra-se que seria prudente que os questionamentos relacionados às providências propostas no Registro de Resultados nº 14, considerando a relevância dos riscos ali mencionados, fossem, em alguma medida, acompanhados pelo Ministério da Cidadania desde o recebimento do documento em 07.07.2020<sup>20</sup>.

Em síntese, verifica-se que o redirecionamento dos questionamentos à Dataprev sinaliza que o Ministério da Cidadania não detém informações relevantes sobre os processamentos do Auxílio Emergencial e sobre os processamentos das contestações recebidas, o que evidencia fragilidades no acompanhamento da execução dos contratos firmados com essas finalidades.

Em síntese, observa-se a urgência da delimitação de controles, pelo Ministério da Cidadania, que permitam as contestações, independentemente de quem as proponha (cidadão ou instituição pública), de forma que possam ser apresentadas com base no detalhamento dos motivos das negativas; que as contestações recebidas sejam processadas para a verificação de que todos os motivos da negativas foram, efetivamente, esclarecidos e de que não surgiram situações novas que tornem os beneficiários inelegíveis após a negativa inicial ou após a apresentação das contestações; e, especialmente, que as contestações apresentadas pelos diversos canais disponíveis sejam processadas sem que ocorram pagamentos em duplicidade aos cidadãos.

### **II.5.c) Riscos relacionados à segurança da informação no processamento das contestações.**

Conforme já mencionado no Registro de Resultados nº 14, as análises e interlocuções até o momento realizadas permitiram identificar a ausência de integração entre o sistema da DPU em que será formalizado o PAJ (SisDPU) e o sistema de contestações, disponibilizado pela Dataprev. Considerando-se a urgência das medidas adotadas para a implementação do Auxílio Emergencial, entende-se que a integração entre os sistemas seria relevante, mas que pode não ser viável. Todavia, a falta de integração entre os

---

<sup>20</sup> Documento encaminhado pelo Ofício nº 10787/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 07.07.2020.

sistemas exige ações manuais, as quais demandam o desenvolvimento de controles adequados.

Nesse sentido, observa-se que é relevante a realização de validações entre os dados registrados no SisDPU e os dados inseridos no sistema de contestações, bem como de validações entre os dados registrados no sistema de contestações e na folha de pagamentos do Auxílio Emergencial. Para ambos, observa-se que seu potencial de mitigar riscos será maior se esses controles forem implementados antes da realização de crédito em conta para os beneficiários.

Alternativas para a melhoria da segurança do processo de apresentação de contestações extrajudiciais pela DPU foram documentadas no Registro de Resultados nº 14. Ocorre que, considerando a existência de outras aplicações, que permitem a apresentação de contestações por outros atores, faz-se necessário que o Ministério da Cidadania avalie os controles pertinentes para cada órgão ou entidade pública que esteja envolvida nesse processo.

Nesse sentido, destaca-se o registro das decisões judiciais que deferiram (e que indeferiram) a concessão de Auxílio Emergencial. Na análise da documentação disponível, não foi possível depreender de que modo, e por quem, deve ser realizado o registro das decisões na aplicação disponibilizada pela Dataprev.

Ainda, na reunião organizada pelo CNJ, mencionada no item II.5.b deste documento, houve menção à possibilidade de a Advocacia-Geral da União (AGU) apresentar contestação mediante utilização da aplicação destinada aos registros judiciais, contestações essas, por sua natureza, baseadas em motivação administrativa. No processo analisado, não há informações suficientes que validem tal informação, todavia, igualmente, observa-se que há necessidade de que o Ministério da Cidadania estabeleça, com a AGU ou quaisquer outros órgãos e entidades envolvidos na apresentação de contestações, controles adequados à realidade de cada instituição. Ainda, registra-se a relevância de que as contestações sejam registradas adequadamente nos sistemas pertinentes, de acordo com a fonte de apresentação, a fim de que o processamento dessas contestações seja realizado considerando, efetivamente, os efeitos jurídicos que produzem, o que se torna mais relevante no caso de eventual não distinção entre concessões judiciais pela concessão do Auxílio e contestações, as quais ainda dependem de um ato de tomada de decisão pelos gestores.

### **III) QUESTÕES RELEVANTES E RECOMENDAÇÕES**

A partir das situações e riscos registrados no item II – Resultados das Verificações Realizadas, são registradas a seguir recomendações de providências e de controles, para os quais se sugere que o Ministério da Cidadania avalie a pertinência e a oportunidade de sua implementação:

- a) Acerca do Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido, item 1 do Contrato sob análise, avaliar a pertinência de realizar o cancelamento ou de realizar repactuação contratual com a Dataprev, considerando que, a partir

da data limite de 02.07.2020, não é possível a apresentação de requerimentos e, por conseguinte, a geração de protocolos, mas apenas o serviço de consulta à situação de requerimentos; (item II.1.a)

- b) Identificar se há demandas para a contratação de novos serviços de operacionalização das Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais decorrentes de falhas na execução do Contrato nº 12/2020. Em caso positivo, realizar tratativas com base nas responsabilidades contratualmente pactuadas com a Dataprev; (item II.1.b)
- c) Emitir relatórios parciais sobre a execução do contrato, com informações acerca da regularidade da prestação dos serviços, com os objetivos de facilitar o seu acompanhamento e de subsidiar decisões sobre eventual aditivo contratual. Considerar a possibilidade de utilizar os Relatórios de Ateste de Serviços – RAS e Gerencial de Níveis de Serviço – RGNS com essa finalidade; (item II.1.c e II.4.b)
- d) Designar a Comissão de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato e realizar as análises e os registros pertinentes acerca da execução contratual ocorrida no período anterior à designação da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento; (item II.2.a)
- e) Com a finalidade de sanear e aprimorar a execução do contrato, realizar e registrar Reunião Técnica de alinhamento, em substituição à Reunião Técnica Inicial; (item II.2.a)
- f) De modo a aprimorar a gestão e a fiscalização do contrato, elaborar e documentar cronogramas envolvendo as etapas da prestação dos serviços, quando couber, e os pontos de controle a serem realizados pela equipe de fiscalização do contrato; (itens II.2.b)
- g) Definir e documentar as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços (mesmo para os já executados), inclusive no que diz respeito à periodicidade de atualização dos dados, métodos de identificação de pessoas e regras de prevalência para vínculos, e adote procedimentos para acompanhar se estão sendo observados pela Dataprev; (item II.3 e II.5.b)
- h) Ao estabelecer os cronogramas, prever o momento da apresentação dos RAS; (itens II.2.b e II.4.a)
- i) Acordar o modelo de Relatório de Ateste de Serviços (RAS) e Relatório Gerencial de Níveis de Serviço (RGNS), conforme Cláusula 12.9 do Projeto Básico; (item II.4.a)
- j) Até o final da contratação, realizar levantamento acerca dos produtos que são de propriedade do Ministério da Cidadania e providenciar o repasse ao Ministério pela Dataprev. Ainda, registrar essa informação no processo administrativo que registra a execução do contrato; (item II.4.b)
- k) Verificar se a solução tecnológica oferecida pela Dataprev entrou em operacionalização com todos os serviços acordados e, caso não o tenha, que seja levado em consideração, no ateste da fatura, quais os serviços efetivamente disponibilizados pela Contratada; (item II.5.a)

