

# JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

## ACÓRDÃOS NA ÍNTEGRA

### JURISPRUDÊNCIA – INTEIRO TEOR

---

A seção de julgados e pareceres destina-se a divulgar decisões e manifestações relacionadas a temas relevantes para os tribunais de contas, para gestores, demais atores do sistema de controle brasileiro, para a administração pública e pesquisadores.

Como não poderia deixar de ser, a escolha dessa edição recaiu sobre o controle externo das ações públicas voltadas ao combate dos efeitos da pandemia da COVID19.

A primeira, do Tribunal de Contas da União, trata da concessão de auxílio emergencial de caráter pessoal, cuja materialidade para o Governo Federal foi estimada em mais de 68 (sessenta e oito) bilhões de reais. O TCU atua na fiscalização desse subsídio, e, no presente caso, identificou irregularidades na concessão quanto a beneficiários que não preenchem os requisitos legais para a percepção do benefício.

Vale mencionar que os tribunais de contas estaduais, após aderirem a um acordo de cooperação, também atuam no âmbito de suas competências para identificar, apurar e coibir referidas irregularidades em suas esferas de atuação.

Por fim, a segunda decisão apresenta o resultado da fiscalização concomitante do TCE do Rio Grande do Norte na contratação de EPI's pela Secretaria de Estado da Saúde, cuja atuação resultou em expressiva economia aos cofres estaduais.

**Tribunal de Contas da União****ACÓRDÃO Nº 2899/2020 – TCU – Plenário**

1. Processo nº TC 036.803/2020-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Ministério da Cidadania; Instituto Nacional do Seguro Social.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e Assistência Social (SecexPrevidência).
8. Representação legal: não há
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia representação autuada pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social (SecexPrevidência) a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na concessão e manutenção do Benefício de Auxílio Emergencial e do Benefício de Auxílio Emergencial Residual, relacionadas ao cumprimento da Lei 13.982/2020 e da Medida Provisória 1.000/2020, respectivamente.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer e considerar procedente a presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso V, do Regimento Interno deste Tribunal;

9.2. determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, proceda à revisão dos indícios de irregularidade identificadas a seguir, ou indique as providências ou os controles internos que serão adotados, conforme a sua capacidade operacional, informando os resultados a este Tribunal:

9.2.1. existência de 10.724 potenciais beneficiários do Auxílio Emergencial Residual com indício de patrimônio superior ao admitido pelas regras do programa, em desconformidade com critério do art. 1º da Medida Provisória 1000/2020;

9.2.2. existência de 321 membros de famílias que recebem o Bolsa Família em desconformidade com o conceito de pobreza e pobreza extrema conforme o art. 2º da Lei 10.836/2004;

9.3. determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020 que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, proceda à revisão dos indícios de irregularidade identificadas a seguir, ou indique as providências ou os controles internos que serão adotados, conforme a sua capacidade operacional, informando os resultados a este Tribunal:

9.3.1. existência de 39 beneficiários do Benefício de Prestação Continuada com indícios de patrimônio em desconformidade com art. 20 da Lei 8.742/1993 e do art. 2º da Lei 13.982/2020;

9.3.2. existência de 17 benefícios cujos dados do instituidor de pensão são referentes a candidatos nas Eleições de 2020;

9.4. orientar a SecexPrevidência para que monitore o atendimento às deliberações dos subitens 9.2 e 9.3 no âmbito do TC 016.834/2020-8;

9.5. autorizar o compartilhamento dos cruzamentos das bases de dados com o Tribunal Superior Eleitoral para as providências cabíveis;

9.6. encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério da Cidadania, ao INSS e à Procuradoria-Geral Eleitoral do Ministério Público Federal;

9.7. apensar o presente processo ao TC 016.834/2020-8.

10. Ata nº 41/2020 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/10/2020 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2899-41/20-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Bruno Dantas (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Relator

Fui presente:  
(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DA SECEXPREDIÊNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONCESSÃO E MANUTENÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL. BENEFICIÁRIOS COM PATRIMÔNIO SUPERIOR A R\$ 300 MIL. BENEFICIÁRIO DO BOLSA FAMÍLIA E DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA COM PATRIMÔNIO INCOMPATÍVEL COM O CONCEITO DE POBREZA. CANDIDATOS A VEREADOR E A PREFEITO NAS ELEIÇÕES DE 2020 CONSTAM COMO INSTITUIDORES DE PENSÃO POR MORTE NO INSS. DETERMINAÇÕES AO MINISTÉRIO DA CIDADANIA E AO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. MONITORAMENTO DO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES NO ÂMBITO DO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO DE DADOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL (TC 016.834/2020-8). APENSAMENTO AO REFERIDO PROCESSO.

## RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências no andamento dos autos até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da secretária responsável pela análise do processo (peça 5), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 6 e 7):

### “INTRODUÇÃO

2. Cuidam os autos de representação formulada pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social designada pela Portaria de Fiscalização 166, de 15/4/2020, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na concessão e manutenção do Benefício de Auxílio Emergencial e do Benefício de Auxílio Emergencial Residual, relacionadas ao cumprimento da Lei 13.982/2020 e da Medida Provisória 1.000/2020, respectivamente.

3. O auxílio emergencial é um benefício financeiro destinado a trabalhadores informais, Microempreendedores Individuais (MEI), autônomos e desempregados(as), e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do coronavírus – covid-19.

### ADMISSIBILIDADE

4. A representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

5. Além disso, as equipes de inspeção ou de auditoria possuem legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso V do art. 237, c/c o art. 246, do RI/TCU. Ainda, conforme dispõe o art. 103, §1º, in fine, da Resolução TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato da suposta irregularidade/ilegalidade, pois o indício de pagamento do auxílio emergencial a pessoas que não se enquadram nos critérios legais de concessão caracteriza desvirtuamento do benefício e da ação governamental.

6. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, §2º, segunda parte, do Regimento Interno do TCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo RI/TCU.

### EXAME TÉCNICO

7. Em cumprimento ao Despacho do Relator do TC 016.827/2020-1, Ministro Bruno Dantas, foi atuada a presente representação, para tratar da comunicação realizada pelo Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas Lucas Rocha Furtado dando ciência a este Tribunal de que fora noticiado que ‘ao menos 298 candidatos a vereador e prefeito que declararam à Justiça Federal mais de R\$ 1 milhão em bens receberam auxílio emergencial do governo’ (peças 1, 3 e 4).

8. O Subprocurador-Geral pondera que os elevados patrimônios não impediriam o recebimento do auxílio emergencial, porém questiona o porquê uma pessoa com abundantes bens necessitaria da proteção do Estado neste momento de crise que o país atravessa.

9. Por fim, o Subprocurador-Geral solicita que sejam ‘adotadas as providências para se apurar os indícios de irregularidades relatadas com a consequente identificação e responsabilização dos candidatos políticos aos cargos de vereador e prefeito que, aparentemente, receberam indevidamente o auxílio emergencial; sem prejuízo de que, em caso de comprovação das irregularidades, sejam adotadas as medidas cabíveis à apuração dos desvios no âmbito da esfera penal em respeito ao princípio da independência das instâncias.’

### Metodologia

10. Os cruzamentos de dados realizados na presente representação utilizaram a Base Unificada de Pessoas e as informações qualificadas da Folha de Pagamentos do INSS, conforme metodologia descrita no TC 016.834/2020-8, referente à utilização da análise de dados no acompanhamento das medidas de resposta à crise da covid-19 nas áreas de Previdência Social, Assistência Social e Administração Tributária.

11. Em relação às informações do auxílio emergencial, foram utilizadas as seguintes fontes de informação:

- a) inscritos no Aplicativo da Caixa, até 2 de julho de 2020 (requerentes e membros da família declarados – Extracad);
- b) pessoas e famílias inscritas no Cadastro Único (Cadun) em 2 de abril de 2020;
- c) folhas de pagamento do Programa Bolsa Família (PBF), de abril a julho de 2020;
- d) folhas de pagamentos do auxílio emergencial (AE) de abril a julho de 2020, dos públicos Extracad, Cadun e PBF;
- e) folhas de pagamentos complementares do auxílio emergencial (AE) de maio a julho de 2020;
- f) confirmações de pagamento (operações) dos meses e públicos supracitados;

- g) informações de devoluções até 23 de junho de 2020;  
 h) informações de bloqueios até 18 de junho de 2020;  
 i) informações de remoções até 12 de junho de 2020;  
 j) informações de cancelamentos voluntários, até 2 de junho de 2020;  
 k) dados de pagamentos judiciais do AE até 8 de julho; e  
 l) razões de inelegibilidade das pessoas e famílias, por público, de abril a julho de 2020, conforme avaliação dos gestores;

12. Para os cruzamentos de informação, foram utilizadas as seguintes fontes de informação:

- a) Folha de pagamentos do INSS de julho de 2020;  
 b) Folha de pagamentos do Bolsa Família de julho de 2020;  
 c) Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), atualizado até setembro de 2020;  
 d) Cadastro de Título de Eleitor (TSE);  
 e) Dados cadastrais dos candidatos e das declarações de bens obtidas do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral em 13 de outubro de 2020.

13. Cabe acrescentar que, além de verificar a situação de candidatos que receberam o auxílio emergencial e declararam patrimônio, também foi objeto das análises nesta representação a intersecção desse grupo com o recebimento do Benefício de Prestação Continuada, do Programa Bolsa Família ou sua presença na lista de instituidores de pensão por morte do INSS.

#### **Tipologia: Beneficiários com patrimônio superior a 300 mil reais**

##### **Situação encontrada**

14. A Lei 13.982/2020 não estabeleceu restrições formais quanto ao valor do patrimônio dos beneficiários do auxílio emergencial, mas restringiu sua concessão a requerentes com renda familiar per capita até meio salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos (art. 2º, IV). A MP 1.000/2020, que instituiu o auxílio emergencial residual, por sua vez, acrescentou formalmente a vedação de concessão do benefício a requerentes com posse ou propriedade de bens e direitos, em 31/12/2019, de valor total ou superior a R\$ 300.000,00.

15. Assim, tendo em vista a conexão entre o objeto da Lei 13.982/2020 com o auxílio emergencial residual da MP 1.000/2020, as situações constatadas representam indícios de irregularidade que devem ser avaliados pelo gestor na concessão ou manutenção do auxílio emergencial residual.

16. Dessa maneira, o objetivo da tipologia é identificar os candidatos com patrimônio superior as regras previstas no auxílio emergencial residual. A Tabela 1 apresenta o resultado, no qual foram identificados 10.724 beneficiários do auxílio emergencial, que poderiam ter direito ao auxílio emergencial residual, contudo possuem patrimônio superior a 300 mil reais.

