

Relatório do Ministro Relator

Cuidam os autos do Relatório da Auditoria Operacional na ação “Orientação Profissional e Intermediação de mão-de-obra” (2550) do programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda (0099), gerenciada pela Secretaria de Políticas de Emprego (SPPE) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A auditoria abrangeu os exercícios de 2003 a 2005 e foi executada no período de 17 a 21/10/2005, com o apoio do Projeto Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social - Cerds.

2. Os documentos e dados de atendimento da ação foram requisitados ao Ministério do Trabalho e Emprego e foram extraídas informações quantitativas do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). As informações qualitativas foram coletadas por meio de entrevistas semi-estruturadas e da aplicação de roteiros de observação direta aplicados, na fase de planejamento da auditoria, junto aos coordenadores dos Sine estaduais e aos gerentes de postos de atendimento de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Piauí; aos coordenadores municipais do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo; e junto aos coordenadores das entidades sindicais Força Sindical/SP, Central Única dos Trabalhadores/SP e Sindical Democracia Social/RJ.

3. Durante a fase de execução da auditoria, foram realizadas entrevistas estruturadas com os coordenadores estaduais do Sine do Amazonas, do Tocantins, do Paraná e de Minas Gerais; com o coordenador municipal de Belo Horizonte; e com o coordenador da entidade sindical Confederação Geral dos Trabalhadores/MG. Foram também coletadas informações por meio de questionários enviados aos 1.068 gerentes de postos de atendimento, dos quais 701 foram respondidos em tempo de serem tabulados.

4. Segundo apontado no item 1.2 do Relatório (fl. 217 - vol. 1), a ação “Orientação Profissional e Intermediação de mão-de-obra” (2550) foi selecionada com base nas diretrizes estratégicas e nos objetivos definidos pelo Presidente da República na mensagem que acompanha o Plano Plurianual 2004/2007.

5. A mencionada ação tem por objetivo aproximar a demanda e a oferta de empregos. Entretanto, o sistema público de emprego apresenta baixo índice de colocação de trabalhadores no mercado laboral. Além disso, o planejamento da auditoria identificou deficiências no Sistema de Gestão de Ações de Emprego (Sigae) e nas atividades de supervisão. Ante esse diagnóstico, a auditoria objetivou avaliar o desempenho da intermediação de mão-de-obra, a influência dos critérios de repartição de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) nos resultados da ação, o uso do Sigae no gerenciamento da ação e a qualidade da supervisão.

6. A equipe nomeou quatro matérias (questões de auditoria), abordadas nos capítulos 3 a 6 do Relatório, quais sejam: capacidade gerencial do Sine - Sistema Nacional de Emprego, critérios de distribuição dos recursos do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, Sigae - Sistema de Gestão de Ações de Emprego e supervisão da ação “Orientação Profissional e Intermediação de mão-de-obra”.

7. Reproduzo, a seguir, os principais excertos do trabalho e as conclusões da equipe de auditoria (fls. 211/262 - vol. 1):

“2.1 A Convenção n. 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), de 17 de junho de 1948, definiu o conjunto de normas e diretrizes para a criação de um sistema público de emprego. Ela orienta os países membros a manterem um serviço público e gratuito de emprego, que deve conter uma rede de unidades locais e regionais no número necessário ao atendimento da demanda (Brasil, 2002, p.11-12).

2.2 Os sistemas públicos de emprego devem facilitar a mobilidade profissional para ajustar a procura à oferta de empregos, o deslocamento de trabalhadores para regiões com maior oferta de postos de trabalho e a transferência temporária dos trabalhadores de uma região a outra (BRASIL, 2002, p.12).

2.3 Os serviços públicos de colocação devem garantir boa cobertura geográfica, não se concentrando apenas em regiões mais prósperas, e equidade na colocação, não se restringindo apenas aos trabalhadores mais promissores (Brasil, 2002, p.12).

2.4 No processo de intermediação, os sistemas públicos de emprego devem buscar a especialização por profissões e por setor econômico, como também fomentar a inserção do público com maior dificuldade de ingresso no mercado de trabalho, como os portadores de deficiência física e os idosos. O sistema tem, ainda, a atribuição de colaborar na administração do seguro-desemprego e de outras medidas para amparar os desempregados (Brasil, 2002, p.13).

