



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Janaina Moreira Santos de Souza

Auxílio Emergencial no período da pandemia no Brasil: uma análise dos critérios de elegibilidade e o esforço pós pandêmico para buscar o ressarcimento de valores indevidos

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

Janaina Moreira Santos de Souza

Auxílio Emergencial no período da pandemia no Brasil: uma análise dos critérios de elegibilidade e o esforço pós pandêmico para buscar o ressarcimento de valores indevidos

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva

Brasília - DF

2024

Janaina Moreira Santos de Souza

Auxílio Emergencial no período da pandemia no Brasil: uma análise dos critérios de elegibilidade e o esforço pós pandêmico para buscar o ressarcimento de valores indevidos

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público.

Data de aprovação:

Prof^ª. Dr^ª. Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Orientadora

Prof^ª Msc. Gabriela de Abreu Passos
Professora - Examinadora

AGRADECIMENTOS

“À UNB pela oportunidade de novos conhecimentos. O conhecimento é uma dádiva que nos acompanha por toda a vida, não pesa, só acrescenta, e se bem usado, multiplica e dá frutos.”

RESUMO

No enfrentamento da crise sanitária e econômica provocada pela pandemia de Covid-19, o governo brasileiro adotou diversas medidas para mitigar os impactos adversos na vida da população, especialmente dos cidadãos em situação de vulnerabilidade social. Entre essas medidas, a criação do Auxílio Emergencial se destacou como uma resposta crucial para oferecer suporte financeiro a indivíduos severamente afetados pelas restrições de distanciamento social (lockdown) e pela recessão econômica que acompanhou a pandemia. O Auxílio Emergencial, instituído pela Lei Federal nº 13.982 em abril de 2020 e vigente até outubro de 2021, visava proporcionar uma rede de proteção social para os grupos mais impactados, como trabalhadores informais, desempregados, microempreendedores individuais e beneficiários do Bolsa Família. O programa enfrentou vários desafios, principalmente relacionados à adequação dos critérios de elegibilidade e à gestão eficiente dos pagamentos. A necessidade de uma implementação rápida resultou em falhas operacionais e pagamentos indevidos, o que levou o Tribunal de Contas da União (TCU) a identificar e relatar essas irregularidades. Em resposta, o governo brasileiro desenvolveu e implementou mecanismos para a recuperação dos valores pagos indevidamente, um esforço crucial para garantir a integridade das finanças públicas e reforçar a confiança da população nas políticas de assistência social. Este estudo analisa a evolução da elegibilidade dos cidadãos ao Auxílio Emergencial, avaliando a adequação dos critérios de concessão e o esforço do governo para reaver os valores pagos de forma incorreta. A análise detalha as principais dificuldades enfrentadas e os mecanismos adotados para corrigir as falhas identificadas, fornecendo *insights* sobre a gestão de programas de assistência em situações de crise e sugerindo áreas para melhoria na implementação de políticas públicas de emergência.

Palavras-chave: Auxílio Emergencial, pandemia, Bolsa Família, Cadastro único, políticas públicas, ressarcimento de valores ao erário.

ABSTRACT

In response to the health and economic crisis triggered by the Covid-19 pandemic, the Brazilian government implemented several measures to mitigate the adverse impacts on the population, particularly those in vulnerable social conditions. Among these measures, the Emergency Aid program emerged as a crucial response to provide financial support to individuals severely affected by social distancing restrictions (lockdown) and the accompanying economic downturn. Established by Federal Law No. 13,982 in April 2020 and running until October 2021, the Emergency Aid aimed to offer a social safety net for the most impacted groups, including informal workers, the unemployed, individual microentrepreneurs, and Bolsa Família beneficiaries. The program faced several challenges, particularly related to the adequacy of eligibility criteria and the efficient management of payments. The need for rapid implementation led to operational failures and erroneous payments, prompting the Federal Court of Accounts (TCU) to identify and report these irregularities. In response, the Brazilian government developed and implemented mechanisms to recover the improperly paid amounts, a crucial effort to ensure the integrity of public finances and reinforce public trust in social assistance policies. This study examines the evolution of citizen eligibility for the Emergency Aid, evaluating the adequacy of the granting criteria and the government's efforts to recover incorrectly disbursed funds. The analysis details the main challenges faced and the mechanisms adopted to address identified failures, providing insights into the management of emergency assistance programs and suggesting areas for improvement in the implementation of public emergency policies.

Keywords: Emergency aid, pandemic, Bolsa Família, Single Registry, public policies, reimbursement of amounts to the treasury.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1 OBJETIVOS	11
1.1.1 OBJETIVO GERAL.....	11
1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
1.2 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
3. MÉTODO E TÉCNICA DA PESQUISA	13
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	14
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	20
REFERÊNCIAS.....	22

1. INTRODUÇÃO

A pandemia do coronavírus (Covid-19), que teve início no final de 2019, impactou significativamente a vida da população mundial e brasileira. Entre 2019 e 2022, governos ao redor do mundo implementaram diversas medidas para mitigar os efeitos negativos da pandemia e sustentar suas economias (Nicola et al., 2020). No Brasil, uma das principais respostas foi a criação do Auxílio Emergencial, destinado a fornecer suporte financeiro aos cidadãos mais vulneráveis e afetados economicamente pela crise sanitária.