Tabela 1. Quantidade de beneficiários com patrimônio superior as regras

<b>Patrimônio (R\$)</b>	<b>Quantidade</b>
300 mil l- 500 mil	5.873
500 mil l- 750 mil	2.525
750 mil l- 1 milhão	1.006
Maior que 1 milhão	1.320
<b>Total</b>	<b>10.724</b>

##### **Objeto no qual o achado foi constatado**

17. Folha de pagamentos do auxílio emergencial de abril a julho de 2020.

##### **Critério**

18. Lei 13.982/2020, art. 2º, inciso IV, c/c Medida Provisória 1.000/2020, art. 1º, §3º, inciso VI.

##### **Evidência**

19. Lista de benefícios: TSE\_CANDIDATOS\_TPL\_AE.txt

#### **Tipologia: Beneficiário do BPC e Bolsa Família com patrimônio incompatível com o conceito de pobreza**

##### **Situação encontrada**

20. O objetivo é identificar os candidatos que são beneficiários do Benefício de Prestação Continuada ou do Programa Bolsa Família com patrimônio incompatível com as regras de cada benefício.

21. A Tabela 2 apresenta os resultados da tipologia. Para o BPC foram identificados 39 candidatos e para o PBF 321, dos quais 67 possuem patrimônio superior a 1 milhão de reais.

Tabela 2. Quantidade de beneficiários com patrimônio incompatível

<b>Patrimônio</b>	<b>BPC</b>	<b>PBF</b>
500 mil l- 750 mil	21	212
750 mil l- 1 milhão	10	50
Maior que 1 milhão	8	59
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>321</b>

**Objeto no qual o achado foi constatado**

22. Folha de pagamentos do INSS de julho de 2020 e Folha de pagamentos do Programa Bolsa Família de julho de 2020.

**Critério**

23. Art. 20 da Lei 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e art. 2º da Lei 10.836/2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

**Evidência**

24. Lista de benefícios:

a) TSE\_CANDIDATOS\_TPL\_AE\_BPC.txt

b) TSE\_CANDIDATOS\_TPL\_PBF\_BU.txt

**Tipologia: Candidatos que constam como instituidores de pensão por morte no INSS****Situação encontrada**

25+ Os dados cadastrais dos candidatos e dos instituidores de pensão por morte na folha de pagamentos do INSS foram cruzados, utilizando o campo de CPF como variável chave. Foram identificados 17 registros de candidatos na base do INSS, contudo, conforme o TC 012.592/2019-6, foram identificadas diversas inconsistências cadastrais nos dados dos instituidores.

26. Na análise dos indícios, constatou-se que sete registros possuem os dados cadastrais iguais e os demais registros indicam inconsistência nas informações instituidor. Por exemplo, utilização do CPF do titular do benefício no campo do CPF do instituidor e dados diferentes para o nome e data de nascimento. Dessa maneira, os resultados devem ser encaminhados ao gestor para análise.

**Objeto no qual o achado foi constatado**

27. Folha de pagamentos do INSS de julho de 2020.

**Critério**

28. Lei 8.213/1990, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

29. IN 77 /PRES/INSS, janeiro de 2015, art. 517.

**Evidência**

30. Lista de benefícios: TSE\_CANDIDATOS\_OBITO.txt

**CONCLUSÃO**

31. A presente Representação avaliou o recebimento do auxílio emergencial, do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família para candidatos ao cargo de vereador e prefeito com indícios de patrimônio incompatíveis com as regras ou objetivos dos programas. Ademais, também foram identificadas inconsistências nos dados cadastrais de instituidores de pensão por morte no INSS que são candidatos. Deve-se ressaltar que devido as inconsistências já identificadas nos dados cadastrais dos instituidores de pensão, TC 012.592/2019-6, não é possível afirmar, sem uma análise detalhada, que se trata de candidatos com indício de óbito.

32. Para as ocorrências identificadas no auxílio emergencial e no Programa Bolsa Família, a proposta de encaminhamento é que o Ministério da Cidadania revise os benefícios ou indique as providências ou os controles internos que serão adotados, conforme a sua capacidade operacional e informe ao TCU o resultado.

33. Para as ocorrências identificadas no Benefício de Prestação Continuada e nos dados cadastrais do instituidores, a proposta de encaminhamento é que o INSS revise os benefícios ou indique as providências ou os controles internos que serão adotados, conforme a sua capacidade operacional e informe ao TCU o resultado.

34. Para os registros com os dados iguais para o candidato e o instituidor de pensão do INSS, a proposta de encaminhamento é informar o resultado à Procuradoria-Geral Eleitoral do Ministério Público Federal, juntamente com os demais indícios encontrados na presente análise.

35. Em relação ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, que dispõe que a unidade técnica deve oportunizar aos gestores a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação, dispensa-se o envio considerando que a sistemática de enviar listas de benefícios com indícios de irregularidade para esses órgãos consolidada e o volume de casos a serem revisados é proporcionalmente pequeno, considerando outras decisões recentes do TCU. Ademais, a determinação para revisão dos benefícios não vincula os gestores a, obrigatoriamente, cessar os benefícios, podendo, de forma fundamentada, apresentar as razões pelas quais determinados benefícios seriam regulares. Bem como, existe o risco de pagamento irregular devido à tempestividade para revisar as irregularidades identificadas.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

36. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

**Ministério da Cidadania**

a) determinar ao Ministério da Cidadania, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 que

a.1) **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da ciência deste Acórdão, proceda a revisão dos indícios de irregularidade identificadas a seguir:

a.1.1) 10.724 potenciais beneficiários do auxílio emergencial residual com indício de patrimônio superior às regras do programa, em desconformidade com critério do art. 1º da MP 1000/2020;

a.1.2) 321 membros de famílias que recebem o Bolsa Família em desconformidade com o conceito de pobreza e pobreza extrema, conforme o art. 2º da Lei 10.836/2004;

**Instituto Nacional do Seguro Social**

b) determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 que

b.1) **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da ciência deste Acórdão, proceda a revisão dos indícios de irregularidade identificadas a seguir:

b.1.1) 39 beneficiários do Benefício de Prestação Continuada com indícios de patrimônio em desconformidade com art. 20 da Lei 8.742/1993 e do art. 2º da Lei 13.982/2020;

b.1.2) 17 benefícios cujos dados do instituidor de pensão são referentes a candidatos nas Eleições de 2020.