2.5 O Governo brasileiro vem implementando políticas públicas para a promoção de emprego ao trabalhador desempregado. Essas políticas são classificadas em passivas e ativas. As passivas visam à redução dos efeitos decorrentes do desemprego tanto para o trabalhador quanto para o mercado de trabalho, a exemplo das ações seguro-desemprego e Bolsa de Qualificação Profissional para o Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso. As políticas ativas buscam reduzir o desemprego, a exemplo da ação Orientação Profissional e Intermediação de mão-de-obra, que tem por foco a inserção do trabalhador no mercado de trabalho, para reduzir o custo social do desemprego (Brasil, 2002, p.54).

2.6 No Brasil, a implantação do sistema público de emprego se deu por meio do Decreto n. 76.403, de 8 de outubro de 1975, que criou o Sistema Nacional de Emprego (Sine) com o objetivo de informar e orientar o trabalhador quanto à escolha de emprego e prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos.

Forma de Implementação

2.7 O serviço público de emprego brasileiro é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e operacionalizado de forma descentralizada, mediante convênios firmados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com estados, municípios, o Distrito Federal e entidades representativas de trabalhadores.

2.8 Até setembro de 2005, o MTE havia celebrado convênios com as 27 unidades federadas, com os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, e com 4 entidades representativas de trabalhadores: Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e Social Democracia Sindical (SDS).

2.9 Os critérios para distribuição dos recursos do FAT às unidades da federação são definidos anualmente pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). A partir de 2004, os recursos passaram a ser distribuídos da seguinte forma:

a) 15%, segundo a participação relativa da unidade da federação no total de desempregados integrantes dos grupos vulneráveis definidos pelo Codefat, pelos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2002;

b) 70%, de acordo com a participação relativa da unidade da federação no volume de trabalhadores em situação de desemprego aberto [situação na qual o trabalhador está à procura de emprego nos últimos 30 dias, sem ter realizado qualquer tipo de trabalho, mesmo que precário, nos últimos 7 dias], ante os dados da PNAD/2002 e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), de 2003;

c) 15%, conforme a participação relativa da unidade da federação no total de trabalhadores colocados por meio do Sine que tinham direito ao seguro-desemprego no período de julho de 2002 a junho de 2003 (Codefat, 2004, art. 11, e 2005, art. 14).

2.10 Com relação ao item a acima, o Codefat elegeu os seguintes grupos vulneráveis, com base nos dados da PNAD/2002 (Codefat, 2004, art. 11, e 2005, art. 14): jovens de 16 a 24 anos e com escolaridade de, no máximo, segundo grau; trabalhadores acima de 40 anos e com escolaridade de, no máximo, primeiro grau incompleto; mulheres com escolaridade de, no máximo, segundo grau.

2.11 Nas unidades da federação onde há mais de um conveniado, a distribuição de recursos é feita de forma proporcional ao número de pontos de atendimento informatizados, de acordo com os registros do MTE em dezembro de 2003 (Codefat, 2004, art. 11, parágrafo único, e 2005, art. 14, inciso V).

2.12 Para firmar os convênios, os executores apresentam projeto básico e plano de trabalho, nos quais são estabelecidos seus objetivos, estratégias e metas anuais. Os planos de trabalho são submetidos à apreciação da respectiva comissão estadual ou distrital de emprego.

2.13 A execução da ação tem início com a inscrição dos trabalhadores nos postos de atendimento do Sine. Os trabalhadores podem se inscrever diretamente no sistema de intermediação de mão-de-obra ou por ocasião da requisição do seguro-desemprego.

2.14 Os postos de atendimento do Sine fazem a captação de vagas junto aos empregadores e, após identificar a compatibilidade entre o perfil do trabalhador inscrito e o da vaga ofertada, encaminha o candidato ao emprego por meio de uma carta.

2.15 O empregador deve devolver a carta de encaminhamento do trabalhador ao posto do Sine, com indicação da admissão do candidato ou de sua recusa. O trabalhador que não é aceito pelo empregador continua inscrito no sistema de intermediação de mão-de-obra para novo encaminhamento.