O Auxílio Emergencial foi instituído pela Lei Federal nº 13.982, de 02 de abril de 2020, com pagamentos efetuados até outubro de 2021. A medida visava fornecer uma rede de proteção social para aqueles cuja renda mensal fosse baixa ou inexistente, particularmente aqueles em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2020). Dados foram levantados em todo o país para identificar e qualificar os cidadãos elegíveis ao benefício, destacando a importância de sistemas robustos de gestão e análise de informações em tempos de crise. Em três fases, os pagamentos iniciaram em abril de 2020 (identificado como AE 2020), prorrogados em agosto do mesmo ano (identificado como AER 2020) e reformulados em 2021 (identificado como AE 2021), encerrando em outubro de 2021.

O público anteriormente já assistido no Cadastro Único e no Bolsa Família tiveram inclusão automática no novo benefício; no caso de cadastros que estavam com requisitos atendidos. Já o público informal (pessoas desempregadas, trabalhadores informais, microempreendedores individuais) foram inclusos após cadastro pontual na época da liberação do auxílio, se atendido os requisitos.

Considera-se que o governo ensejou com o pagamento desse auxílio tornar a vida do público em condição de vulnerabilidade social menos sofrível, pois devido às medidas de afastamento social para diminuir o contágio da Covid-19, grande parte da população teve reduzida suas formas de buscar seu sustento.

Devido a urgência e necessidade do auxílio, a implementação enfrentou vários desafios. A Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que diversos cidadãos receberam indevidamente os valores, devido a falhas na execução do programa (TCU, 2021). A agilidade necessária para a criação e distribuição dos benefícios resultou em erros significativos na qualificação dos beneficiários.

Como resposta, o governo brasileiro precisou desenvolver mecanismos para recuperar os valores pagos indevidamente. Esse processo de ressarcimento se tornou essencial para

garantir a integridade e sustentabilidade das finanças públicas, além de reforçar a confiança da população nas políticas governamentais de assistência social (Bastagli et al., 2020).

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste trabalho é analisar informações relevantes sobre a evolução de elegibilidade dos cidadãos ao benefício no período da pandemia.

1.1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Tem-se como objetivos específicos:

- Levantar o montante de possíveis pagamentos indevidos (seja nas hipóteses de constatação de indício de irregularidade ou erro material em sua concessão, manutenção ou revisão dos auxílios);
- Apresentar o esforço do governo em reaver os valores pagos indevidamente.

1.2 JUSTIFICATIVA TEÓRICA E PRÁTICA

A justificativa teórica para este estudo baseia-se na literatura sobre políticas públicas e gestão de crises, que enfatiza a importância de uma resposta rápida e eficaz em situações emergenciais (Boin et al., 2005). No contexto da pandemia da Covid-19, políticas de assistência financeira emergencial são essenciais para mitigar os impactos socioeconômicos negativos e preservar a coesão social (Gentilini et al., 2020). É o governo o principal gestor dos recursos e quem garante a ordem e segurança providas pelo Estado. Assim, o governo é obrigado a atender e resolver os problemas e levar adiante o processo de planejamento, elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas que sejam necessárias ao cumprimento – de modo coordenado e permanente – dessa função que lhe delegou a sociedade (Dias e Costa, 2017).

A implementação do Auxílio Emergencial no Brasil serve como um caso de estudo para entender os desafios e as melhores práticas na administração de programas de transferência de renda em larga escala.

Na prática, o governo brasileiro visou aliviar o sofrimento de milhões de cidadãos em condição de vulnerabilidade social, afetados pelas medidas de afastamento social implementadas para conter a disseminação do vírus. Trabalhadores informais, desempregados, beneficiários do Bolsa Família e microempreendedores individuais foram alguns dos principais

grupos beneficiados pelo auxílio. No entanto, a urgência do programa resultou em falhas operacionais e na necessidade de mecanismos de recuperação de recursos, destacando a importância de sistemas de monitoramento e auditoria eficientes (TCU, 2021).

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A pandemia da Covid-19 trouxe desafios sem precedentes para governos em todo o mundo. No Brasil, medidas drásticas de afastamento social foram implementadas para frear a disseminação do vírus, resultando em impactos significativos na economia e na vida social. A fim de mitigar os efeitos da pandemia, foi necessário flexibilizar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para permitir um maior investimento em saúde pública (STF, 2020). Esse movimento foi crucial para aumentar a capacidade de resposta do sistema de saúde, porém, gerou desafios em termos de gestão fiscal e controle de gastos públicos.

Segundo a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), os gestores públicos são responsáveis por manter o equilíbrio fiscal, assegurando que despesas adicionais sejam compensadas por receitas equivalentes. No entanto, diante da crise sanitária, foi essencial flexibilizar essas regras para permitir gastos emergenciais sem a necessidade de criação imediata de receitas correspondentes (Brasil, 2020). Essa flexibilização, embora necessária, também trouxe riscos relacionados à má gestão e ao aumento potencial de fraudes.