**Providências Internas**

c) encaminhar ao Ministério da Cidadania, ao INSS e à Procuradoria-Geral Eleitoral do Ministério Público Federal cópia do acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, dando conhecimento que o inteiro teor do acórdão, incluindo relatórios e votos poderão ser consultados no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

d) Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de:

d.1) **encaminhar** ao Ministério da Cidadania, ao INSS e à Procuradoria-Geral Eleitoral do Ministério Público Federal os indícios identificados, mencionados nos itens 'a' e 'b';

d.2) **monitorar** o atendimento às deliberações dos itens 'a' e 'b' no âmbito do TC 016.834/2020-8 (Racom de dados do auxílio emergencial);

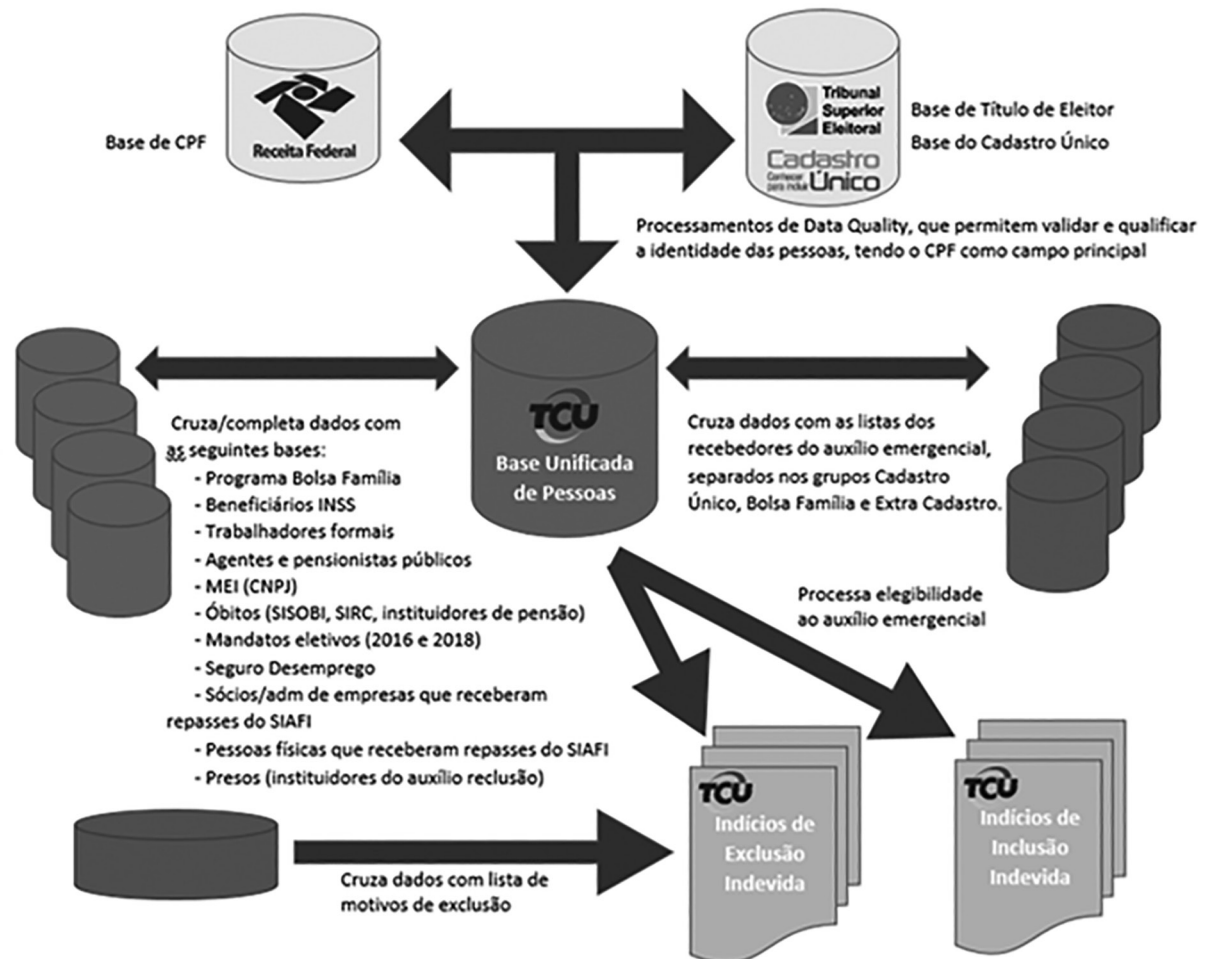
d.3) **apensar** o presente processo ao TC 016.834/2020-8".

É o relatório.

**VOTO**

Cuidam os autos de representação autuada pela equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária, da Previdência e da Assistência Social (SecexPrevidência), em virtude de comunicação do Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas Lucas Rocha Furtado dando ciência a este Tribunal de que fora noticiado que *"ao menos 298 candidatos a vereador e prefeito que declararam à Justiça Federal mais de R\$ 1 milhão em bens receberam auxílio emergencial do governo"* (peça 1).