2.16 Os cadastros de empresas, de vagas e de trabalhadores, bem como os procedimentos de captação de vagas, de inscrição, encaminhamento e colocação de trabalhadores são registrados no Sigae, que é uma ferramenta informatizada destinada a integrar as ações de intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego e qualificação profissional (Brasil, 2002, p. 56). Embora conceitualmente prevista, essa integração não ocorre por meio do Sigae ou de qualquer outra ferramenta de planejamento e gestão. Além disso, aproximadamente 50% dos postos do Sine ainda não estão integrados ao Sigae.

Objetivo e Público-Alvo

2.17 A ação ‘Orientação Profissional de Intermediação de mão-de-obra’ tem por objetivo geral diminuir o desemprego friccional [‘Desemprego temporário, causado pela falta de informação ‘perfeita’ a respeito do mercado de trabalho. É um desemprego que vigora durante a ‘mudança’ entre postos de trabalho: existem vagas para o perfil do desempregado disponível no momento, mas ele desconhece tal fato], promovendo melhor alocação dos recursos produtivos. O MTE desdobra esse objetivo, entre outros, nos seguintes objetivos específicos: propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra (empregadores) sobre a disponibilidade de recursos humanos; e fornecer subsídio aos sistemas educacional e de formação de mão-de-obra para elaborar suas programações (Brasil, 2002, p.31-32).

2.18 A ação tem abrangência universal com diferenciação positiva [os programas universais com diferenciação positiva destinam-se ao atendimento de todos os indivíduos com uma determinada necessidade insatisfeita, mas adota um critério adicional para investimentos diferenciados, de acordo com necessidades específicas (Castro, Miranda e Grassi, 2002)], pois, apesar do seu público-alvo compreender o conjunto de empregadores à procura de mão-de-obra e de trabalhadores à procura de emprego, destina parte dos recursos do FAT para atender parcelas mais vulneráveis de desempregados.

(...)

Produtos e Indicadores de Desempenho

2.24 As principais atividades da ação Orientação Profissional e Intermediação de mão-de-obra são a captação de vagas, a inscrição e o encaminhamento de trabalhadores e a colocação de trabalhadores no mercado laboral. O produto final da ação é o desempregado contratado para um posto de trabalho.

2.25 O programa 'Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda', ao qual se encontra vinculada a ação objeto desta avaliação, apresenta três indicadores de desempenho no Plano Plurianual (PPA) 2004/2007: taxa de aproveitamento de vagas; taxa de captação de vagas; e taxa de cobertura do Sine na (re)inserção no mercado de trabalho formal.

2.26 O Quadro 1 detalha esses indicadores.

Quadro 1 - Indicadores de desempenho do programa 'Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda' no PPA 2004/2007

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

(*) Índices apurados em 31/12/2003.

Fonte: Sistema de Informações Gerais de Planejamento (SIGPlan). Disponível em: . Acesso em: 3 ago. 2005.

2.27 O indicador 'C' do Quadro 1 relaciona as variáveis que compõem os indicadores 'A' e 'B' do mesmo Quadro e pode ser obtido pelo produto destes. Embora pareça redundante, aquele indicador permite a rápida visualização do sucesso do Sine na colocação de trabalhadores no mercado laboral. Em relação a esse indicador cabe assinalar que sua previsão final no PPA de 8,6 está inconsistente com o resultado advindo do produto dos índices finais de 'A' e 'B', que resulta em 8,9.

2.28 A meta da taxa de aproveitamento de vagas no PPA 2004/2007 apresenta involução de 0,5 pontos percentuais com relação à medição inicial. A equipe técnica do MTE afirmou estar revisando a estimativa.

2.29 A ação 'Orientação Profissional de Intermediação de mão-de-obra', por sua vez, apresenta como meta a colocação de trabalhadores. O quadro 2 apresenta o acompanhamento do alcance dessa meta nos últimos três exercícios.

Quadro 2 - Acompanhamento do alcance das metas da ação Orientação Profissional de Intermediação de mão-de-obra, 2003 a 2005.

Exercício	Produto	Unidade de medida	Previsto	Realizado	Execução
-----------	---------	-------------------	----------	-----------	----------

2003	Trabalhador colocado	Unidade 0	871.323	-	-
------	----------------------	-----------	---------	---	---

2004	Trabalhador colocado	Unidade 0	887.554	-	-
------	----------------------	-----------	---------	---	---

2005	Trabalhador colocado	Unidade 940.330	665.445(1)	70.77%(1)	
------	----------------------	-----------------	------------	-----------	--

(1) até 29/11/2005.