- I) Implementar controles, juntamente com os prestadores de serviço contratados, para adaptar as aplicações disponíveis para apresentação de contestações, de modo que apresentam o detalhamento das situações que motivaram a negativa do pedido, inclusive as datas de referência dos dados que fundamentaram as negativas; (item II.5.b)
- m) Implementar controles, juntamente com os prestadores de serviço contratados, para que as contestações recebidas, independentemente de quem as tenha apresentado, sejam processadas para a verificação de que todos os motivos da negativas foram, efetivamente, esclarecidos e de que não surgiram situações novas que tornem os beneficiários inelegíveis após a negativa inicial ou após a apresentação das contestações ; (item II.5.b)
- n) Implementar controles, juntamente com os prestadores de serviço contratados, para que o processamento das contestações apresentadas pelos diversos canais disponíveis seja realizado sem que ocorram pagamentos em duplicidade aos cidadãos; (item II.5.b)
- o) Incluir, nos sistemas pertinentes, marcador que informe que a concessão foi processada a partir de contestação, bem como a origem dessa contestação, de modo que seja possível rastrear a origem de pagamentos eventualmente realizados em multiplicidade aos beneficiários e adotar as providencias pertinentes de resarcimento; e (item II.5.b)
- p) Em articulação com as instituições envolvidas no processo de apresentação de contestações, definir controles preventivos acerca da apresentação e do processamento de dados que sejam adequados à realidade e aos processos de trabalho dessas instituições, nos moldes do proposto para a apresentação de contestações extrajudiciais pela DPU, no Registro de Resultados nº 14. (item II.5.c)

#### **IV) CONCLUSÃO**

O presente documento trata, especificamente, da análise do Contrato nº 21/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania (Contratante) e a Dataprev (Contratada), que tem como objeto a prestação de serviços especializados “para operacionalização de serviços relativos a operacionalização do Cadastro Assistido para populações em condição de extrema vulnerabilidade (ultra vulneráveis) e para os serviços de consulta e contestação do cidadão e recepção de demandas judiciais para viabilizar as atividades complementares ao processo de pagamento do auxílio emergencial (...).”.

A análise foi realizada com o objetivo de identificar riscos envolvidos na execução do Contrato e de sinalizar controles preventivos ou corretivos, cuja pertinência e oportunidade de implementação deverão ser apreciados pelo Ministério da Cidadania.

As análises foram baseadas nos documentos anexos ao Processo SEI nº 71000.034996/2020-57, especialmente no termo de Contrato, no Projeto Básico e na Proposta Comercial. Ainda, foi realizada análise do Contrato nº 18/2020, celebrado com os Correios, somente no que se mostrou estritamente necessário para a compreensão

dos serviços que deveriam ser prestados pela Dataprev no âmbito do Contrato nº 21/2020.

Acerca dos resultados das análises, quanto à definição do objeto e à composição de custos, verificou-se a necessidade de avaliar a pertinência de cancelar ou de repactuar a contratação do Serviço de Operacionalização do Cadastro Assistido nos moldes acordados, considerando a data limite de 02.07.2020 para requerer o Auxílio Emergencial. Já em relação às Consultas e Contestações do Cidadão e Demandas Judiciais, se observou a necessidade de identificar a origem dessas demandas, vez que podem estar associadas a falhas da Dataprev na execução do Contrato nº 12/2020.

No que diz respeito aos mecanismos de acompanhamento da execução contratual, verificou-se que algumas áreas do Ministério da Cidadania indicaram representantes para compor a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização. No entanto, não houve a designação formal dessa Comissão. Ressalta-se a importância de sua designação tempestiva, com clara definição quanto às suas responsabilidades, bem como de procedimentos preventivos e de procedimentos para, eventualmente, buscar a reparação de danos eventualmente suportados pelo Ministério devido a falhas decorrentes dos procedimentos adotados pela Dataprev na execução do Contrato.

No tocante à definição de requisitos técnicos para a execução do objeto e sobre mecanismos de acompanhamento relacionados ao seu atendimento pela Contratada, não se identificou que o Ministério da Cidadania tenha definido e documentado as regras de negócio e as especificações técnicas para execução dos serviços, ou que tenha adotado procedimentos para acompanhar se essas regras e especificações estão sendo observadas pela Dataprev.

Já em relação aos mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato, na análise realizada, não se identificou que tenham sido acordados os modelos e/ou elaborados quaisquer dos relatórios previstos no item 12.9 do Projeto Básico (Relatórios de Ateste de Serviços – RAS e Gerencial de Níveis de Serviço – RGNS), tampouco se verificou definição, tanto no Contrato, quanto no Projeto Básico, de procedimentos e responsabilidades para as verificações previstas contratualmente, necessárias à liquidação das despesas.

Acerca do suporte tecnológico para a operacionalização do Cadastro Assistido e das contestações, não se identificou se todos os serviços acordados entraram em operacionalização. Ainda, identificou-se a necessidade de se submeter as contestações a cruzamentos de dados que verifiquem a ocorrência de situações supervenientes à contestação, ou mesmo decorrentes da contestação, que podem, eventualmente, resultar em inelegibilidade por parte do beneficiário.

Por fim, destaca-se a falta de informação, nas aplicações disponíveis, dos motivos detalhados das negativas ao Auxílio Emergencial àqueles que apresentam as contestações, o que fragiliza a atuação do Ministério da Cidadania e das demais instituições envolvidas no processo de atendimento à demanda do cidadão e de registro das contestações, que podem ser pertinentes. Tal condição gera assimetria de informações entre o motivo da negativa e as análises sobre as contestações dos

cidadãos, judicial ou extrajudicialmente. Considerando, ainda, que essa fragilidade está associada à existência de múltiplas aplicações para a apresentação de contestações e que não há comprovação de que essas aplicações sejam dotadas de interoperabilidade, observa-se que a União está tomando riscos significativos no processamento das contestações, pois são possíveis múltiplas concessões do Auxílio Emergencial ao mesmo cidadão ou ao mesmo grupo familiar. Destaca-se que, ao ser questionado sobre tais situações, o Ministério da Cidadania redirecionou os questionamentos à Dataprev, o que sinaliza que o Ministério não detém informações relevantes sobre os processamentos do Auxílio Emergencial e sobre os processamentos das contestações recebidas, o que evidencia fragilidades no acompanhamento da execução dos contratos firmados com essas finalidades.

Isto posto, com base nas análises registradas neste documento, vislumbra-se a possibilidade de aprimoramentos na gestão do Ministério da Cidadania sobre o Auxílio Emergencial, mediante estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados.