2. Em suma, o Subprocurador-Geral ponderou que os elevados patrimônios não impediriam o recebimento do auxílio emergencial, porém questionou a real necessidade de proteção do Estado a pessoa com bens tão abundantes, sobretudo neste momento de crise que o país atravessa.
3. Por meio de despacho à peça 1, reiterei meu posicionamento sobre a necessidade imperiosa de melhor focalização do público-alvo do programa emergencial, ou seja, da correta identificação e direcionamento do benefício aos que estejam realmente na condição de vulneráveis, pois são as medidas mais justas do ponto de vista social, além de terem implicações econômicas de alto significado, uma vez que os recursos ora disponíveis, diante da atual crise fiscal, são bastante escassos.
4. Sendo assim, expedi as seguintes orientações à unidade instrutora responsável (SecexPrevidência):
  - 4.1. apure os indícios de irregularidade no recebimento do auxílio emergencial por candidatos aos cargos de vereador e prefeito que apresentaram patrimônio declarado junto à Justiça Eleitoral incompatível com a necessidade de recebimento do benefício;
  - 4.2. defina eventual tipificação de irregularidade com os necessários cruzamentos com bases de dados;
  - 4.3. adote as medidas para a internalização das bases de dados necessárias para a realização de tais cruzamentos, informando a este relator eventuais obstáculos concernentes à realização deste trabalho;
  - 4.4. emita parecer conclusivo sobre quais medidas devem ser adotadas pelos órgãos competentes na eventualidade de serem verificadas as irregularidades noticiadas, até mesmo com a participação cooperativa da Justiça Eleitoral e do Ministério da Cidadania, entre outros.
5. Para dar cumprimento à orientação, a SecexPrevidência utilizou cruzamentos de dados tendo como insumo principal a Base Unificada de Pessoas e as informações qualificadas da Folha de Pagamentos do INSS, conforme metodologia descrita no TC 016.834/2020-8, de minha relatoria, referente à utilização da análise de dados no acompanhamento das medidas de resposta à crise da covid-19 nas áreas de Previdência Social, Assistência Social e Administração Tributária.
6. Resumidamente, a Base Unificada de Pessoas é o produto do trabalho de higienização e enriquecimento das bases de dados, realizado após etapa preliminar de entendimento do negócio e avaliação da credibilidade das informações.
7. A partir dessa base unificada, são feitas as análises apropriadas e realizados os cruzamentos de dados nas etapas seguintes, utilizando as tipologias ou trilhas de auditoria, que são as filtragens específicas para verificar se a legislação pertinente ao tema fiscalizado está sendo devidamente observada pelos responsáveis pela política pública. A figura a seguir ilustra esse processo:



8. Registro que, em caráter complementar, foi objeto de análise a intersecção do grupo dos candidatos a prefeito e a vereador com o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Programa Bolsa Família (PBF) ou sua presença na lista de instituidores de pensão por morte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).
9. Dessa forma, as tipologias utilizadas para a presente representação foram: (i) Beneficiários com patrimônio superior a 300 mil reais; (ii) Beneficiários do BPC e Bolsa Família com patrimônio incompatível com o conceito de pobreza; e (iii) Candidatos que constam como instituidores de pensão por morte no INSS.
10. Reforço que todos os beneficiários constantes dos resultados obtidos com as mencionadas tipologias tiveram suas candidaturas registradas no Tribunal Superior Eleitoral para as eleições municipais de 2020.
11. A primeira tipologia teve como objetivo a identificação dos candidatos com patrimônio superior ao previsto nas regras do auxílio emergencial residual, instituído pela Medida Provisória 1.000/2020, a qual prevê o pagamento de até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00 ao trabalhador beneficiário do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei 13.982/2020.
12. Os resultados saltam aos olhos. Os cruzamentos realizados pelos sistemas do Tribunal indicam que 10.724 candidatos cujo patrimônio supera os R\$ 300 mil foram beneficiados com parcelas do Auxílio Emergencial. E que 1.320 candidatos cujo patrimônio soma mais de R\$ 1 milhão foram agraciados com o mesmo benefício.
13. Causa perplexidade imaginar que uma pessoa que tenha patrimônio dessa monta e, mesmo assim, se disponha a solicitar o recebimento de auxílio emergencial possa vir a ser eleito e gerir a coisa pública e a vida da comunidade.
14. Como bem pontuou a unidade instrutora, a lei instituidora não estabeleceu, inicialmente, restrições formais quanto ao valor do patrimônio dos beneficiários do auxílio emergencial. Apenas limitou sua concessão a requerentes com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo ou renda familiar total de até três salários mínimos. Todavia, a MP 1.000/2020 corrigiu essa falha de controle, no inciso VI do §3º do artigo 1º:

“§3º O auxílio emergencial residual **não será devido** ao trabalhador beneficiário que:  
(...)

VI - tinha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, incluída a terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais)”.