Em emergências, como a pandemia da Covid-19, a rapidez na implementação de políticas públicas é vital para proteger a população. No Brasil, uma das principais medidas adotadas foi a criação do Auxílio Emergencial, destinado a fornecer suporte financeiro aos cidadãos economicamente afetados pela crise. Este auxílio foi implementado rapidamente com base em dados do Cadastro Único, que é utilizado para outros benefícios sociais como o Bolsa Família (Brasil, 2020).

De acordo com Gentilini et al. (2020), a eficácia das políticas públicas emergenciais depende de sistemas robustos de gestão e análise de dados. O uso do Cadastro Único permitiu ao governo identificar rapidamente os beneficiários potenciais, mas a urgência da situação resultou em falhas operacionais e em um aumento de casos de fraudes.

A flexibilização da LRF durante a pandemia foi uma medida necessária para aumentar os gastos em saúde e em programas sociais. Essa flexibilização permitiu que os gestores públicos investissem mais em saúde pública sem a necessidade de compensação imediata por

novas receitas (Brasil, 2020). No entanto, a ausência de um mecanismo robusto de controle e auditoria aumentou o risco de má gestão e fraudes.

De acordo com Boin et al. (2005), em situações de crise, a gestão pública enfrenta o desafio de equilibrar a rapidez na resposta com a manutenção da integridade e transparência. A flexibilização das regras fiscais, embora essencial para lidar com a crise, também requer a implementação de mecanismos adicionais de controle para minimizar os riscos de má gestão.

3. MÉTODO E TÉCNICA DA PESQUISA

Para a realização deste estudo, a coleta de dados foi baseada em fontes secundárias, utilizando informações disponibilizadas por órgãos públicos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Essas bases de dados contêm informações detalhadas sobre a evolução de critérios de elegibilidade ao benefício – qualitativa; bem como a distribuição e uso do Auxílio Emergencial durante a pandemia da Covid-19 - quantitativa. Realizamos a coleta de dados de forma sistemática, garantindo a inclusão de todas as informações relevantes para a análise, incluindo registros de pagamentos e critérios de elegibilidade.

Os dados coletados foram organizados em planilhas para facilitar a análise quantitativa e qualitativa. Utilizamos software de análise de dados, como Microsoft Excel, para a realização dos cálculos estatísticos e tabelas que ilustraram a variação dos dados ao longo do tempo. A análise quantitativa incluiu a visualização do impacto das políticas de distribuição do Auxílio Emergencial em diferentes grupos populacionais.

A análise comparativa é a parte central do nosso estudo. Comparamos os dados em todo o período de pagamento do benefício para observar como a distribuição do Auxílio Emergencial evoluiu ao longo do tempo e possibilitou identificar eventuais mudanças nos critérios de elegibilidade e na eficácia das medidas de ressarcimento de valores pagos indevidamente. Esse comparativo temporal permitiu entender melhor as dinâmicas de implementação do benefício e os desafios enfrentados pelo governo, durante as diferentes fases da distribuição da renda no período da pandemia.

Para garantir a validade e a confiabilidade dos resultados, utilizamos dados que podem ser verificados no site governamental; permitindo a consulta pública da veracidade dos dados coletados. A validação dos resultados é essencial para assegurar que as conclusões do estudo

sejam baseadas em dados precisos e confiáveis, proporcionando insights valiosos para a formulação de políticas futuras e a melhoria dos mecanismos de controle e auditoria no setor público.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Instituído em tempo recorde pela Lei nº 13.982 de abril de 2020, o governo liberou a primeira parcela do Auxílio Emergencial em abril de 2020, e em análise posterior ficou ciente do grande número de brasileiros que receberam indevidamente o benefício, pois, os critérios estavam muito amplos, baseados nos controles da época. À medida que iam avançando, foram atualizando os requisitos para melhor adequação à realidade do nosso país.

Dos 3 públicos elegíveis, 2 entraram automaticamente na esteira de pagamento, quais sejam: Bolsa Família e CadÚnico. Somente o grupo 3 – Informais - composto de pessoas desempregadas, MEI's e autônomos (não participantes do Cadastro Único) que lançaram seus dados em plataforma específica do Dataprev e tiveram uma análise primária rigorosa para posteriormente serem inclusos nos pagamentos.

As alterações dos requisitos de elegibilidade ficaram registradas nas 3 normas fins (Lei nº 13.982, Medidas Provisórias nº 1.000 e nº 1.039), e as ações para o ressarcimento em uma norma posterior (Portaria MDS nº 631).

Abaixo temos uma tabela que demonstra a evolução dos critérios, segundo a emissão das normas:

Tabela 1- Quadro de Normas e Requisitos de Elegibilidade do Auxilio Emergencial

Critério	Lei nº 13982 de 02/04/2020 e decreto 10.412 de 30/06/2020 (prorrogação)	Medida Provisória nº 1.000 de 02/09/2020	Medida Provisória nº 1.039 de 18/03/2021
benefício	3 parcelas de R\$ 600,00 + prorrogação de 2 parcelas	residual até 4 parcelas de R\$ 300,00	2021 - 4 parcelas R\$ 250,00 (R\$ 150,00 família unipessoal) estendido até 10/2021
benefício	limitado a 2 membros por família	Mantido	limitado a 1 membro por família
benefício	substituirá o Bolsa Família quando mais vantajoso	Mantido	Idem
benefício	mulher monoparental recebe 2 cotas (R\$ 1.200,00)	mulher monoparental recebe 2 cotas (R\$ 600,00)	mulher monoparental recebe R\$ 375,00
critério	BPC desconta auxílio caso decisão saia depois	não há informação no texto	não há informação no texto
I	maior de 18 anos	mães adolescentes qualquer idade	mães adolescentes qualquer idade
II	não tenha emprego formal ativo	Mantido	Mantido
III	não tenha benefício previdenciário/assistencial	Mantido	Mantido
III	não receba seguro-desemprego	Mantido	Mantido
III	não receba transferência de renda - exceto Bolsa Família	Mantido	em parte mantido, excluído o abono pis
IV	renda familiar per capita até 1/2 salário-mínimo (§ 6-art 2, grupo de	mantido e avaliado juntamente com o item abaixo	mantido e avaliado juntamente com o item abaixo

	peças no mesmo endereço) ou item abaixo		
IV	renda familiar total menor que 3 salários-mínimos (Par 6-art 2, grupo de pessoas no mesmo endereço)	Mantido	Mantido
V	declaração de renda anual 2018: recebeu menos que R\$ 28.559,70 tributáveis	declaração de renda anual 2019 recebeu menos que R\$ 28.559,70 tributáveis	declaração de renda anual 2019 recebeu menos que R\$ 28.559,70 tributáveis
VI	MEI	não há informação no texto	não há informação no texto
VI	é contribuinte individual ou facultativo do INSS (A renda base declarada neste pagamento integra a renda mensal pessoal e familiar)	não há informação no texto	não há informação no texto
VI	trabalhador informal, autônomo, desempregado inscrito no cadunico até 20/03/2020	não há informação no texto	não há informação no texto
		não seja residente no exterior	mantido
		novo critério: não teve em 2019 posse superior a R\$ 300.000,00	mantido
		novo critério: não teve em 2019 rendimentos isentos maior que R\$ 40.000,00	mantido
		novo critério: não foi em 2019 dependente de declarante do Imposto de renda nas hipóteses anteriormente citadas	mantido
		novo critério: não esteja preso em regime fechado	não esteja preso em regime fechado ou recebendo auxílio reclusão com CPF vinculado
			novo critério: não tenha sido cancelado auxílio Emergencial anterior
			Novo critério: não teve valores do auxílio Emergencial anterior sem movimentação na conta social digital
			novo critério: não seja estagiário, bolsista CAPES, CNPQ ou de outras instituições públicas; residente médico.

Fonte: Dados da Pesquisa, compilados das Leis 13982, 1000 e 1039.

Analisando os dados da Tabela 1 acima, podemos inferir que, na linha do tempo dos requisitos, o fator renda e patrimônio passaram por mudanças necessárias para abarcar somente à população com baixa renda. Com o tempo, foram excluídas as pessoas que possuíam bens em moeda e propriedades, as que eram obrigadas a declarar o imposto de renda, as pessoas presas com regime fechado. E além disso foi diminuída a quantidade de pessoas por família que receberiam o benefício, e também foi diminuído o valor do benefício.

Durante a pesquisa, um fator importante observado foi a possível desatualização dos dados dos cidadãos no cadastro único nacional – pois o cadastro teve data de corte (atualizações) até 20/03/2020; porém a temporalidade de atualização é de até 2 anos. Este fator também colaborou para falhas e pagamentos indevidos a cidadãos.

Sobre os dados econômico/financeiros de todo o período de pagamento do benefício, o governo disponibilizou na página: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/Covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-Emergencial-1/prestacao-de-contas> os dados por público, que colacionamos a seguir:

Tabela 2- Totais pagos por Grupo

	Valores enviados pelo Ministério à Caixa para pagamento (1)	Recursos devolvidos pela Caixa ao Ministério (2)	Valores recuperados por solicitação do Ministério (3)		Valores pagos (4)	Pagamentos em operacionalização (5)		
	Recursos enviados para pagamento *	Devolvido por não movimentação	Valores devolvidos *	Valores em processo de devolução pela Caixa	Creditados em conta ou sacados pelos beneficiários	Pagamento em operacionalização/ Situação transitória	Disponível para saque	Em ajuste contábil/ operacional ***
Bolsa Família	93.558.554.043,00	298.162.121,00	624.748.633,00	2.897.465,00	92.267.986.881,00	-	363.365.352,00	1.393.591,00
Aplicativo e Cadastro Único sem Bolsa	201.507.138.000,00	4.101.753.000,00	2.327.691.581,00	13.619.400,00	195.064.038.019,00	-	-	36.000,00
Total	295.065.692.043,00	4.399.915.121,00	2.952.440.214,00	16.516.865,00	287.332.024.900,00	-	363.365.352,00	1.429.591,00

Fonte: MDS

Público Aplicativo e Cadastro Único sem bolsa: CAIXA – Informações de retorno de pagamento e devoluções de recursos; STI/MC – Informações operacionais de geração e controle de parcelas; SGFT/MC – Informações financeiras de envio e pagamento de ordens de bancárias; DATAPREV – Informações de pagamentos judiciais. Público Bolsa Família: CAIXA – Informações de retorno de pagamento e devoluções de recursos; operações de pagamento e consultas SIPAS; SGFT/MC – Informações financeiras de envio e pagamento de ordens de bancárias; DATAPREV – Folhas ordinárias e complementares do Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual. *Desembolso Realizado. **Revisões e fiscalizações quanto à elegibilidade dos solicitantes/ beneficiários. ***Valores que estão em análise pelo Ministério e pela Caixa, decorrentes de pagamentos de demandas judiciais, entre outras situações, os quais representam 0,001% do total.

