

Processo:018.851/2020-7

Natureza: Representação

Órgãos/Entidades: Caixa Econômica Federal, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, Ministério da Cidadania, Ministério da Defesa.

Responsável: Não há.

Interessado: Não há.

DESPACHO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social (SecexPrevidência) a respeito de possíveis irregularidades nos pagamentos do auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982, de 2 de abril de 2020, em decorrência do novo Coronavírus (peça 1).

2. A mencionada equipe foi designada pela Portaria de Fiscalização 168, de 15/4/2020, Fase Planejamento, para realizar Acompanhamento/Conformidade, com o objetivo de *“acompanhar a implementação das medidas de resposta à crise do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda”*.

3. No desenvolvimento de seu trabalho, a equipe de fiscalização deparou-se com a notícia de indício de pagamento irregular do Auxílio Emergencial concedido pelo Governo Federal, a cargo do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 600,00, a militares integrantes da folha de pagamento do Ministério da Defesa. O fato caracterizaria grave irregularidade visto que os beneficiários não se enquadram nos critérios legais de concessão.

4. Em sua instrução, a SecexPrevidência traz ainda as seguintes informações preliminares sobre a matéria para melhor contextualização do assunto (peça 1):

a) A Lei 13.982/2020 dispõe que durante o período de 3 (três) meses, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador, limitado a dois membros da mesma família, excepcionando-se a mulher provedora de família monoparental, que receberá 2 (duas) cotas do auxílio.

b) Para que possa ter o direito ao recebimento do auxílio, o trabalhador deve cumprir, cumulativamente, os seguintes requisitos, nos termos do art. 2º, da Lei 13.982/2020:

“Art. 2º (...)

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade;

II - não tenha emprego formal ativo;



III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV. (...)”

c) De acordo com § 5º, do art. 2º, da Lei 13.982/2020, são considerados empregados formais 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.

d) O Ministério da Cidadania é o responsável por coordenar a operação, sendo a Caixa Econômica Federal (Caixa) a encarregada dos cadastros e pagamentos. Já a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) resta a incumbência de realizar os cruzamentos nas bases de dados para verificar o atendimento aos requisitos por parte dos solicitantes.

5. Em vista desse contexto, não existe previsão legal para que esses pagamentos sejam efetivados aos servidores militares (ativos e inativos, de carreira e temporários), pensionistas, dependentes e anistiados, visto que não estão entre os beneficiários previstos na Lei 13.982/2020.

6. A SecexPrevidência propõe que a representação seja conhecida, conforme análise detalhada no que tange à relevância e à materialidade da questão trazida. Ademais, os outros requisitos de admissibilidade encontram-se preenchidos: autor legitimado e matéria de competência deste Tribunal.

7. No que concerne ao pedido acautelatório, a unidade instrutora propõe a medida cautelar *inaudita altera pars*, nos termos do excerto que transcrevo, com os devidos ajustes formais:

“DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

25. Os Ministérios da Defesa e da Cidadania, em Nota de Esclarecimento conjunta publicada em 12/5/2020, às 18h17, no *site* na internet do Ministério da Defesa (<https://www.defesa.gov.br/noticias/68910-nota-de-esclarecimento-22>), informa o seguinte:

‘Com a pandemia do Covid-19, o governo brasileiro montou uma grande rede de proteção social, necessária e inédita. Em menos de 30 dias, o auxílio emergencial chegou às mãos de mais de 50 milhões de pessoas.

Os Ministérios da Defesa (MD) e da Cidadania (MC) informam que, dos quase 1,8 milhão de CPFs constantes da base de dados do MD, 4,17% (73.242) receberam o auxílio emergencial concedido pelo Governo Federal. Isso inclui militares (ativos e inativos, de carreira e temporários), pensionistas, dependentes e anistiados.

Assim que o Ministério da Defesa e o Ministério da Cidadania fizeram o cruzamento de dados e identificaram a possibilidade de eventuais recebimentos indevidos, os Comandos das Forças Armadas foram acionados para apurar possíveis irregularidades.