15. Ou seja, os beneficiários identificados por essa tipologia constituem potenciais integrantes do rol de inclusões indevidas do auxílio emergencial, razão pela qual aquiesço à proposta de determinação para que o Ministério da Cidadania revise os benefícios ou indique as providências ou os controles internos que serão adotados, conforme a sua capacidade operacional, informando os resultados a este Tribunal.
16. O mesmo encaminhamento se adequa aos 321 beneficiários do Programa Bolsa Família com patrimônio declarado acima de R\$ 500 mil, haja vista a condição de pobreza, requisito para recebimento do benefício (art. 2º da Lei 10.836/2004), ser incompatível com tamanha magnitude de bens e haveres em posse do favorecido do programa.
17. De forma análoga, considero apropriada a proposta da unidade instrutora no sentido de determinar ao INSS a verificação da adequação do recebimento do Benefício de Prestação Continuada aos 39 cidadãos que possuem patrimônio declarado superior a R\$ 500 mil.
18. Com efeito, esse benefício somente é devido a pessoas com deficiência e aos idosos com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, condição positivada no art. 20 da Lei 8.742/1993, e que é, de fato, potencialmente conflitante com a propriedade de valores dessa monta.
19. Por fim, merecem revisão por parte do Instituto Nacional do Seguro Social os 17 benefícios identificados após cruzamento dos dados cadastrais dos postulantes aos cargos públicos municipais deste ano e dos instituidores de pensão por morte na folha de pagamentos do INSS. Ressalto, contudo, a necessidade de verificação das inconsistências cadastrais nos dados dos instituidores, detectadas no âmbito do TC 012.592/2019-6, de minha relatoria e que tratou de acompanhamento da folha de pagamento de benefícios previdenciários concedidos pelo INSS.
20. Ainda, a SecexPrevidência reputa dispensável a oportunidade aos gestores para apresentação de comentários sobre as propostas de determinação, haja vista o baixo volume de casos a serem revisados, bem como o fato de que o teor das determinações não enseja necessariamente a suspensão dos benefícios, permitindo, por exemplo, que sejam apresentadas justificativas coerentes para sua concessão.
21. Sendo assim, considero suficientes, por ora, as tratativas empreendidas para solucionar as irregularidades aventadas, reiterando minha aquiescência integral às propostas formuladas pela unidade instrutora, com acréscimo apenas de autorização para o compartilhamento com o Tribunal Superior Eleitoral dos cruzamentos das bases de dados obtidas para as providências cabíveis.
22. Impende pontuar que o TC 016.834/2020-8, de minha relatoria, cuida de Relatório de Acompanhamento de dados relacionados às ações de combate à covid-19 nas áreas de Assistência Social, Previdência Social e Gestão Tributária, e se vale precipuamente de técnicas de análise e cruzamento de dados com intenção de investigar a execução dos programas de governo, especialmente o auxílio emergencial.
23. Isso posto, tendo em vista a estreita conexão e o escopo mais amplo do TC 016.834/2020-8, a unidade instrutora propõe o apensamento ao referido processo, bem assim que sugere que os desdobramentos dos indícios de irregularidades identificados sejam apurados e o monitoramento do atendimento às deliberações seja realizado naqueles autos, posição com a qual manifesto a minha anuência.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado. TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de outubro de 2020.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator



**Processo Nº 002901/2020 – TC (002901/2020-TC)**

Assunto: ACOMPANHAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE EPIS PELA SESAP/RN, DESTINADA AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DO COVID-19.

Relator: Cons. ANTÔNIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES

**ACÓRDÃO No. 201/2020 – TC**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. PROCEDIMENTO DE ACOMPANHAMENTO. CONTRATAÇÃO DE EPI'S PELA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). ACÓRDÃO Nº 80/2020-TC QUE INDEFERIU DETERMINAÇÃO CAUTELAR PARA RETENÇÃO PARCIAL DE PAGAMENTO REFERENTE À AQUISIÇÃO DE LUVAS NÃO CIRÚRGICAS E FIXOU RECOMENDAÇÕES À SESAP. REALIZAÇÃO DE NOVA CONTRATAÇÃO DE LUVAS COM ECONOMIA AOS COFRES PÚBLICOS. EXAURIMENTO DO OBJETIVO DA FISCALIZAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

**RELATÓRIO**

Trata-se de processo decorrente da atuação fiscalizatória concomitante deflagrada no âmbito deste Tribunal de Contas para acompanhamento das ações administrativas adotadas pelo Estado do Rio Grande do Norte visando ao enfrentamento da pandemia decorrente do novo Coronavírus (COVID-19).

A ação fiscalizatória em epígrafe está contemplada na dimensão atuação concomitante do Plano de Fiscalização Anual 2020/2021 deste Tribunal de Contas, sendo realizada pela Diretoria de Administração Direta (DAD).

No presente caso, o acompanhamento tem por objeto as contratações realizadas por meio de cinco dispensas de licitação, com fundamento no art. 4º da Lei nº 13.979/2020 para aquisição de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), atinentes a luvas para procedimento não cirúrgico, macacão de segurança e aventais cirúrgicos, destinados a atender as necessidades da rede estadual de saúde durante o enfrentamento ao novo Coronavírus (COVID-19), objeto do Processo Administrativo Eletrônico nº 00610194.000027/2020-55 (SE11).

De início, a comissão técnica apresentou Relatório de Acompanhamento com a análise dos aspectos atinentes aos procedimentos executados, com proposição de encaminhamentos de natureza diligencial e recomendatória. (eventos 04 a 07)

Objetivamente, suscitaram-se os seguintes pontos:

- 1) No tocante à justificativa do preço da contratação das luvas com a empresa DENTALMED, subsistência de aparente incompatibilidade do valor (ao custo de R\$ 0,55 o valor unitário da luva) com os preços praticados no mercado, apurados na pesquisa (R\$0,36 os tamanhos pequeno e médio e R\$ 0,45 o tamanho grande), a gerar um custo a maior de R\$ 1.435.520,00;
- 2) Necessidade da demonstração e justificativa dos quantitativos contratados, considerando que a presunção albergada no art. 4º-B, IV, da Lei nº 13.979/2020 é apenas relativa;
- 3) Ausência da declaração de cumprimento do cumprimento ao art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, cuja obrigatoriedade esta estabelecida no art. 4º-F da Lei nº 13.979/2020.

Com o recebimento do processo, ratifiquei a atuação do feito como caráter seletivo e prioritário, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Resolução nº 009/2011-TC, e determinei a notificação da Secretaria Estadual de Saúde Pública para manifestação (evento 11).