Fonte: Sistema de Informações Gerais de Planejamento (SIGPlan). Disponível em: .
Acesso em: 07 dez. 2005.

2.30 O termo de referência para o Sine prevê apuração de doze indicadores que avaliam dimensões de produtividade (mede a quantidade de serviço prestado por funcionário ou por posto de atendimento, por unidade de tempo), eficiência (mede a quantidade de recursos financeiros utilizados por unidade de produto/serviço, por unidade de tempo), eficácia (mensuram a adequação dos serviços prestados ao objetivo da IMO), capacidade de cobertura (mede a capacidade de atendimento do Sine), cobertura (avalia clientes beneficiados em relação à clientela total), efetividade (mede o grau de alcance do objetivo). Dentre os indicadores previstos, a Coordenação Geral de Emprego e Renda não apura os de produtividade e de capacidade de cobertura. O indicador de eficiência é calculado, mas não de forma rotineira. Quanto aos demais indicadores, todos são sistematicamente mensurados. No que se refere aos indicadores de cobertura, como há necessidade de carga dos dados do Caged [Cadastro Geral de Empregados e Desempregados] no Infoger [Sistema de Informações Gerenciais da Coordenação-Geral de Emprego e Renda], há certo lapso temporal para se efetivar essa mensuração.

Aspectos Orçamentários e Financeiros

2.31 O PPA 2004/2007 prevê o aporte de R\$ 360.125.668,00 para a ação. A execução financeira realizada entre 1º de janeiro de 2004 e 12 de dezembro de 2005 alcançou a importância de R\$ 129.161.804, o que representou 35,87% do valor previsto para o quadriênio (Fonte: Brasil, 2004a, 2005a e 2005b).

2.32 A dotação orçamentária da ação sofreu redução, com relação a 2003, quando foram alocados R\$ 94,4 milhões no orçamento fiscal. Em 2004 houve redução orçamentária de 2,96% em relação ao exercício anterior. O orçamento de 2005 é 10,46% menor que o de 2003. De igual sorte, a execução financeira de 2004 (83,42%) foi inferior à verificada em 2003 (99,63%).

(...)

Ambiente de Controle

2.38 A ação objeto desta avaliação, por ser universal, não impõe restrições ou pré-requisitos para acesso aos seus benefícios. Cabe acrescentar, ainda, que as possibilidades de fraudes ficam restritas a desvios de finalidade na aplicação dos recursos, considerando que o critério para a transferência da maior parte dos recursos às executoras, 85% do total, é amparado nos números de desempregados por unidade da Federação, apurados pela PNAD. Nesse caso, há sanções previstas na legislação aplicável à matéria, como a Lei Orgânica do TCU e a Lei de Improbidade Administrativa.

2.39 Existe descrição das tarefas associadas aos cargos e das competências necessárias ao seu exercício na Portaria MTE n. 483, de 15 de setembro de 2004. Além disso, há canal aberto, por telefone e correio eletrônico, para que os executores façam solicitações pertinentes à oferta de capacitação profissional.

2.40 No quesito estilo e filosofia gerencial da dimensão em análise, constatou-se a utilização de indicadores de desempenho que consideram os aspectos de eficiência e eficácia. Entretanto, não são calculados sistematicamente indicadores de custo das operações dos postos SINE. Essa deficiência faz com que seja difícil comparar a eficiência dos executores em termos de custo de colocação de desempregados no mercado e de custo administrativo, entre outros.

2.41 A estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Emprego foi considerada adequada pelo gestor. A comunicação, entretanto, não se faz de forma plena, pois cerca da metade da rede do Sine não está interligada ao Sigae. Nesse caso, ela é estabelecida mediante correio eletrônico, telefone, fax e envio mensal de relatório de atividades.

Avaliação de Riscos

2.42 Não existe marco lógico demonstrando, de forma sistematizada, os produtos e as atividades da ação. As unidades executoras apresentam projeto básico e plano de trabalho com estratégias, objetivos e metas anuais, mas, consoante os gestores, há dificuldade em cumpri-los devido, principalmente, ao contingenciamento orçamentário e à intempestividade no repasse dos recursos financeiros pelo MTE.