No momento, as Forças Armadas apuram individualmente cada caso. Os valores recebidos indevidamente serão restituídos.

É importante ressaltar que:

- desse universo, parte recebeu automaticamente por ter CPF registrado no Cadastro Único ou ser beneficiário do Bolsa Família;
- entre os que solicitaram o auxílio, por meio do aplicativo ou do site da Caixa Econômica Federal, há pertencentes a famílias cuja renda mensal por pessoa não ultrapassa meio salário mínimo (R\$ 522,50), ou cuja renda familiar total é de até 3 (três) salários mínimos (R\$ 3.135,00) e que podem ter interpretado equivocadamente as regras de recebimento do benefício.

Havendo indícios de práticas de atos ilícitos, os Ministérios da Defesa e da Cidadania adotarão todas as medidas cabíveis, mantendo sempre o compromisso com a transparência.

Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Defesa

Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Cidadania'

26. Conforme a Nota de Esclarecimento, no cruzamento de dados foi identificado 73.242 CPFs na base de dados do Ministério que receberam o Auxílio Emergencial, incluindo militares (ativos e inativos, de carreira e temporários), pensionistas, dependentes e anistiados. Essa quantidade de pessoas representaria, no mínimo, R\$ 43,9 milhões pagos na primeira parcela e poderiam chegar a R\$ 131,8 milhões se todas as três parcelas fossem pagas.

27. Importa destacar, conforme a própria Nota ressalta, que (i) parte recebeu automaticamente por ter CPF registrado no Cadastro Único ou ser beneficiário do Bolsa Família; e que (ii) entre os que solicitaram o auxílio, por meio do aplicativo ou do site da Caixa, há pertencentes a famílias cuja renda mensal por pessoa não ultrapassa meio salário mínimo (R\$ 522,50), ou cuja renda familiar total é de até 3 (três) salários mínimos (R\$ 3.135,00) e que podem ter interpretado equivocadamente as regras de recebimento do benefício.

28. A Nota acrescenta que *'as Forças Armadas apuram individualmente cada caso. Os valores recebidos indevidamente serão restituídos.'* Ainda, assim, é fundamental que esse ressarcimento seja rápido e integral. O Tribunal tem amplo histórico na fiscalização de pagamentos indevidos de benefícios sociais e essa experiência evidencia um processo moroso e ineficaz de ressarcimento desses pagamentos.

29. Tendo em vista que não há hipótese legal, nem pela mais forçosa interpretação da Lei 13.982/2020, para um militar ativo, inativo ou pensionista ser titular do auxílio emergencial, e que os recursos utilizados devem ser realocados com urgência para beneficiários que cumprem os requisitos da lei, propõe-se a adoção de medida cautelar para assegurar a interrupção dos pagamentos pelo Ministério da Cidadania e o ressarcimento imediato por parte dos militares com adoção de

providências necessárias pelo Ministério da Defesa, inclusive a glosa na folha de pagamento.

30. Nesse sentido, **cabe determinar, cautelarmente, ao Ministério da Defesa que, 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 glosa no mesmo valor recebido pela pessoa que integra a folha, seja ela militar ativo, inativo ou pensionista.**

Da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*

31. Verifica-se presente o *fumus boni iuris*, pois a própria Nota de Esclarecimento conjunta entre os Ministérios da Defesa e da Cidadania cita a irregularidade identificada, onde foram identificados 73.242 CPFs na base de dados do Ministério da Defesa contemplados com o benefício do Auxílio Emergencial sem que respeitassem os critérios legais. Conforme destacado, pessoas que possuem vínculos formais de trabalho não são elegíveis. Portanto, não há margem para interpretação.

32. Da mesma forma, verifica-se presente o *periculum in mora*, uma vez que, caso não sejam adotadas medidas por parte dos Ministérios, pode não haver tempo suficiente para reutilizar os recursos ressarcidos para financiar benefícios de pessoas que cumprem os requisitos da Lei 13.982/2020, bem como para evitar o pagamento da segunda parcela do auxílio, prevista para o mês de maio.