Seguindo o trâmite regular, sobreveio o segundo relatório de acompanhamento, com o aprofundamento da análise anterior e concluindo com a proposição de medidas a serem observadas pela SESAP, inclusive em caráter cautelar. (eventos 24 e 25)

Em apertada síntese, a unidade técnica registrou que o Secretário da SESAP determinou o imediato cancelamento da aquisição dos itens referentes a luvas para procedimentos não cirúrgicos com a empresa DENTALMED, sendo instaurado novo procedimento administrativo para aquisição daquele específico equipamento. Ressaltou-se que, apesar do cancelamento da contratação, houve o cumprimento parcial do pactuado, a ensejar o pagamento à contratada de R\$ 671.000,00 (seiscentos e setenta e um mil reais), dos quais R\$ 213.450,00 (duzentos e treze mil quatrocentos e cinquenta reais) seriam indevidos porque contratados em valor acima ao de mercado sem a devida justificativa.

Quanto ao novo procedimento de dispensa de licitação para aquisição de luvas, a comissão técnica apontou àquela altura que, apesar de pertinente a decisão do Secretário, as medidas até então adotadas quanto à pesquisa de preços indicariam possível desacerto para a contratação mais vantajosa para a Administração.

Ressaltou-se, ainda, a necessidade de que a SESAP instrua os processos de contratação pública com a justificativa fundamentada que demonstre como foram definidos os quantitativos requisitados, incluindo nos autos as respectivas memórias de cálculo.

E, finalmente, em relação às declarações que se encontravam faltantes nos procedimentos de contratação, constatou-se que foram anexadas ao processo, corrigindo-se a fragilidade.

Diante da subsistência do pleito cautelar, encaminhei o processo para oitiva do Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer nº 411/2020, manifestando o entendimento pelo indeferimento da medida cautelar ventilada e, de resto, pela emissão de recomendação em torno dos apontamentos paralelamente arguidos pela Diretoria Técnica.

Em 21 de julho passado, submeti o presente processo à apreciação deste Pleno, apresentando voto pela rejeição da medida cautelar proposta e fixação de recomendações à SESAP, o que foi acolhido à unanimidade nos termos do Acórdão nº 80/2020-TC, com a seguinte dicção:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. PROCEDIMENTO DE ACOMPANHAMENTO. CONTRATAÇÃO DE EPI'S PELA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE PÚBLICA PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). ANÁLISE DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS PELA COMISSÃO TÉCNICA DE FISCALIZAÇÃO. DETERMINAÇÃO CAUTELAR PARA RETENÇÃO PARCIAL DE PAGAMENTO REFERENTE À AQUISIÇÃO DE LUVAS NÃO CIRÚRGICAS. ALEGAÇÃO DE SOBREPÊÇO IRREGULAR NÃO CONFIGURADA À LUZ DO ART. 4º-E, §3º, DA LEI 13.979/2020. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE FUMUS BONI IURIS. INDEFERIMENTO. APONTAMENTOS RELATIVOS À AMPLIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE DO NOVO CERTAME PARA AQUISIÇÃO DO MESMO PRODUTO, APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVA DE QUANTITATIVOS E COBRANÇA DE DECLARAÇÃO EXIGIDA POR LEI (ART. 4º-F, LEI 13.979/2020). CARÁTER COLABORATIVO DO ÓRGÃO DE CONTROLE ATENDIDO, NESTE MOMENTO, MEDIANTE RECOMENDAÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos decorrente da atuação fiscalizatória concomitante deflagrada no âmbito deste Tribunal de Contas para acompanhamento das ações administrativas adotadas pelo Estado do Rio Grande do Norte visando ao enfrentamento da pandemia decorrente do novo Coronavírus (COVID-19), concordando em parte com o Relatório de Acompanhamento e integralmente com a conclusão do Parecer Ministerial junto a esta Corte, ACORDAM os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator, julgar:

- a) pelo INDEFERIMENTO da determinação cautelar pleiteada pela comissão técnica de fiscalização, sem prejuízo de evidenciar o efetivo resultado obtido com a tempestiva atuação desta equipe, ao alertar a SESAP da possibilidade de adquirir as luvas para procedimentos não cirúrgicos com melhor preço, a resultar no cancelamento voluntário da contratação então subsistente com a DENTALMED;
- b) pela RECOMENDAÇÃO à SESAP para que observe os aspectos destacados no segundo Relatório de Acompanhamento, notadamente quanto a:
  - b.1) medidas para ampliar a competitividade nos certames de contratações relacionados relacionadas ao enfrentamento da COVID-19;
  - b.2) apresentação de parâmetro e, sempre que possível, de justificativa fundamentada, que demonstre como foram definidos os quantitativos requisitados;
  - b.3) observar a necessidade de que as empresas contratadas apresentem a declaração relativa ao não emprego de menores de 18 (dezoito) anos em trabalho noturno, perigoso e insalubre, de que trata o art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e conforme exige o art. 4º-F da Lei 13.979/2020. (Destaque acrescido)

Após a intimação da SESAP, a DAD emitiu análise conclusiva através do Relatório de Acompanhamento nº 013/DAD (evento 70). Na ocasião, observou que, diante do entendimento manifestado no Acórdão nº 80/2020, remanesceram somente recomendações à SESAP, “de modo que seu cumprimento pode ser objeto de acompanhamento por esta Diretoria a partir do exame de contratações futuras realizadas pela secretaria”, inclusive em processo autônomo. Destacou, ainda, a atuação exitosa do acompanhamento realizado, com economia gerada aos cofres públicos, considerando o cenário da nova contratação realizada. Propôs, como encaminhamento, o arquivamento do processo, haja vista o cumprimento do objetivo para o qual foi constituído.

Instado a se pronunciar, o Procurador Geral do Ministério Público de Contas emitiu pronunciamento corroborando a proposta de arquivamento, em razão do “irreversível esgotamento meritório do procedimento de acompanhamento em realce” (Parecer nº 694/2020-PG – evento 77)

É o que importa relatar.

