

**Excelentíssimo Senhor Ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União**

Com fundamento no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e nos artigos 237, inciso VII, e 276, *caput*, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Ministério Público junto ao TCU oferece

## **REPRESENTAÇÃO**

### **COM PEDIDO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR**

com vistas a que essa Corte de Contas proceda à adoção das medidas de sua competência necessárias a apurar a legalidade e a devida e prévia observância de critérios técnicos de mitigação de riscos epidemiológicos relacionados à Covid-19 que justifiquem a prorrogação indiscriminada do auxílio emergencial estabelecido pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, **prorrogação essa promovida pelo Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020**, bem como verificar se a medida não colapsará desnecessariamente o equilíbrio fiscal do país.

- II -

Preciso iniciar esta representação alertando que o que requeiro aqui, o faço pelos meus filhos! Não literalmente, é claro, mas por todos os filhos dos pais brasileiros, pelas gerações mais novas, pois o que está em jogo é o futuro delas!

O ato questionado na presente representação (texto anexo) tem a seguinte redação:

*O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, caput, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020,*

*D E C R E T A:*

*Art. 1º O Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*"Art. 6º Os dados extraídos pelo Ministério da Cidadania do Cadastro Único e os dados inseridos na plataforma digital, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 5º, poderão ser submetidos a cruzamentos com as bases de dados do Governo federal, incluídas as bases de dados referentes à renda auferida pelos integrantes do grupo familiar, e, após a verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, os beneficiários serão incluídos na folha de pagamento do auxílio emergencial.*

*....." (NR)*

*"Art. 9º-A Fica prorrogado o auxílio emergencial, previsto no art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, pelo período complementar de dois meses, na hipótese de requerimento realizado até 2 de julho de 2020, desde que o requerente seja considerado elegível nos termos do disposto na referida Lei." (NR)*

*"Art. 11-B. As decisões judiciais referentes a pagamento de despesas relativas ao auxílio emergencial serão encaminhadas diretamente ao Ministério da Cidadania pelos órgãos de contencioso da Advocacia-Geral da União, acompanhadas de manifestação jurídica ou de parecer de força executória para cumprimento.*

*Parágrafo único. Na hipótese de pedido dos órgãos de contencioso da Advocacia-Geral da União ou de questionamento jurídico do Ministério da Cidadania, a Consultoria Jurídica deverá se manifestar acerca do cumprimento da decisão de que trata o caput." (NR)*

*Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.*

*Brasília, 30 de junho de 2020; 199º da Independência e 132º da República.*

O auxílio emergencial foi instituído pela Lei nº 13.982/2020 com os nobres propósitos de conferir auxílio financeiro aos cidadãos do país por um período de três meses – período que já foi exaurido – de acordo com os critérios de elegibilidade previstos na referida lei e com o propósito de mitigar os efeitos econômicos que se abateram sobre as famílias, decorrentes da inevitável depressão da atividade econômica advinda, entre outras variáveis, do necessário isolamento social que deve

ser observado enquanto não se conta com vacina nem medicação, de modo a reduzir a taxa de transmissão do novo coronavírus.

Embora a Lei nº 13.982/2020 tenha previsto em seu art. 6º a possibilidade de prorrogação do auxílio emergencial, há remissão expressa dessa viabilidade durante “o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional da Covid-19, **definida pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.**”

Por sua vez, a Lei nº 13.979/2020, define várias medidas e critérios para o enfrentamento da pandemia, conforme disposto em seu art. 3º:

*Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)*

*I - isolamento;*

*II - quarentena;*

*III - determinação de realização compulsória de:*

*a) exames médicos;*

*b) testes laboratoriais;*

*c) coleta de amostras clínicas;*

*d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou*

*e) tratamentos médicos específicos;*

***IV - estudo ou investigação epidemiológica;***

*V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;*

~~*VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;*~~

*VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)*

*a) entrada e saída do País; e [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)*

*b) locomoção interestadual e intermunicipal; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#) [\(Vide ADI 6343\)](#)*

*VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e*

~~*VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:*~~

*VIII - autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: [\(Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)*

~~*a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e*~~

*a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países: [\(Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020\)](#)*

1. *Food and Drug Administration (FDA)*; ([Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020](#))
2. *European Medicines Agency (EMA)*; ([Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020](#))
3. *Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA)*; ([Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020](#))
4. *National Medical Products Administration (NMPA)*; ([Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020](#))

*b) previstos em ato do Ministério da Saúde.*

*b) (revogada). (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)*

**§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.**

(Destaques acrescidos).

Conforme se depreende dos dispositivos transcritos, as medidas de enfrentamento à Covid-19 requerem, para serem devidamente implementadas, as necessárias evidências científicas e análises sobre informações estratégicas em saúde, pelo período indispensável à preservação da saúde pública, cabendo sua limitação ao tempo e espaço indispensáveis à preservação da saúde.