**CGU**

Controladoria-Geral da União

## ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

### MINISTÉRIO DA CIDADANIA

**ACT 01/2020 – Registro resultados 19 – Análise sobre o Contrato Administrativo nº 18/2020 celebrado entre Ministério da Cidadania e Empresa de Correios e Telégrafos (Correios) para a prestação de serviços de atendimento ao cidadão quanto ao cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial.**

**15.10.2020**

#### I) INTRODUÇÃO

Trata-se de acompanhamento realizado em decorrência da assinatura de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Ministério da Cidadania (MC), ACT nº 01/2020, de 14.04.2020, no intuito de apresentar avaliação sobre aspectos da prestação de serviços especializados em tecnologia da informação (TI) para a operacionalização do Auxílio Emergencial (AE), instituído por meio da Lei nº 13.982, de 02.04.2020, que trata de medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), a que se refere a Lei nº 13.979, de 06.02.2020.

Uma das medidas adotadas, conforme previsto no art. 2º da Lei nº 13.982/2020, é a concessão de Auxílio Emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais, por período de três meses, ao trabalhador que atende a determinados requisitos. Registra-se que, por meio do Decreto nº 10.412/2020, o pagamento foi prorrogado por período complementar de dois meses. De acordo com a regulamentação do Auxílio, existe a possibilidade de determinado beneficiário receber valores distintos, no montante de R\$ 600,00 ou de R\$ 1.200,00<sup>1</sup> mensais.

A regulamentação da supracitada Lei se deu por meio do Decreto nº 10.316, de 07.04.2020, alterado pelo Decreto nº 10.412, de 30.06.2020, e, no âmbito do Ministério da Cidadania, os procedimentos para operacionalização das atividades relacionadas à concessão do Auxílio Emergencial foram regulamentados pelas Portarias/GM nº 351 e 352, ambas de 07.04.2020, e pela Portaria/GM nº 386, de 14.05.2020, que definiu o

---

<sup>1</sup> A Lei nº 13.982/2020, no Artigo 2º, §1º, estabelece que mulher provedora de família monoparental (sem cônjuge ou companheiro, responsável por família com pelo menos uma pessoa menor de 18 anos) terá direito à percepção de cota dupla do Auxílio Emergencial no valor mensal de R\$ 1.200,00.

calendário de pagamentos do Auxílio Emergencial. Ainda, a Portaria/GM nº 394, de 29.05.2020, dispôs sobre as competências, o fluxo dos processos e o arranjo de governança relativos ao pagamento do AE. Adicionalmente, a Portaria/GM nº 423, de 19.06.2020, dispôs acerca da contestação extrajudicial relativa aos indeferimentos de requerimentos de Auxílio Emergencial, previsto na Lei nº 13.982/2020, no âmbito da Defensoria Pública da União, por meio de comprovação documental, e a Portaria Conjunta do Ministério da Cidadania e da Defensoria Pública da União nº 5, de 07.07.2020, definiu procedimentos para a utilização desta plataforma de contestação extrajudicial.

Estudos realizados pelo Ministério da Cidadania estimaram a concessão do Auxílio a um público alvo de 54 milhões de beneficiários, por período de três meses, representando um dispêndio de R\$ 98,2 bilhões de reais, com recursos garantidos a partir da edição da Medida Provisória (MP) nº 937, de 02.04.2020. No entanto, em decorrência de um maior número de habilitados para o recebimento do benefício, em relação à previsão inicial, houve suplementação orçamentária, mediante crédito extraordinário de R\$ 25,72 bilhões, por meio da MP nº 956, de 24.04.2020, e de R\$ 28,72 bilhões, por meio da MP nº 970, de 25.05.2020. Posteriormente, considerando a definição de pagamento de novas parcelas pelo Decreto nº 10.412/2020, a MP nº 988, de 30.06.2020, instituiu nova suplementação orçamentária no valor de R\$ 101,6 bilhões. Recentemente, considerando a MP nº 1.000/2020, de 03.09.2020, que instituiu o Auxílio Emergencial Residual a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300, foi publicada a MP nº 999/2020, também em 03.09.2020, que abriu novo crédito de R\$ 67,6 bilhões para o Ministério da Cidadania.

Para a prestação de serviços especializados em tecnologia da informação para operacionalização do reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial, foram realizadas duas contratações junto à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev). Estas contratações foram formalizadas por meio do Contrato nº 12/2020, celebrado em 15.04.2020, e por meio do Contrato nº 21/2020, de 22.06.2020. As análises desses contratos estão contempladas, respectivamente, nos Registros de Resultados nº 13<sup>2</sup> e nº 17<sup>3</sup>.

No que se refere à operacionalização dos pagamentos, foi contratada a Caixa Econômica Federal (CAIXA), na qualidade de Agente Pagador, por meio do Contrato sem número (s/n), celebrado em 08.04.2020, cuja análise encontra-se no Registro de Resultados nº 5<sup>4</sup>. Adicionalmente, o Ministério da Cidadania celebrou, em 17.07.2020, novo contrato com a CAIXA (Contrato nº 26/2020), desta vez para operacionalizar os pagamentos de parcelas remanescentes e de novas parcelas do Auxílio Emergencial. Ainda, para a operacionalização dos pagamentos do Auxílio Emergencial Residual, foi assinado, também com a CAIXA, o Contrato nº 39/2020.

---

<sup>2</sup> Registro de Resultados nº 13 - Análise do Contrato 12/2020 firmado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, encaminhado por intermédio do Ofício nº 10142/2020/DPB/SFC/CGU, de 27.06.2020.

<sup>3</sup> Registro de Resultados nº 17 - Análise do Contrato 21/2020 firmado entre o Ministério da Cidadania e a Dataprev, encaminhado por intermédio do Ofício nº 13211/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 06.08.2020.

<sup>4</sup> Registro de Resultados nº 5 - Análise do Contrato s/n celebrado entre o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal para a prestação de serviços de operacionalização do pagamento do Auxílio Emergencial, encaminhado por intermédio do Ofício nº 8359/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 29.05.2020.

Posteriormente, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania registra que identificou, a partir de demandas que seriam provenientes de órgãos externos<sup>5</sup> que exercem a defesa de interesses de cidadãos, a necessidade de contratação de serviço de atendimento ao cidadão para proporcionar o cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial sem a necessidade da utilização de ferramentas tecnológicas por parte do requerente. Por meio da Nota Técnica nº 6/2020, de 13.05.2020, o Ministério da Cidadania estimou entre 2,56 a 23,4 milhões de pessoas com potencial para a procura pelo novo canal a ser disponibilizado.

Dessa forma, em decorrência de Ato de Dispensa de Licitação nº 16/2020, constante do Processo SEI nº 71000.028386-2020-14, foi celebrado com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), em 05.06.2020, o Contrato nº 18/2020, com prazo de vigência de três meses e valor do contrato de R\$95.785.200,00. Considerando a previsão de vigência de três meses a partir da assinatura, a vigência do Contrato estendeu-se até 05.09.2020. Assim, o Ministério da Cidadania figura como “Contratante” e os Correios como “Contratada” nesse contrato, que tem como objeto a Prestação “*de serviços e venda de produtos que atendam às necessidades da Contratante, mediante adesão ao(s) anexo(s) deste Instrumento Contratual que, individualmente, caracteriza(m) cada modalidade envolvida*”.