## VOTO

Submeto a este Pleno a proposta de arquivamento deste processo, em razão do exaurimento do seu objeto, mas não sem antes destacar o quão relevante a atuação fiscalizatória de acompanhamento aqui encartada.

O procedimento de acompanhamento está prevista na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas como instrumento de fiscalização e disciplinado no Regimento Interno com o propósito, dentre outros, de examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial<sup>4</sup>. Foi o que se verificou no presente caso concreto.

O contexto da pandemia da COVID-19 e o estado emergencial de saúde dela decorrente obrigou todas as instâncias governamentais – federal, estaduais e municipais – a adotarem de forma imediata providências visando a minimizar o impacto da doença na coletividade.

Desafiador para a governança pública quanto à escolha das medidas e caminhos a percorrer, como também aos órgãos de controle externo na busca do equilíbrio da atuação presente mas não interventiva, colaborativa mas sem substituir a titularidade das decisões da gestão pública.

Com este espírito, tomei a condução do presente processo, fortalecida pela adesão deste Pleno quando da apreciação da medida cautelar, que restou indeferida, sem prejuízo da fixação de recomendações à Secretaria de Estado de Saúde Pública.

Os desdobramentos, após àquela decisão, vieram noticiados do Relatório de Acompanhamento conclusivo, que entendo relevante aqui transcrever:

27. (...) ao examinar o novo procedimento para aquisição de luvas para procedimento não cirúrgico (Processo nº 00610002.003089/2020-29), esta unidade técnica, ainda que de forma preliminar, verificou que a SESAP readequou o quantitativo de itens a serem adquiridos, assim como conseguiu comprar luvas por valores inferiores do que os previstos na primeira aquisição.

28. No que se refere à readequação dos quantitativos de luvas, verificou-se que a SESAP, considerando a quantidade média de abastecimento nos meses de março, abril e maio, realizou nova estimativa dos quantitativos necessários para 90 dias, o que gerou uma redução no total de luvas para aquisição.

29. Sobre esse ponto, importa registrar que, caso a secretaria tivesse mantido o contrato firmado com a DENTALMED, mesmo abatendo-se os quantitativos de luvas já fornecidos pela empresa, ainda restariam ser entregues 2.552.000 luvas no tamanho G, 4.220.000 no M e 932.000 no tamanho P, totalizando 7.704.000 luvas a serem liquidadas e pagas pela secretaria.

30. No entanto, após o cancelamento da contratação com a referida empresa, foram reestimados os itens necessários, tendo a secretaria previsto para a nova aquisição os seguintes quantitativos: 1.524.900 luvas no tamanho G, 2.385.000 luvas no tamanho M e 1.584.600 no P, totalizando 5.494.500 unidades, o que resultou na redução do total de luvas necessárias em 2.209.500 unidades, em comparação com a primeira contratação. (...)

31. Portanto, somente com o ajuste dos quantitativos, pode-se inferir que houve uma redução da despesa pública com luvas na ordem de R\$ 1.215.225,00, (um milhão, duzentos e quinze mil e duzentos e vinte cinco reais), uma vez que, caso a contratação com a DENTALMED não tivesse sido cancelada, a SESAP pagaria esse valor, conforme previsto no acordo inicial com empresa, pela compra das 2.209.500 unidades de luvas, no preço unitário de R\$ 0,55.

(...)

33. No que se refere à compra de luvas por valores mais atrativos, observou-se no novo processo de aquisição (Processo nº 00610002.003089/2020-29) que a SESAP, considerando a atual previsão dos quantitativos, firmou contrato com a empresa F WILTON CAVALCANTE MONTEIRO EIRELI4 para o fornecimento de 1.524.900 luvas no tamanho G por preço unitário de R\$ 0,46; 2.385.000 luvas no tamanho M pelo valor unitário de R\$ 0,44 e 1.584.600 no tamanho P ao custo de R\$ 0,42 cada unidade, totalizando a contratação a importância de R\$ 2.416.386,00 (dois milhões, quatrocentos e dezesseis mil e trezentos e oitenta e seis reais).

34. Para fins de comparação, caso a SESAP tivesse mantido o acordo com a DENTALMED, ainda que tivesse feito o ajuste no quantitativo de itens, a despesa custaria aos cofres do RN a soma de R\$ 3.021.975,00. Ou seja, uma diferença de R\$ 605.589,00, em desfavor do erário, haja vista que o preço unitário da luva cobrado pela DENTALMED é R\$ 0,55 independentemente do tamanho deste EPI. (Grifos acrescidos)

Isso significa, pois, que a atualização fiscalizatória realizada no presente processo gerou uma economia que pode ser estimada em R\$ 1.820.814,00 (um milhão, oitocentos e vinte mil, oitocentos e catorze reais), com os ajustes dos quantitativos e a adequação do preço, ou seja, redução de 37% do valor original da contratação, estimada em R\$ 4.908.200,00.

Assim, está muito bem evidenciado o êxito do presente processo e o exaurimento do seu objetivo, sendo certo que, como bem destacado pela equipe técnica, as recomendações exaradas por este Pleno no Acórdão nº 80/2020-TC poderão ter seu cumprimento monitorado em procedimentos futuros, caso se verifique tal necessidade.

#### **CONCLUSÃO:**

Diante do exposto, acolhendo a proposição da Diretoria de Administração Direta e em consonância com o parecer ministerial, VOTO pelo arquivamento do presente processo, nos termos do art. 209, V, do Regimento Interno.

Conselheiro Antônio Gilberto de Oliveira Jales  
Relator