Observação: Em razão de especificidades operacionais, a categoria "Disponível para saque" é utilizada apenas para o público Bolsa Família, visto que o pagamento não é necessariamente creditado em conta bancária, e sim disponibilizado em plataforma de pagamento de benefícios sociais, tal qual é realizado comumente para o pagamento do Programa Bolsa Família. Deste modo, as parcelas de pagamento ficam disponíveis aguardando o saque do responsável familiar por 270 dias.

E de forma mais detalhada por mês:

Tabela 3- Totais pagos por mês

Mês	Valores enviados pelo Ministério à Caixa para pagamento (1)	Recursos devolvidos pela Caixa ao Ministério (2)	Valores recuperados por solicitação do Ministério (3)		Valores pagos (4)	Pagamentos em operacionalização (5)		
	Recursos enviados para pagamento *	Devolvido por não movimentação	Valores devolvidos **	Valores em processo de devolução pela Caixa	Creditados em conta ou sacados pelos beneficiários	Pagamento em operacionalização/ Situação transitória	Disponível para saque	Em ajuste contábil/ operacional ***
abr/20	35.780.931.600,00	484.023.000,00	266.966.244,00	-	35.029.942.356,00	-	-	-
mai/20	41.192.179.200,00	414.475.200,00	603.707.740,00	-	40.173.996.260,00	-	-	-
jun/20	44.839.656.600,00	638.253.600,00	391.059.375,00	-	43.810.343.625,00	-	-	-
jul/20	45.802.197.600,00	678.840.000,00	439.432.345,00	17.400,00	44.683.907.855,00	-	-	-
ago/20	45.045.321.600,00	735.724.200,00	849.982.043,00	30.000,00	43.459.585.357,00	-	-	-
set/20	462.590.621,00	251.053.663,00	442.790,00	23.281.314.144,00	-	-	-	-
out/20	20.920.993.590,00	390.598.200,00	78.325.834,00	269.412,00	20.374.403.899,00	-	77.248.457,00	147.788,00
nov/20	18.562.231.102,00	316.908.000,00	42.287.521,00	2.457.363,00	18.054.047.165,00	-	146.130.454,00	400.600,00
dez/20	18.514.727.412,00	224.519.400,00	27.150.213,00	47.400,00	18.154.842.475,00	-	107.322.721,00	845.203,00
jan/21	265.139.792,00	27.481.500,00	2.050.500,00	193.500,00	219.423.600,00	-	15.958.292,00	32.400,00
fev/21	66.341.256,00	26.388.900,00	400.736,00	160.800,00	25.506.964,00	-	13.883.856,00	-
mar/21	5.997.973,00	103.500,00	13.800,00	875.100,00	2.184.000,00	-	2.821.573,00	-
abr/21	1.596.900,00	-	-	114.900,00	1.482.000,00	-	-	-
mai/21	60.300,00	9.000,00	-	20.700,00	30.600,00	-	-	-

jun/21	46.078.500,00	-	3.150,00	8.233.200,00	37.840.950,00	-	-	1.200,00
jul/21	1.035.300,00	-	-	82.800,00	952.500,00	-	-	-
ago/21	7.800,00	-	-	6.600,00	1.200,00	-	-	-
set/21	-	-	-	-	-	-	-	-
out/21	25.579.200,00	-	7.050,00	3.511.800,00	22.059.150,00	-	-	1.200,00
nov/21	215.100,00	-	-	53.100,00	160.800,00	-	-	1.200,00
dez/21	-	-	-	-	-	-	-	-
Totais	295.065.692.043,00	4.399.915.121,00	2.952.440.214,00	16.516.865,00	287.332.024.900,00	-	363.365.352,00	1.429.591,00

Fonte: MDS

Público Aplicativo e Cadastro Único sem bolsa: CAIXA – Informações de retorno de pagamento e devoluções de recursos; STI/MC – Informações operacionais de geração e controle de parcelas; SGFT/MC – Informações financeiras de envio e pagamento de ordens de bancárias; DATAPREV – Informações de pagamentos judiciais. Público Bolsa Família: CAIXA – Informações de retorno de pagamento e devoluções de recursos; operações de pagamento e consultas SIPAS; SGFT/MC – Informações financeiras de envio e pagamento de ordens de bancárias; DATAPREV – Folhas ordinárias e complementares do Auxílio Emergencial e Auxílio Emergencial Residual. . *Desembolso Realizado. **Revisões e fiscalizações quanto à elegibilidade dos solicitantes/ beneficiários. ***Valores que estão em análise pelo Ministério e pela Caixa, decorrentes de pagamentos de demandas judiciais, entre outras situações, os quais representam 0,001% do total.