Registra-se que, em certa medida, a execução do Contrato nº 21/2020, celebrado com a Dataprev, está relacionada à execução do Contrato nº 18/2020, celebrado com os Correios, pois, enquanto os Correios utilizariam sua estrutura para recepcionar e atender os cidadãos em situação de extrema vulnerabilidade, a Dataprev prestaria o suporte tecnológico para a inserção das informações recepcionadas pelos Correios e o encaminhamento dessas ao Ministério da Cidadania para utilização no processo de reconhecimento de direitos ao Auxílio Emergencial.

Este documento trata da análise do Contrato nº 18/2020, com o objetivo de identificar riscos e fragilidade envolvidos em sua execução e de sinalizar controles a serem eventualmente implementados pelo Ministério da Cidadania em situações similares, considerando-se que o contrato em análise teve sua vigência encerrada, conforme já registrado.

---

<sup>5</sup> O Ofício DPU nº 64/2020 questiona o Ministério da Cidadania em relação à: “a) dificuldade de acesso pelas camadas hipervulneráveis; b) negativa de acesso em razão de CadÚnico desatualizado; c) vínculos empregatícios abertos; e d) ausência de possibilidade de recurso administrativo com apresentação de documentação suplementar”.

Já a Ação Civil Pública em desfavor da União, por meio da qual a Defensoria Pública da União (DPU) requer que a União:

*“Apresente plano de ação e promova todas as modificações necessárias nas operações de habilitação e pagamento do auxílio emergencial, via aplicativos ou outros mecanismos adequados, para afastar ou criar alternativas à: exigência de preenchimento do campo ‘número de telefone’, ou, subsidiariamente, para permitir que um mesmo número de telefone seja utilizado para o cadastramento de vários beneficiários; exigência da indicação de e-mail para o cadastramento no CAIXA TEM e criação da conta poupança digital, para fins de recebimento do auxílio-emergencial (...)”.*

Ainda, a Ação Popular movida contra a União, a Agência Nacional de Telecomunicações e a CAIXA Econômica Federal “questiona o fato de que a plataforma digital para solicitação do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982/2020 exige que o solicitante possua telefone celular, o que, no entender do autor popular, constitui requisito ilegal, visto criar exigência não prevista em lei”.

Destaca-se que, nestas análises, não foram contemplados aspectos relativos à formalização do contrato, tais como regularidade da dispensa de licitação que fundamentou a contratação; regularidade fiscal da contratada; competência dos agentes envolvidos nos procedimentos de formalização de contrato; regularidade dos pagamentos dos serviços aos Correios; e cronologia dos atos de gestão praticados.

Desse modo, as análises foram baseadas nos documentos anexos ao Processo SEI nº 71000.028386/2020-14, especialmente no termo de Contrato, de 05.06.2020, e anexo, no Projeto Básico, de 04.06.2020, e na Proposta Técnica e Comercial, de 26.05.2020, partes do processo mencionado<sup>6</sup>.

Assim, o resultado dessas análises está registrado no item II – Resultados das verificações realizadas, em que, complementarmente, constam os riscos identificados; e no item III – Questões relevantes e recomendações, no qual foram registrados os controles sugeridos.

## **II) RESULTADOS DAS VERIFICAÇÕES REALIZADAS**

A seguir, apresentam-se os resultados das análises realizadas. Inicialmente, são registradas análises sobre a definição do objeto, a composição e recomposição de custos e a vigência do contrato. Na sequência, são abordados procedimentos e mecanismos de acompanhamento da execução contratual. Por fim, são abordadas situações relativas aos procedimentos para liquidação de faturas e para a finalização da execução do contrato.

### **II.1) Definição do objeto, composição e parâmetros de recomposição de custos e vigência do contrato.**

Na análise realizada, verificou-se que a Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania identificou, a partir de demandas de órgãos externos que exercem a defesa de interesses de cidadãos, conforme já referenciado, a necessidade de contratação de novos serviços de cadastramento para requerimento de Auxílio Emergencial e que dispensassem a necessidade de utilização de ferramentas tecnológicas diretamente por parte do requerente.

De acordo com o informado na Introdução deste documento, por meio da Nota Técnica nº 06/2020, de 13.05.2020, a Coordenação-Geral de Acompanhamento de Programas

---

<sup>6</sup> O processo analisado havia sido atualizado até 05.10.2020, com 671 páginas, cujo último documento anexado era o Despacho nº 635/2020/SE/SAA/CGLC/CCONT/DIERC, de 27.07.2020. O termo de Contrato consiste no documento SEI nº 7841431, o Projeto Básico no documento “Modelo de Termo de Referência - Prestação de Serviço – Covid-19 – Lei nº 13.976 – Dispensa de Licitação”, Documento SEI nº 7788211 e a Proposta Técnica Comercial no documento SEI nº 7825594. Registra-se que, no processo, não há formalização de prorrogação da vigência do contrato para além da data de 05.09.2020, data final de sua vigência.

do Ministério da Cidadania estimou<sup>7</sup> entre 2,56 a 23,4 milhões de pessoas<sup>8</sup> com potencial para a procura pelo novo canal a ser disponibilizado.

Ato contínuo, por meio da Nota Técnica nº 24/2020, de 14.05.2020, a Secretaria-Executiva do Ministério da Cidadania justificou a necessidade da contratação com base nas seguintes demandas:

- a) Ofício DPU nº 64/2020, que questionava o Ministério sobre: “a) dificuldade de acesso pelas camadas hipervulneráveis; b) negativa de acesso em razão de CadÚnico desatualizado; c) vínculos empregatícios abertos; e d) ausência de possibilidade de recurso administrativo com apresentação de documentação suplementar”;
- b) Ação Civil Pública em desfavor da União, por meio da qual a Defensoria Pública da União (DPU) requereu que a União:  
*“Apresente plano de ação e promova todas as modificações necessárias nas operações de habilitação e pagamento do auxílio emergencial, via aplicativos ou outros mecanismos adequados, para afastar ou criar alternativas à: exigência de preenchimento do campo “número de telefone”, ou, subsidiariamente, para permitir que um mesmo número de telefone seja utilizado para o cadastramento de vários beneficiários; exigência da indicação de e-mail para o cadastramento no CAIXA TEM e criação da conta poupança digital, para fins de recebimento do auxílio-emergencial (...).”*
- c) Ação Popular movida contra a União, a Agência Nacional de Telecomunicações e a Caixa Econômica Federal em que se *“questiona o fato de que a plataforma digital para solicitação do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982/2020 exige que o solicitante possua telefone celular, o que, no entender do autor popular, constitui requisito ilegal, visto criar exigência não prevista em lei”*.