**Baseado na interpretação sistemática das Leis nºs 13.982/2020 e 13.979/2020, entendo que a prorrogação do auxílio emergencial não deveria dispensar a exigência de prévios estudos técnicos e científicos, com as devidas análises de informações estratégicas sobre o estado da pandemia nas diversas regiões do país.**

Com efeito, a pandemia tem cenários atuais bem diferentes, dependendo das regiões ou estados do país. Enquanto alguns estados já flexibilizam a maioria das atividades econômicas, outros definem *lockdown* periódico, como é o caso do Estado de Goiás.<sup>1</sup>

Por sua vez, com relação à taxa de transmissão, a situação é bem distinta, dependendo do estado da federação, conforme aponta a seguinte notícia publicada no site UOL (<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/07/02/taxa-de-retransmissao-do-coronavirus-cai-em-20-estados-e-no-df-e-sobe-em-6.htm>):

*O mês de junho terminou com seis estados registrando uma maior taxa de retransmissão do novo coronavírus do que terminaram maio. Os números fazem parte dos dados produzidos pelo projeto Covid-19 Analytics, feito em parceria pela PUC-Rio (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) e a FGV (Fundação Getúlio Vargas).*

<sup>1</sup> <https://veja.abril.com.br/saude/coronavirus-caiado-pede-lockdown-por-14-dias-em-goias/>

*Para o cálculo, os pesquisadores consideram o Rt, que mede a taxa de retransmissão do vírus. Quando ela está abaixo de 1, significa que a média de pessoas contaminadas por um infectado está abaixo de uma, o que indica uma redução no ritmo da epidemia. Os seis estados que tiveram alta de taxa entre 31 de maio e 30 de junho foram: Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A maior taxa do país, segundo o cálculo, é 1,92 em Roraima.*

*Ao todo, seis estados estão com taxa inferior a um: Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Maranhão e Pará. Na Paraíba, o mês de junho fechou com taxa igual a um.*

*A menor taxa do Brasil, de 0,8, estava no Maranhão, que —coincidência ou não— foi o primeiro a ter um lockdown, ainda no começo de maio. O estado tem taxa inferior a um há 20 dias.*

*Amazonas e Acre também estão com taxas abaixo de um há mais de 20 dias —28 e 25 dias, respectivamente—, mas os índices são maiores que o do Maranhão: 0,95 (AM) e 0,96 (AC).*

**Esses exemplos, de como os estágios da pandemia e de abertura ou fechamento das atividades comerciais são diferentes, dependendo da região ou estado do país, indicam que, para os fins do § 1º do art. 3º da Lei 13.979/2020, a decisão acerca da extensão do auxílio emergencial deveria ter atendido a critérios técnicos e evidências científicas, uma vez que a possibilidade de prorrogação além dos três meses iniciais previstos na Lei nº 13.982/2020, faz remissão expressa à primeira norma citada.**

Isso se explica, com a devida lógica, no sentido em que o auxílio emergencial é pago aos beneficiários considerando a premissa de que as pessoas estão sem renda e sem poderem trabalhar, de modo a lhes garantir a subsistência enquanto permanecem no isolamento vertical.

Deve ser lembrado que, nos termos da Lei nº 13.982/2020, estão definidos os critérios para se fazer jus ao auxílio:

*Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:*

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

*I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; [\(Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020\)](#)*

*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.*

**Dessa forma, para que se decida pela prorrogação além dos três meses definidos na lei, não se pode fazê-lo de forma indiscriminada e genérica. É necessário que se verifique previamente se os beneficiários originais ainda mantêm os mesmos critérios, pois a situação fática já foi alterada nesse interregno.**

Ora, se a queda no isolamento vem ocorrendo de forma sistemática na maioria dos estados, com a volta ao funcionamento de vários setores econômicos não essenciais, o mais adequado, do ponto de vista da responsabilidade fiscal, seria basear-se em critérios rígidos, de modo a direcionar a extensão do auxílio emergencial de forma mais seletiva, e não de forma indiscriminada e genérica, como foi feito pelo decreto questionado nesta representação, **com um custo de R\$ 101,6 bilhões a mais**. Com esse acréscimo, a previsão de custo total do programa passa a ser de R\$ 254,2 bilhões.<sup>2</sup>

Esse novo e imenso rombo fiscal, ao custo de R\$ 101,6 bilhões de reais, para ser admitido, precisaria estar baseado em sólidas e fundamentadas justificativas técnicas e precedido de amplos estudos sobre a situação epidemiológica, a atividade econômica e o nível de isolamento social de cada região específica, de modo a modular no tempo, espaço e valor, as necessidades reais de pagamento de parcelas adicionais para essa ou aquela população específica, de modo a atender aos ditames legais já explanados. Ao não agir dessa forma, a meu ver, o Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020, padece de evidente ilegalidade.