Observação: Em razão de especificidades operacionais, a categoria "Disponível para saque" é utilizada apenas para o público Bolsa Família, visto que o pagamento não é necessariamente creditado em conta bancária, e sim disponibilizado em plataforma de pagamento de benefícios sociais, tal qual é realizado comumente para o pagamento do Programa Bolsa Família. Deste modo, as parcelas de pagamento ficam disponíveis aguardando o saque do responsável familiar por 270 dias.

Em complemento aos dados acima, no Relatório de Gestão de 2023, o MDS (Página 120), apurou o montante de valores que devem ser ressarcidos ao erário, em decorrência dos pagamentos indevidos do Auxílio Emergencial, demonstrado na imagem abaixo:

Figura 1- Valores devidos de ressarcimento ao erário

2.6. Créditos a Receber – Auxílio Emergencial	
Em 2023 foram realizadas atualizações dos valores de Créditos a Receber decorrentes de Dano ao Patrimônio referentes aos pagamentos indevidos a título de Auxílio Emergencial 2020, Auxílio Residual e Auxílio Emergencial 2021 nos seguintes montantes:	
Auxílio Emergencial 2020 (AE20)	– R\$ 3.916.718.171,11;
Auxílio Emergencial Residual (AER)	– R\$ 483.148.887,89; e
Auxílio Emergencial 2021 (AE21)	– R\$ 766.620.164,41.
Total:	R\$ 5.166.487.223,41

Fonte: MDS (2024)

Em resumo, o percentual devolvido e o ao receber (ressarcimentos) foi de 4,25%, num montante de R\$ 12.535.359.423,41:

Figura 2 - Resumo quantitativo dos valores indevidos, passíveis de ressarcimento

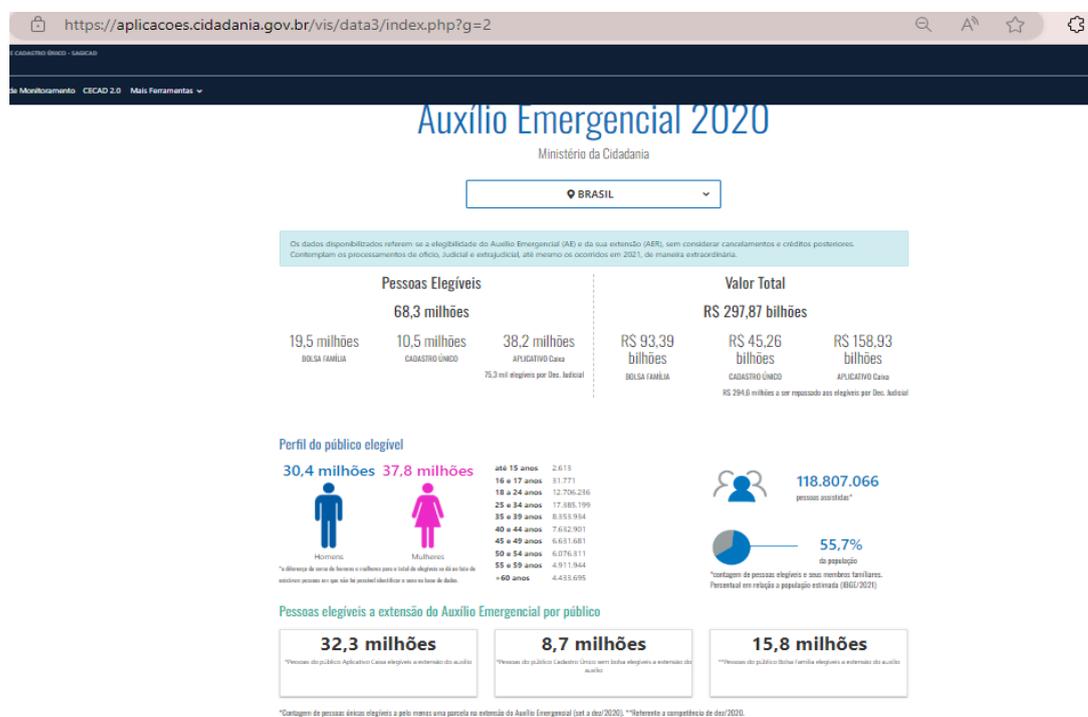
Dados sobre o valor bruto e os valores ressarcidos e a ressarcir	Valores em Reais	Percentuais
Valor total Bruto pago de Auxílio Emergencial pelo governo	295.065.692.043,00	100 %
Valor devolvido pela Caixa – não sacado	4.399.915.121,00	1,49 %
Valor recuperado – 1	2.952.440.214,00	1,00 %

Valor recuperado – 2	16.516.865,00	0,01 %
Valor a receber – ressarcimento em aberto	5.166.487.223,41	1,75 %
Montante em restituição ao erário	12.535.359.423,41	4,25 %

Em valores, R\$ 12 milhões é um montante bastante alto, que poderá ser aplicado em melhorias em outras políticas públicas. Em percentual, é como dizer que a cada 100 pessoas, 4 receberam o benefício indevidamente.