Inicialmente, por meio do Documento SEI nº 7654827, de 18.05.2020, os Correios apresentaram Proposta Técnica e Comercial, visando atender às necessidades do Ministério da Cidadania. Após ajustes, principalmente em relação aos valores dos serviços, decorrentes de análises realizadas pelo Ministério da Cidadania, os Correios,

---

<sup>7</sup> Para estimar a quantidade de pessoas elegíveis ao Auxílio Emergencial pertencentes aos grupos 1 e 3 (pessoas não beneficiárias do PBF), foram considerados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao ano de 2019.

Para o grupo 2 (beneficiários do PBF), não houve a necessidade de se utilizar uma estimativa da PNADC, buscou-se a informação administrativa reportada pela Dataprev de cadastro de elegíveis: 19,2 milhões de pessoas.

<sup>8</sup> Cenários identificados pelo Ministério da Cidadania para a utilização dos canais adicionais de atendimento pela população referente ao Auxílio Emergencial:

Número estimado de pessoas a serem atendidas na instituição adicional de atendimento

% de atendimento do total do público potencial por canais adicionais	Mínimo (em milhões de pessoas) para atendimento imediato	Máximo (em milhões de pessoas)
10%	2,56	4,68
20%	5,12	9,36
30%	7,68	14,04
40%	10,24	18,72
50%	12,80	23,40

Fonte: Nota Técnica nº 06/2020, de 13.05.2020 (Sei Nº 7608799) – Processo SEI nº 71000.028386/2020-14.

por intermédio do Documento SEI nº 7825594, de 26.05.2020, apresentaram nova Proposta Técnica e Comercial. Nesse contexto, foram propostos dois serviços<sup>9</sup>:

- a) Novo Cadastro; e
- b) Consulta e Impressão do *Token*<sup>10</sup>.

Os serviços consistiriam em realizar o atendimento presencial nas agências dos Correios para os trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados que desejassem solicitar o Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 02.04.2020, e não o tivessem feito, pelos mais variados motivos, utilizando os meios que já estavam disponíveis. Posteriormente, em um segundo tipo de atendimento, seria oferecida a esses cidadãos a oportunidade de consultar e imprimir o código de acesso (*token*) para o saque do valor em espécie nas unidades da CAIXA, caso o resultado da análise de concessão do benefício fosse pelo seu deferimento. Esses dois serviços seriam prestados mediante integração entre os sistemas de atendimento dos Correios e o banco de dados da Dataprev, responsável pela validação das informações.

Em relação aos valores contratuais, os Correios fixaram as remunerações por atendimento prestado, conforme apresentado no quadro em sequência:

Quadro 1 – Valores dos serviços a serem prestado pelos Correios, por atendimento.

Serviço	Preço por atendimento
Balcão do Cidadão – Cadastramento Auxílio Emergencial	R\$ 4,93
Balcão do Cidadão – Consulta e Impressão Auxílio Emergencial	R\$ 0,95

Fonte: Proposta Técnica e Comercial, de 26.05.2020 (SEI nº 7825594) - Processo SEI nº 71000.028386/2020-14.

De acordo com o item 1.3 do Projeto Básico, os serviços de atendimento ao cidadão contratados seriam realizados sob a forma de execução pelo regime de Empreitada por Preço Unitário. Segundo o item 1.3.1, a opção pela Empreitada por Preço Unitário

---

<sup>9</sup> Descrição da Solução (Item 3 do Projeto Básico) – Documento SEI nº 7788211

<sup>3.4.</sup> Os serviços que deverão ser realizados pela Contratada, conforme tabela contida no Objeto do presente documento, são:

3.4.1. *Novo Cadastro: a Contratada, utilizando sistema integrado com a Dataprev, deverá realizar o preenchimento de todas as informações formalmente acordadas entre as partes, formalização essa que poderá ocorrer após a assinatura do Contrato.*

3.4.1.1. *A Contratada deverá, após a conclusão do cadastro da solicitação, informar quando o cidadão deverá retornar para obter o resultado da análise da requisição, ou outros meios em que pode obter tal resultado, e, após esse período, providenciar atendimento para conceder as informações necessárias ao cidadão sobre a elegibilidade quanto ao Auxílio Emergencial.*

3.4.1.2. *O Cadastro de solicitação do Auxílio Emergencial somente poderá ser realizado uma vez por cidadão que ainda não requereu o auxílio por meio de outras plataformas. O controle dessas solicitações deverá ocorrer por meio de sistema integrado com a Dataprev.*

3.4.2. *Consulta e Impressão de Resultado: a Contratada, utilizando sistema integrado com a Dataprev, deverá conceder, quando solicitado pelo requisitante, o "status" da solicitação em formato impresso.*

3.4.2.1. *O serviço de Consulta e Impressão do Resultado deverá ser realizado pela Contratada, para fins de faturamento, apenas uma vez por cidadão.*

3.4.2.2. *O horário de atendimento para prestação de serviço de atendimento ao cidadão será conforme o horário normal de funcionamento da(s) agência(s) credenciada(s) para prestação do serviço.”*

<sup>10</sup> O item 1.1 do Projeto Básico prevê a execução de dois serviços pelos Correios: “Novo Cadastro” e “Consulta e Impressão de Resultado”

decorreria da impossibilidade de se determinar exatamente o quantitativo de cidadãos que irão recorrer ao serviço, assegurando, assim que o Ministério da Cidadania custeasse apenas os serviços efetivamente executados.

Em relação ao serviço de Novo Cadastro, que consiste no item 1 do Contrato, consta estimativa de que no máximo 16.290.000<sup>11</sup> novos cadastros seriam realizados. Para cada cadastro preenchido, foi definido o valor máximo a ser pago de R\$ 4,93. Dessa forma, se todos os cadastros fossem preenchidos, o Ministério da Cidadania deveria desembolsar R\$ 80.309.700,00. Quanto ao serviço de Consulta e impressão, que consiste no item 2 do Contrato, ficou estipulado o valor unitário máximo para cada impressão em R\$ 0,95. Da mesma forma, se fossem solicitadas impressões pela totalidade do público estimado, o valor estipulado a ser pago perfaria o montante de R\$ 15.475.500,00. Portanto, se todos os serviços previstos no contrato fossem executados, o valor total a ser pago seria de R\$ 95.785.200,00. Para chegar a esse valor, os Correios apresentaram a Composição do Preço do Serviço, em anexo à Proposta Técnica e Comercial, sendo que para ambos os serviços se utilizou da “*estratégia de precificação baseada em custo incremental, onde não há rentabilização do serviço. O custo incremental considera, portanto, apenas os custos adicionais em função da execução do novo serviço*”.

O prazo de vigência do Contrato em análise era de três meses, podendo ser prorrogado por sucessivos períodos enquanto perdurasse a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional, declarada por meio da Portaria nº 188, de 03.02.2020, pelo Ministério da Saúde<sup>12</sup>.