Ressalto aqui que não estou propugnando o fim irrestrito do auxílio ou de sua prorrogação, caso essa realmente se faça necessária, mas desde que precedida dos devidos estudos técnicos da situação epidemiológica, conforme já ressaltai, bem como a demonstração do impacto fiscal dessa medida, de modo a minimizar ao máximo o imenso rombo fiscal que ela representa.

Estou ciente que, para determinada parte da população, a prorrogação do auxílio é imprescindível, cabendo ao Estado demonstrar que tem condições de efetivar o pagamento. Demonstrada a capacidade de pagamento sem colapsar injustificadamente a responsabilidade fiscal e, a depender da situação específica de

---

<sup>2</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/custo-do-auxilio-emergencial-vai-a-r-254-bi-apos-prorrogacao.shtml>

cada estado ou região, ou mesmo de estratificação dos beneficiários que façam jus a essa prorrogação, é claro que o Estado tem o dever de efetuar os pagamentos, em respeito ao direito à vida, consagrado na Constituição.

**Não defendo o fim do auxílio emergencial. Apenas me preocupo – em relação à obediência ao equilíbrio fiscal – com a sua prorrogação de maneira indiscriminada, sem estar amparada nos prévios e devidos estudos técnicos, nos termos exigidos pela legislação. Dói-me pedir o que peço neste momento, pois sei que seria muito mais cômodo todos os beneficiários originais receberem a prorrogação do auxílio emergencial. Todavia, no papel de membro do órgão responsável por promover a defesa da ordem jurídica, sinto-me no dever de requerer o objeto da presente representação, o que somente é possível a alguém que – como eu – não tem nenhuma pretensão política.**

Embora seja uma posição extremamente impopular e difícil, infelizmente, caso não haja condições fiscais minimamente responsáveis – cabendo ao governo demonstrar isso, o que ainda não fez – não pode a irresponsabilidade política comprometer algo que é extremamente caro para o futuro de qualquer país: **o equilíbrio fiscal! Caso esse equilíbrio não seja observado, o custo será cobrado das gerações futuras!**

Além do enorme risco desse desequilíbrio, deve ser ressaltado que o programa vem tendo diversos registros de fraudes, apontados pelo Tribunal de Contas da União.

Por exemplo, uma triagem do TCU identificou 17 mil mortos entre os beneficiários. De acordo com a apuração da corte, ao menos 620 mil pagamentos foram feitos indevidamente até abril, no valor total de R\$ 427,3 milhões. Em maio, foram identificados pagamentos indevidos do auxílio a mais de 73.242 militares, pensionistas, dependentes e anistiados cadastrados na base de dados do Ministério da Defesa ( TC 016.841/2020-4 – Ministro Relator Bruno Dantas).

Essas fraudes, a continuarem, potencializam o rombo fiscal, além de causarem injustiças. Então, haveria mais uma razão para o governo adotar providências prévias antes de prorrogar indistintamente para todos os beneficiários atuais o pagamento do auxílio: corrigir as falhas já identificadas.

Em epílogo, entendo que a questão ora em consideração encerra as condições necessárias e suficientes para que, com base no que dispõe o artigo 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, seja adotada medida cautelar determinando a suspensão da prorrogação do pagamento do auxílio emergencial, até que o governo demonstre justificadamente a sua adequação. Isso porque estão evidentemente presentes, neste caso, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, amparados na legislação aplicável à matéria – conforme delineado no curso desta peça –, no fundado

receio de ocorrer grave lesão aos cofres públicos e no risco de ineficácia de tardia decisão de mérito.

- III -

Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no artigo 81, inciso I, da Lei 8.443/1992, e nos artigos 237, inciso VII, e 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, requer, pelas razões acima aduzidas, que o Tribunal conheça desta representação para, no cumprimento de suas competências constitucionais de controle externo de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública federal:

- a) decida pela adoção das medidas necessárias a apurar a legalidade e a devida e prévia observância de critérios técnicos de mitigação de riscos epidemiológicos relacionados à Covid-19 que justifiquem a prorrogação indiscriminada do auxílio emergencial estabelecido pela Lei nº 13.982/2020, combinada com a Lei nº 13.979/2020, bem como verificar se a medida não colapsará desnecessariamente o equilíbrio fiscal do país e se o governo adotará, previamente à extensão do benefício, a **verificação efetiva** da permanência dos critérios de elegibilidade definidos no art. 2º da Lei nº 13.982/2020;
- b) suspenda, cautelarmente, a prorrogação do auxílio emergencial, até que se aprecie o mérito da questão, ou até que o governo apresente os estudos e fundamentações de que cuida o item anterior.

Ministério Público, em 2 de julho de 2020.

(Assinado Eletronicamente)  
**Lucas Rocha Furtado**  
Subprocurador-Geral