2.43 Foi afirmado, em entrevistas realizadas com a coordenação Nacional do Sine, que não há estudo sistemático dos riscos internos e externos que possam afetar o alcance dos objetivos do programas. Além disso, a supervisão da ação não é satisfatória, pois não cobre todas as unidades da federação. Por não existir estudo sistemático dos riscos, a identificação de ações para lidar com eles não foram identificadas. Desse modo, a análise do gestor sobre os riscos fica bastante prejudicada.

Atividades de Controle

2.44 Existem normativos para a realização de supervisão e monitoramento, que devem ser exercidos pelo MTE sobre os executores da ação. Apesar disso, a coordenação do Sine admitiu fragilidades na sua execução, pois, desde 2003, não consegue cobrir todas as unidades da federação. O que se faz, na atualidade, são visitas programadas a algumas unidades executoras, selecionadas segundo alguns critérios previamente estabelecidos (baixo desempenho da unidade, dificuldades operacionais, boas práticas), além do recebimento de seus relatórios mensais de acompanhamento e dos dados do Sigae.

Informação e Comunicação

2.45 A coordenação da ação apresentou o projeto de supervisão e acompanhamento do Sine, para o exercício de 2004, que contém plano detalhado para a avaliação das atividades realizadas. Algumas das informações levantadas nessa avaliação são utilizadas para fazer o acompanhamento da ação.

2.46 O gestor relatou que as informações são confiáveis, mas não são tempestivas. Para obter relatórios de diversos aplicativos, por exemplo, a coordenação depende do serviço terceirizado

de informática (Datamec/Unisys). Esse serviço permite a obtenção de indicadores de desempenho, o que possibilita o diagnóstico do alcance das metas estabelecidas. Apesar de todo esse levantamento de informações, a supervisão insatisfatória que vem sendo realizada, ao contrário do que afirma o gestor, pode trazer prejuízos à análise qualitativa das informações e à confiabilidade dos dados, uma vez que dificulta o diagnóstico de possíveis falhas nos registros do sistema, que podem ser causadas por uma série de fatores. Essas falhas tendem a se perpetuar, sem a expectativa de controle ou o acompanhamento dos efeitos de medidas corretivas (vide parágrafos 3.7, 3.37 e 6.14).

2.47 Apesar de o MTE ainda depender da Datamec para obter informações referentes a públicos prioritários, perfil da vaga, perfil do trabalhador, requerimento ao seguro-desemprego, cobertura do Sigae mensal, hoje muitos indicadores de desempenho são mensurados pela própria Coordenação do Sine, por meio do Sistema de Informações Gerenciais da Coordenação Geral de Emprego e Renda (Infoger). Esse sistema possibilita a extração dos seguintes dados:

- Intermediação Formal (inscritos, vagas, encaminhados e colocados) por executor e total Brasil, permitindo escolher o período desejado;
- Quadro comparativo do realizado e programado, por executor, permitindo escolher o período desejado;
- Postos do Sine, bem como seu endereço e telefone;
- Informação do quantitativo de postos de cada executor, por ano;
- Comparativo dos dados da IMO com Caged (Admitidos e Desligados);
- Percentual de postos que são informatizados (Sigae) e não informatizados, por executor.

2.48 No que se refere à terceirização dos serviços de informática com a Datamec/Unisys, cabe fazer referência ao Acórdão n. 2.023/2005 - TCU - Plenário, de 23 de novembro de 2005, que relata a total dependência tecnológica do Ministério do Trabalho a essa empresa, em relação à gestão dos sistemas do programa seguro-desemprego, do Caged e do Sigae. Foi detectado, inclusive, que a documentação técnica e os programas fontes não estavam disponíveis para a Administração Pública. Isso gerava a necessidade de sempre se recorrer à Datamec para se obter dados referentes a esses sistemas. Além disso, no momento da realização da auditoria, era impossível à Administração a confirmação da veracidade dos dados apresentados por essa empresa de informática, uma vez que ela estava condicionando sua entrega, bem como da documentação técnica dos sistemas, à assinatura de um Termo de Ajuste, que era objeto de pendência judicial que se arrastava há mais de um ano.