Ressalta-se que o item 5.1.1 da Cláusula Quinta do Contrato previu que o reajuste das Tabelas de Preços e Tarifas específicas observaria a periodicidade legal mínima de doze meses, contada a partir da data do início da vigência do anexo específico, indicado no seu próprio texto, independentemente da data de inclusão do serviço ou produto no contrato. No entanto, o item 5.1.2 da mesma Cláusula informa que o prazo estipulado no item 5.1.1 poderia ser reduzido, se o Poder Executivo assim dispusesse. Por fim, o item 14 do Projeto Básico trazia a possibilidade, caso persistisse a prorrogação do Contrato por período superior a doze meses, de o valor ser reajustado mediante aplicação do indicador econômico do Índice IGP-M (FGV) exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

Destaca-se que tais alterações na vigência contratual, caso viessem a ocorrer, necessitariam estar amparadas pelas dotações orçamentárias e notas de empenho pertinentes, o que restou superado pelo fim da vigência do Contrato em análise.

---

<sup>11</sup> A Nota Técnica 06/2020, de 13.05.2020, apresentou cinco cenários possíveis de demanda por atendimento, sendo que, caso o cenário “5” se concretizasse, o mais extremo, o público estimado potencial total buscando o novo canal de atendimento seria de 23,4 milhões de pessoas. No entanto, o contrato previu o atendimento máximo de 16.290.000, sem informar qual cálculo foi feito para se estimar esse número, haja vista que não corresponde a nenhum dos outros cenários traçados.

<sup>12</sup> No Processo SEI nº 71000.028386-2020-14, não foi identificada formalização de prorrogação da vigência do contrato para além da data de 05.09.2020, tampouco existiria motivação para tanto, pelo menos em relação ao item 1 do objeto do contrato, haja vista que todas as solicitações do Auxílio Emergencial deveriam ter sido feitas até 02.07.2020, conforme previsão da Lei nº 13.982/2020.

Por sua vez, os itens 2.2 e 2.3 da Cláusula Segunda, permitiam, respectivamente, a inclusão e exclusão de serviços no Contrato, por meio de termo aditivo ou apostilamento.

Com a publicação do Decreto nº 10.412, de 30.06.2020, que ampliou o pagamento do Auxílio Emergencial em mais duas cotas, ficou estabelecido que o prazo limite para requerer o benefício seria até 02.07.2020. Dessa forma, com a fixação dessa data pelo mencionado Decreto, identificou-se que o quantitativo de cidadãos a serem alcançados pelo novo canal de acesso ficou superdimensionado. Solicitou-se<sup>13</sup>, então, que o Ministério da Cidadania apresentasse os dados estruturados que continham a relação dos cidadãos que utilizaram os serviços estabelecidos no contrato em análise e a data que o sistema, fornecido pela Dataprev por meio do Contrato nº 21/2020, para viabilizar o cadastro assistido, entrou em operação.

Em resposta<sup>14</sup>, o MC não apresentou a data de início do funcionamento do sistema, como questionado, mas informou que os Correios passaram a prestar os serviços previstos no contrato firmado em 08.06.2020. Informou, ainda, que o primeiro ciclo de faturamento e o encaminhamento da fatura pelos Correios havia se encerrado recentemente e que, para confirmar se as informações encaminhadas estariam corretas, fazia-se necessária a conferência do relatório pela Dataprev, “*responsável por receber e processar as solicitações de Auxílio Emergencial*”<sup>15</sup>. Tal relatório havia sido requisitado à Dataprev, porém, à época, ainda não teria sido recebido pelo Ministério. Entretanto, o MC adiantou que foi possível “*verificar inconsistências nos dados apresentados pelos Correios, como solicitações duplicadas de serviços ou numeração de documentos errada*”.

Sobre a manifestação apresentada pelo MC, registra-se que o Contrato nº 21/2020, celebrado entre o Ministério e a Dataprev para, dentre outras ações, viabilizar o cadastro assistido, foi assinado somente em 22.06.2020, pelo que se observa duas possibilidades: a execução do contrato assinado com os Correios se iniciou sem o suporte tecnológico a ser prestado pela Dataprev ou, alternativamente, a Dataprev forneceu o suporte tecnológico para viabilizar o cadastro assistido antes da assinatura do Contrato nº 21/2020 e, portanto, à época, sem cobertura contratual.

Em acompanhamento contínuo às alterações ocorridas no Processo SEI nº 71000.028386/2020-14, verificou-se que, em 22.07.2020, ocorreu anulação parcial<sup>16</sup> do empenho em favor dos Correios no valor de R\$ 95.685.243,42. Ressalta-se que no campo “Observação” da Nota de Empenho, constava que a motivação da anulação do empenho estaria sendo realizada conforme os documentos: “*Ofício 149 (8278066), Despacho 257 (8284585), Ofício 55 (8310268) e Despacho 829 (8312236)*”. No entanto,

---

<sup>13</sup> Ofício nº 11148/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 14.07.2020,

<sup>14</sup> Ofício nº 723/2020/AECI/CGDE/MC, de 17.07.2020.

<sup>15</sup> Item 12.3 do Projeto Básico: “*A Contratante, no prazo de até 10 (dez) dias corridos, deverá realizar o recebimento provisório da demanda conferindo as informações fornecidas por meio do cruzamento de dados a serem disponibilizados pela Dataprev (...)*”.

<sup>16</sup> Nota de Anulação de Empenho 2020NE800365, de 22.07.2020, anexada ao processo 71000.028386/2020-14 como documento SEI nº 8351074.

não se identificou a inserção desses documentos no processo ora analisado, tampouco o registro do teor dos mesmos no processo.

Dessa forma, solicitou-se<sup>17</sup> a disponibilização da documentação informada na referida Nota de Empenho, bem como de outros documentos eventualmente existentes, não listados na Nota de Empenho, mas que tivessem fundamentado a anulação parcial do valor empenhado. Em 30.07.2020, o MC encaminhou<sup>18</sup> os documentos solicitados.

Ao analisar a documentação disponibilizada, verificou-se que o Ministério da Cidadania registrou que considerou para suas análises relatório apresentado pela Dataprev<sup>19</sup>, o qual, até a data de 02.07.2020, data limite para que novas solicitações fossem realizadas, indicaria que:

*"(...) foram realizadas 14.454 solicitações de auxílio emergencial e que, para efeitos de bilhetagem do serviço de consulta, cada cidadão seria contabilizado uma única vez, estimando que seriam necessários R\$ 90.869,52 para cobrir as despesas relacionadas ao Contrato Administrativo nº 18/2020. Entretanto, com o intuito de garantir recursos para possíveis inconsistências, entendeu-se pertinente manter um percentual de 10% do valor necessário para cobrir as despesas do Contrato. Assim, houve a sugestão de manter o valor de R\$ 99.956,48 para atendimento do referido Contrato, ficando o valor de R\$ 95.685.243,42 disponível para remanejamento de acordo com a necessidade do MC".*

Como informado anteriormente, a anulação parcial do empenho ocorreu em 22.07.2020.