Foi disponibilizado pelo MDS um Painel informativo sobre a quantidade de famílias/pessoas alcançadas pelo benefício, idade, sexo (dentre outros aspectos) referente ao ano de 2020, disponibilizado em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/index.php?g=2>:

Figura 3- Panorama social da distribuição do benefício em 2020



Fonte: MDS

Ficou claro que devido à implantação abrupta do benefício em questão, os requisitos iniciais não estavam bem dimensionados e, adicionados a erros causados pela desatualização cadastral dos cidadãos no cadastro nacional, causou parte dos erros nos pagamentos.

Desde o início da implantação do benefício, o MDS lançou ações para tentar recuperar parte do prejuízo causado à União.

Em nos casos identificados de fraudes na obtenção do benefício, o MDS, juntamente com a Polícia Federal, a Caixa Econômica Federal, a Receita Federal, a Controladoria Geral da União, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público estabeleceram uma parceria que ficou conhecida como: “Estratégia Integrada contra as Fraudes ao Auxílio Emergencial”

(EIAFAE), instituída para "racionalizar" procedimentos de apuração criminal sobre a temática, com foco na desarticulação de fraudes estruturadas. Para os casos de fraude, não apuramos e nem identificamos seus aspectos neste trabalho, pois não há dados disponíveis nos canais públicos para quantificação e nem qualificação. Citamos devido sua presença nos normativos.

Durante a vigência do benefício, o governo implementou diversas ações para recuperar parte do valor pago a maior/indevido:

- O Ministério da Cidadania (atual MDS) criou uma página virtual dentro do seu site; específica para devolução do Auxílio Emergencial (de forma voluntária) para os beneficiários que receberam parcelas indevidas: (<https://devolucaoauxilioEmergencial.cidadania.gov.br/devolucao>).
- Efetuou cobranças do benefício indevido, por meio de mensagem de texto (SMS) enviada aos cidadãos identificados pelos órgãos do governo (TCU, CGU, MDS). As primeiras mensagens foram enviadas entre o final de 2020 e o começo de 2021 para 2,6 milhões de brasileiros.
- Em agosto de 2021, o MDS notificou outros 650 mil brasileiros que precisavam devolver o Auxílio Emergencial. As mensagens foram disparadas para os trabalhadores que declararam o imposto de renda em 2021 e geraram DARF para devolução dos valores e ainda não realizaram o pagamento e para quem recebeu o benefício de forma indevida e devia restituir os valores. Esta ação incluiu também pessoas com indicativo de recebimento do Auxílio Emergencial e um segundo benefício assistencial do governo federal, como aposentadoria, seguro-desemprego ou BEm (Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda), além de outros brasileiros com renda incompatível com os critérios ou que possuíam vínculo empregatício na data em que solicitaram o Auxílio Emergencial.
- Ao final de 2022, o MDS criou um programa-aplicativo – Vejae - para possibilitar ao cidadão devolver de forma parcelada e sem juros os valores do auxílio Emergencial recebido indevidamente. Na época liberaram para o uso do cidadão, mas devido à necessidade de melhorar o recurso, está em manutenção atualmente, com promessa de breve retorno à atividade.

No Relatório de Gestão 2023, o MDS, através do setor “DADE”, informa que tem como desafio para 2024 a implantação definitiva do ressarcimento: o lançamento do sistema Vejae para fins de ressarcimento ao erário dos recursos pagos indevidamente do Auxílio Emergencial

(devolução voluntária), de forma escalonada, com monitoramento e avaliação periódica (MDS, 2024, pp 105).

A pandemia da Covid-19 trouxe desafios significativos para a gestão pública no Brasil, destacando a importância de políticas públicas robustas e sistemas de controle eficazes. A flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal permitiu um aumento necessário nos gastos com saúde e assistência social, mas também trouxe riscos associados à má gestão e fraudes. A implementação do Auxílio Emergencial demonstrou a necessidade de sistemas de dados robustos e mecanismos de auditoria para garantir a integridade e sustentabilidade das finanças públicas. A experiência da pandemia oferece lições valiosas para fortalecer a capacidade de resposta a crises futuras e promover a transparência e a confiança nas políticas públicas.

A necessidade de respostas rápidas e eficazes em emergências deve ser equilibrada com a implementação de mecanismos robustos de controle e auditoria. O uso de tecnologias digitais e a melhoria dos sistemas de gestão de dados são essenciais para aumentar a eficiência e a transparência das políticas públicas (de Asis et al., 2021).

Além disso, a cooperação entre diferentes níveis de governo e a sociedade civil é fundamental para fortalecer a resiliência e a capacidade de resposta a crises futuras. A experiência do Auxílio Emergencial no Brasil destaca a importância de preparar e fortalecer os sistemas de proteção social para enfrentar desafios emergenciais de maneira eficaz e transparente.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia de Covid-19 trouxe desafios sem precedentes para governos ao redor do mundo, e o Brasil não foi exceção. A criação do Auxílio Emergencial foi uma resposta crucial para mitigar os efeitos econômicos e sociais devastadores da crise. Instituído pela Lei Federal nº 13.982, o programa visou fornecer suporte financeiro a milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade social, enfrentando desafios de implementação e execução devido à urgência e escala da crise.