33. Como agravante, destaca-se a materialidade dos pagamentos indevidos, que somam pelo menos R\$ 43,9 milhões apenas na primeira parcela, além do histórico de ineficácia de ressarcimento de benefícios sociais pagos pelo Governo Federal.

34. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deve ser adotada somente quando estiverem presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

Da medida cautelar *inaudita altera pars*

35. Considerando o reconhecimento das irregularidades pelos Ministérios da Cidadania e da Defesa e, em especial, a urgência requerida a fim de se evitar a continuidade e ampliação dos atos irregulares e danosos, **justifica-se, por oportuna e necessária, a emissão de determinações cautelares aos órgãos jurisdicionados, com dispensa de prévia de oitiva dos referidos Ministérios.**” (grifos meus)

8. Ademais, no intuito de averiguar as causas e de mensurar com maior precisão os efeitos dos pagamentos indevidos, a unidade instrutora propõe diligência ao Ministério da Cidadania para obtenção de informações relativas às comunicações entre a pasta e o Ministério da Defesa acerca dos pagamentos indevidos do auxílio emergencial a militares das Forças Armadas, bem como as tipologias adotadas e a lista dos militares detectados nos cruzamentos de dados recebendo o auxílio.

9. Por fim, com o objetivo de prevenir novas ocorrências de pagamentos indevidos e viabilizar a conferência de requerimentos de familiares de militares, a unidade instrutora propõe determinações adicionais aos Ministérios da Defesa e da Cidadania.

10. Feita essa contextualização, passo a decidir.

11. A presente representação deve ser conhecida, por preencher os requisitos de admissibilidade, nos termos da análise empreendida pela unidade instrutora.
12. Quanto ao pedido de cautelar, anuo à proposta da SecexPrevidência no sentido de seu deferimento, tendo em vista restarem, por ora, caracterizados os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora.
13. De fato, num exame preliminar e com base no que foi noticiado, existem evidências de que ocorreu a irregularidade identificada, haja vista o conteúdo da Nota de esclarecimento publicada conjuntamente pelas pastas da Defesa e da Cidadania, a qual afirma ter reconhecido a existência de 73.242 CPFs, na base de dados daquele Ministério, contemplados com o benefício do auxílio emergencial sem que respeitassem os critérios legais.
14. Como bem assinalou a unidade instrutora, cidadãos que possuem vínculos formais de trabalho não são elegíveis e, “*não há hipótese legal, nem pela mais forçosa interpretação da Lei 13.982/2020, para um militar ativo, inativo ou pensionista ser titular do auxílio emergencial*”. Por conseguinte, aquiesço à conclusão de que não cabe qualquer margem para interpretação.
15. Feitas essas considerações, acolhendo a análise da SecexPrevidência, resta configurado o *fumus boni iuris*.
16. Do mesmo modo, assiste razão à secretaria especializada quanto à existência do *periculum in mora*. Com efeito, o deslinde do caso não pode esperar os trâmites processuais inerentes sob pena de não haver tempo suficiente para que os recursos ressarcidos sejam reutilizados para financiar benefícios de trabalhadores que efetivamente cumprem os pressupostos de seu normativo instituidor.
17. Outrossim, entendo presente o pressuposto da urgência diante da premente possibilidade de que seja efetuado o pagamento da segunda parcela do auxílio, prevista para este mês.
18. Ademais, em que pese o ânimo do Ministério da Defesa em apurar individualmente cada caso e a declarada intenção de restituir os montantes recebidos indevidamente, é imprescindível que haja urgência nesse ressarcimento, inclusive com adoção de providências necessárias pelo Ministério, como a glosa na folha de pagamento.
19. Por fim, levando em conta que a atuação deste Tribunal fundamenta-se no princípio da precaução, que impõe até prova irrefutável em contrário a necessidade de que a questão seja absolutamente esclarecida, acolho também as propostas de determinações e diligências aos órgãos envolvidos.
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 glosa 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:

- 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;
- 20.9. orientar à SecexPrevidência que dê tratamento prioritário à instrução deste processo, considerando a urgência do caso.

Brasília, 13 de maio de 2020

(Assinado eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Relator