Em que pese a vigência do Contrato ter finalizado em 05.09.2020, não existe, na documentação analisada, qualquer documento que registre os procedimentos posteriores ao encerramento de sua vigência, com registro dos valores efetivamente executados em seu âmbito ou eventual anulação do empenho relacionada a valores não executados, o que exige providências do Ministério da Cidadania para a adequada instrução do processo, contemplando a documentação pertinente ao acompanhamento do Contrato e ao seu encerramento.

## **II.2) Procedimentos para verificação sobre a execução do Contrato.**

O item 1.4 do Projeto Básico apresentava a possibilidade de prorrogação da vigência do Contrato nº 18/2020 por sucessivos períodos, enquanto perdurasse a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública de importância internacional. No entanto, não houve definição de pressupostos de acompanhamento da execução contratual para eventual autorização de prorrogação.

Como explicitado no item II.3 deste documento, não se identificou documentação referente ao tempestivo acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato, tampouco foram designados os representantes do Ministério da Cidadania para esse acompanhamento.

---

<sup>17</sup> Ofício nº 12228/2020/GPDPB 1/DPB/SFC/CGU, de 28.07.2020.

<sup>18</sup> Ofício nº 811/2020/AECI/CGCDE/MC, de 30.07.2020.

<sup>19</sup> O Relatório elaborado pela Dataprev não se encontra autuado no processo analisado e não foi encaminhado juntamente com o Ofício nº 55/2020/SE/SAA/CGLA/MC, 20.07.2020, que o menciona.

Considera-se que essa ausência de definição de pressupostos poderia, eventualmente, ter levado o Ministério da Cidadania a autorizar a sua prorrogação, ou a assinatura de contrato com objeto semelhante, sem considerar a adequação dos serviços prestados, bem como sem validar a qualidade e a adequação dos serviços que foram prestados. Dessa forma, verifica-se ser pertinente que o Ministério adote como regra a definição de pressupostos para eventual renovação ou assinatura de novos contratos com objeto similar a contratos existentes, inclusive com a necessária elaboração de relatórios parciais e, por consequência, de relatório final, quando for o caso, pelos gestores/fiscais do Contrato.

### **II.3) Mecanismos de acompanhamento da execução contratual.**

Consta das obrigações da Contratante, no item 5.1.3 da Cláusula Quinta do Anexo I do Contrato analisado, a obrigação de designar servidores, titular e substituto, para atuar como gestores do contrato. Adicionalmente, o item 11.1 do Projeto Básico definiu que o acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços, dos materiais, técnicas e equipamentos empregados, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, que seriam exercidos por um ou mais representantes da Contratante, especialmente designados, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993. Observa-se, assim, que a abordagem contratualmente definida para o acompanhamento da execução do Contrato tinha como foco a verificação dos procedimentos adotados pela Contratada.

Consta, ainda, das obrigações da contratante, no item 7.2 do Projeto Básico analisado, a obrigação de *"exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, por servidor especialmente designado, anotando em registro próprio as falhas detectadas, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos empregados eventualmente envolvidos, e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis"*. Ademais, o item 11.2 do Projeto Básico previu que o representante da contratante deve ter a qualificação necessária para o acompanhamento e controle da execução dos serviços e do contrato. Existe, ainda, a previsão no item 11.5. do Projeto Básico de que:

*"A conformidade do material/técnica/equipamento a ser utilizado na execução dos serviços deverá ser verificada juntamente com o documento da Contratada que contenha a relação detalhada dos mesmos (...) informando as respectivas quantidades e especificações técnicas, tais como: marca, qualidade e forma de uso".*

Por meio do Ofício nº 11148/2020/GPDPB 3/DPB/SFC/CGU, de 14.07.2020, solicitou-se, dentre outras questões, que o Ministério da Cidadania apresentasse a portaria de designação de equipe de gestão e de fiscalização para acompanhamento da execução do contrato em apreço. Em resposta, o MC encaminhou o Ofício nº 54/2020/SE/SAA/CGLA/MC, de 16.07.2020, informando que não havia sido publicada portaria de designação de equipe de gestão e fiscalização para acompanhamento da execução do contrato e que tal atividade estaria sendo executada pela Coordenação-Geral de Logística e Administração, que também foi responsável pela elaboração do Projeto Básico para contratação.

Na análise do processo de formalização do contrato, com movimentação até 30.09.2020, não se identificou portaria de designação de gestor ou de fiscal do contrato.

Consta apenas o Despacho nº 635/2020/SE/SAA/CGLC/CCONT/DIERC, de 27.07.2020, cujo assunto era a indicação dos integrantes que comporiam a Equipe de Gestão e providências para renovação contratual. Registra-se que o referido Despacho foi a última movimentação do Processo SEI nº 1000.028386/2020-14.

Ressalta-se que os itens 11.9 e 11.10 do Projeto Básico, que também tratam do controle e fiscalização da execução, previram que o fiscal técnico deveria avaliar e monitorar constantemente a execução do objeto e o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração.

Em que pese não ter sido identificado no processo analisado, também era necessária definição quanto a procedimentos e responsabilidades relacionados:

- a) à avaliação e ao monitoramento previstos nos itens 11.9 e 11.10 do Projeto Básico; e
- b) à avaliação de desempenho e de qualidade da prestação dos serviços realizados, previstos no item 11.11 do mesmo Projeto Básico.

Dessa forma, verifica-se que não foram oportunamente definidos os procedimentos que deveriam ter sido adotados para validação dos atos praticados no âmbito da execução contratual e que não há registro, no processo, da formalização da designação dos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do contrato.

#### **II.4) Mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato.**

Tanto para o pagamento mensal pelo serviço prestado, quanto para o encerramento do contrato, são necessárias providências específicas por parte do Ministério da Cidadania, em relação às quais foram realizadas as análises registradas neste item.

Consta do Contrato analisado, na Cláusula Sexta, a previsão de emissão de fatura de cobrança pela Contratada, a ser paga pela Contratante, referente aos serviços efetivamente executados durante o período de apuração. Já o item 12.1 do Projeto Básico previu que a fatura deve ser precedida do recebimento definitivo dos serviços. Ainda, o item 12.2 do Projeto Básico previu que, após trinta dias do efetivo início da prestação dos serviços, deveria ser encaminhado à Contratante relatório pormenorizado contendo a quantidade de atendimentos realizados, seja para cadastro de solicitação, seja para disponibilização, em formato impresso, de informações para o saque do Auxílio.

No item 12.3 do Projeto Básico, existe a previsão de realizar o recebimento provisório da demanda conferindo as informações fornecidas por meio de cruzamentos de dados a serem realizados pela Dataprev. Nesse período, cada fiscal, ou a equipe de fiscalização, deveria elaborar Relatório Circunstaciado, em consonância com suas atribuições, e encaminhá-lo ao gestor do contrato. Ressalta-se que, como apontado no item II.3 deste Documento, não houve designação formal dos servidores responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização do Contrato nº 18/2020.