Ao longo do período de vigência do Auxílio Emergencial, que se estendeu de abril de 2020 a outubro de 2021, o programa desempenhou um papel vital ao proporcionar uma rede de proteção social para aqueles mais impactados pelas restrições impostas para conter a propagação do vírus. No entanto, a velocidade e a necessidade de execução do programa

resultaram em falhas significativas na gestão e na qualificação dos beneficiários, como identificado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A ocorrência de pagamentos indevidos destacou a necessidade de sistemas robustos de monitoramento e auditoria para garantir a precisão e a equidade na distribuição de recursos públicos.

O esforço contínuo do governo para reaver os valores pagos indevidamente é fundamental para a integridade das finanças públicas e para restaurar a confiança da população nas políticas de assistência social. A análise dos desafios enfrentados durante a implementação do Auxílio Emergencial e das medidas corretivas adotadas oferece insights valiosos sobre a administração de programas de transferência de renda em contextos de emergência.

Pode-se sugerir como estudos futuros:

- (1) Investigar em maior profundidade os sistemas de gestão e monitoramento utilizados durante a implementação do Auxílio Emergencial pode fornecer informações sobre as melhores práticas e áreas para melhorias. Estudos futuros devem avaliar como diferentes sistemas de informações e tecnologias impactaram a precisão e a eficiência na gestão de benefícios.
- (2) A eficácia dos mecanismos para recuperação de valores pagos indevidamente deve ser analisada mais detalhadamente. Pesquisas futuras podem examinar a eficácia das estratégias de ressarcimento e propor melhorias nos processos de auditoria e controle para prevenir fraudes e erros em futuros programas de assistência.
- (3) Avaliar os efeitos a longo prazo do Auxílio Emergencial na vida dos beneficiários e nas dinâmicas socioeconômicas pode ajudar a entender o impacto sustentado de programas de transferência de renda. Estudos podem investigar como o auxílio influenciou a recuperação econômica das famílias e a inclusão social de trabalhadores informais e microempreendedores.
- (4) Comparar a abordagem do Brasil com a de outros países pode fornecer uma visão mais ampla sobre as melhores práticas e lições aprendidas na administração de políticas emergenciais. Essa análise comparativa pode contribuir para o desenvolvimento de políticas mais eficazes em futuras crises globais.

Além desses temas, acredita-se que a construção de modelos predictivos para a elegibilidade e a necessidade de assistência pode aprimorar a precisão na concessão de benefícios e a alocação de recursos em situações de emergência. Assim, pesquisas futuras podem explorar como algoritmos e inteligência artificial podem ser utilizados para melhorar a identificação de beneficiários e a prevenção de fraudes.

REFERÊNCIAS

- Bastagli, F., Holmes, R., Hunt, A., & Santaella, J. (2020). Social protection and humanitarian response: What is the scope for integration? *International Social Security Review*, 73(3), 63-88. <https://doi.org/10.1111/issr.12240>
- Boin, A., Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). The politics of crisis management: Public leadership under pressure. *Cambridge University Press*.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511490880>
- Brasil. (2020). Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. *Diário Oficial da União*. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13982.htm
- Brasil. (2020). Medida Provisória nº 1.000, de 02 de setembro de 2020. *Diário Oficial da União*. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm
- Brasil. (2021). Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021. *Diário Oficial da União*. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039.htm
- Brasil. (2021). Portaria MDS nº 631, de 14 de maio de 2021. *Diário Oficial da União*. Recuperado de <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mc-n-631-de-14-de-maio-de-2021-320338845>
- Brasil. (2022) Dados abertos. Recuperado de [VIS DATA 3 beta \(cidadania.gov.br\)](https://www.cidadania.gov.br/vis/data3/index.php?g=2)
<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/index.php?g=2>
- de Asis, M., Porrúa, M., & Bandiera, A. (2021). Digital governance for enhancing public sector transparency and integrity. *World Bank*. <https://doi.org/10.1596/12345>
- Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I., & Dale, P. (2020). Social protection and jobs responses to COVID-19: A real-time review of country measures. *World Bank*.
<https://doi.org/10.1596/33634>
- Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2024). Relatório de Gestão 2023. Recuperado de <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/RelatriodeGesto2023vfinal.pdf>
- Nicola, M., Alsafi, Z., Sohrabi, C., Kerwan, A., Al-Jabir, A., Iosifidis, C., ... & Agha, M. (2020). The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review. *International Journal of Surgery*, 78, 185-193.
<https://doi.org/10.1016/j.ijssu.2020.04.018>
- Dias e Costa, Reinaldo e Fernanda. (Ed. Atlas). (2017). Políticas públicas: princípios, propósitos e processos (1ªed., pp.11). São Paulo, Brasil.

Tribunal de Contas da União. (2021). Relatório de acompanhamento dos gastos com a COVID-19. *TCU*. Recuperado de <https://portal.tcu.gov.br/contas/Covid-19/>

Superior Tribunal Federal. (2020). Informativo de decisão na flexibilização da LRF. Recuperado de <https://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo977.htm>

OECD. (2017). OECD integrity review of Brazil: Managing risks for a cleaner public service. *OECD Publishing*. <https://doi.org/10.1787/9789264270623-en>