De acordo com o item 12.5 do Projeto Básico, o gestor do contrato deveria providenciar o recebimento definitivo, ato que concretizaria o ateste da execução dos serviços, observando as seguintes diretrizes:

*"12.5.1. Realizar a análise dos relatórios e de toda a documentação apresentada pela fiscalização e, caso haja irregularidades que impeçam a liquidação e o pagamento da despesa, indicar as cláusulas contratuais pertinentes, solicitando à CONTRATADA, por escrito, as respectivas correções;*

*12.5.2. Emitir Termo Circunstaciado para efeito de recebimento definitivo dos serviços prestados, com base nos relatórios e documentações apresentadas; e*

*12.5.3. Comunicar a empresa para que emita a Nota Fiscal ou Fatura, com o valor exato dimensionado pela fiscalização."*

Na análise realizada, não se identificou que tenham sido acordados os modelos e/ou elaborados quaisquer dos relatórios previstos no item 12.5.1 do Projeto Básico, tampouco se verificou definição de procedimentos e responsabilidades para a verificação prevista na Cláusula Sexta do Contrato ou no item 12 do Projeto Básico.

Registra-se que não foram identificados pagamentos referentes à execução do Contrato no processo analisado<sup>20</sup>. Ressalta-se que o atraso em efetuar pagamentos aos Correios pode acarretar em oneração do Contrato, em decorrência de penalidades contratuais por descumprimento de prazo para verificação e análise de fatura eventualmente emitida.

Por fim, cabe destacar a possibilidade de contestação de eventual glosa e a existência de cláusula de encargos moratórios para pagamentos em atraso (Cláusula Oitava do Contrato e itens 13.12 e 13.12.1 do Projeto Básico), situações que podem onerar desnecessariamente a execução do contrato, caso não executados os procedimentos necessários nos prazos estipulados.

### **III) POSSÍVEIS CONTROLES E PROVIDÊNCIAS**

A partir das situações e riscos registrados no item II – Resultados das Verificações Realizadas, são apresentadas a seguir propostas de providências e de controles, para os quais se sugere que o Ministério da Cidadania avalie a pertinência e a oportunidade de sua implementação:

- a) Definir e realizar procedimentos para verificação da execução do contrato, com informações acerca da regularidade da prestação dos serviços, permitindo o pagamento pelos serviços prestados e o adequado encerramento contratual; (item II.2)
- b) Definir pressupostos de acompanhamento da execução contratual para futuros contratos que venham a ser firmados no âmbito da execução do Auxílio Emergencial ou do Auxílio Emergencial Residual, inclusive com a possibilidade de se apresentar relatórios parciais e, por consequência, de relatório final pelos gestores/fiscais do Contrato; (item II.2)
- c) Realizar as análises e os registros pertinentes acerca da execução contratual ocorrida no período em que não houve a designação de servidores responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do Contrato; (item II.3)
- d) Sanear o Processo SEI nº 71000.028386/2020-14, autuando as faturas emitidas pelos Correios, o Relatório apresentado pela Dataprev (item 12.3

---

<sup>20</sup> Da mesma forma, consulta ao SIAFI, realizada em 05.10.2020, não identificou a ocorrência de pagamentos no âmbito do contrato em análise.

- do Projeto Básico), a documentação que concluiu pela anulação parcial do empenho, e outros documentos eventualmente identificados como relevantes pelo Ministério; (item II.1) e
- e) Formalizar os atestes acerca dos serviços prestados pelos Correios e registrar no processo 71000.028386/2020-14 o Relatório Circunstaciado previsto no item 12.3 do Projeto Básico e as análises previstas no item 12.5.1 do Projeto Básico. (item II.4)

#### **IV) CONCLUSÃO**

O presente documento trata, especificamente, da análise do Contrato nº 18/2020, celebrado entre o Ministério da Cidadania (Contratante) e os Correios (Contratada), que teve como objetivo a contratação de serviços de cadastramento de requerimento de Auxílio Emergencial, sem a necessidade da utilização de ferramentas tecnológicas por parte do requerente, em resposta à expansão da Covid-19.

A análise foi realizada com o objetivo de identificar riscos envolvidos na execução do Contrato e de sinalizar controles necessários, cuja pertinência e oportunidade de implementação poderão ser apreciados pelo Ministério da Cidadania.

As análises foram baseadas nos documentos anexos ao Processo SEI nº 71000.028386-2020-14, especialmente no termo de Contrato, no Projeto Básico e na Proposta Técnica e Comercial.

Acerca dos resultados das análises, destacam-se:

**Quanto à definição do objeto, à composição de custos e parâmetros de recomposição de custos e à vigência do contrato:**

Com base nas análises realizadas, foi identificado descompasso entre a data de início da execução do Contrato assinado com os Correios, neste documento analisado, e a data de assinatura do Contrato nº 21/2020, celebrado entre o MC e a Dataprev para, dentre outras ações, viabilizar o cadastro assistido mediante fornecimento do suporte tecnológico necessário. Ainda, as análises permitiram identificar a anulação do empenho que sustentava o Contrato, mas não foram localizados, no processo administrativo pertinente, registros necessários relacionados à finalização do contrato. Nesse sentido, identificou-se a necessidade de definição e de realização de procedimentos para verificação e registro acerca da regularidade da execução do contrato, com informações acerca da aderência da prestação dos serviços aos termos pactuados.

**Quanto aos procedimentos e aos mecanismos para verificação da execução do Contrato:**

Verificou-se que não houve designação de equipe de gestão e de fiscalização para acompanhamento da execução do Contrato, tampouco a definição quanto às suas responsabilidades. Ainda, a análise realizada não permitiu identificar atos de acompanhamento efetivo da execução contratual, de acordo com as previsões contidas no Contrato e no Projeto Básico.

Quanto aos mecanismos de liquidação para pagamento e finalização do contrato.

Na análise realizada, não se identificou que tenham sido acordados os modelos e/ou elaborados quaisquer dos relatórios previstos no item 12.5.1 do Projeto Básico, tampouco se verificou definição de procedimentos e responsabilidades para a verificação prevista na Cláusula Sexta do Contrato ou no item 12 do Projeto Básico. Importante destacar que não foram identificados pagamentos<sup>21</sup> referentes à execução do Contrato no processo analisado, o que pode acarretar em ônus adicionais ao Ministério da Cidadania, caso eventuais atrasos em pagamentos decorram de condutas da Contratante.

Isto posto, com base nas análises registradas neste documento, vislumbra-se a necessidade de aprimoramentos na gestão do Ministério da Cidadania em relação aos contratos firmados no âmbito do Auxílio Emergencial, ou mesmo do Auxílio Emergencial Residual, mediante estruturação de controles preventivos e corretivos para as situações e riscos registrados.

---

<sup>21</sup> Consulta ao SIAFI realizada em 05.10.2020.