2.49 Para a correção dessa situação, entre várias providências, foi determinado à Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego, em conjunto com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, que enviasse ao TCU o cronograma do processo de migração das bases de dados e sistemas Caged e seguro-desemprego. Foi determinado à Coordenação-Geral de Informática do Ministério do Trabalho e Emprego que adotasse cláusulas contratuais para assegurar que a

documentação técnica, programas fontes e dados de sistemas regidos por contratos de prestação de serviços estivessem acessíveis ao MTE. Por fim, determinou-se à Controladoria Geral da União (CGU) que se manifestasse nas contas referentes ao exercício de 2005 da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego, quanto ao cumprimento do Termo de Ajuste firmado com a Datamec/Unisys, principalmente quanto à migração para o MTE dos dados, sistemas e respectivas documentações, que, no momento da auditoria, encontravam-se armazenados e processados na própria prestadora.

2.50 Diante das informações referidas no Acórdão, torna-se importante salientar que está em processo de homologação a Base de Gestão do Sigae-IMO, que é um dos compromissos firmados no Termo de Ajuste de Conduta entre o MTE e a Datamec. Por meio desse instrumento, será possível cruzar quaisquer informações disponíveis na base do Sigae, sem necessidade de consulta à Datamec.

2.51 Cabe, ainda, assinalar, nessa dimensão, que não há sanções específicas no caso de ocorrência de transgressões na execução da ação. Além disso, há desconhecimento sobre como proceder ao se defrontar com informações de possíveis transgressões.

2.52 O MTE conta com serviço de 0800 e endereço eletrônico para a manifestação dos usuários. Além desses canais, há ainda a possibilidade de encaminhamento de denúncias por cartas. Essas denúncias são apuradas em conjunto com o coordenador do Sine estadual da área de atuação do local denunciado. A coordenação da ação acompanha a solução adotada pelo gestor estadual.

Monitoramento

2.53 A coordenação realiza supervisão e monitoramento dos agentes executores da ação. O monitoramento é realizado por meio dos relatórios mensais enviados pelas unidades executoras.

2.54 A supervisão, por outro lado, sofre descontinuidade desde 2003, de acordo com informações obtidas em entrevista com a coordenação nacional do Sine. As mais recentes ocorreram nos meses de novembro e dezembro de 2004, por solicitação da Secretaria Federal de Controle Interno - SFC (dos 31 executores, foram supervisionados apenas 7 em 2004). Além disso, a escolha das unidades a serem supervisionadas não observa critérios claros, mas a requisitos de conveniência e oportunidade. Aos executores não visitados, são requisitadas informações e dadas orientações por meio de correio eletrônico, telefone e fax, além do recebimento dos relatórios mensais que, obrigatoriamente, têm que ser enviados para a coordenação da ação.

2.55 O acompanhamento da implementação das recomendações feitas após as visitas de supervisão é realizado por telefone e por carta-circular, quando é solicitada resposta dos executores sobre as providências adotadas. A coordenação da ação informou que todos os executores supervisionados in loco, bem como aqueles que não foram visitados, formalizam as respostas quanto às recomendações que têm possibilidade de implementação, expondo as limitações enfrentadas para aquelas não implementadas. Além disso, cruzando informações dos 'relatórios de supervisão e acompanhamento' do programa seguro-desemprego referentes a exercícios consecutivos, detecta-se

que há referências às providências tomadas quanto às recomendações efetuadas no exercício anterior e o impacto decorrente de sua implementação.

2.56 Quanto às avaliações externas, importa observar que a SFC fixa prazo de 30 a 90 dias para a apresentação de cronograma de implementação das recomendações decorrentes de suas fiscalizações e realiza acompanhamento posterior para confirmar seu cumprimento.

3. Reduzida capacidade do Sine em realizar satisfatoriamente as atividades de intermediação de mão-de-obra

3.1 A ação em estudo tem o objetivo de promover o encontro entre a demanda e a oferta de empregos. Sendo bem realizada, ela reduzirá o tempo de desemprego friccional, agilizando, dessa forma, a colocação do trabalhador no mercado de trabalho. A capacidade do sistema público de emprego em cumprir esse objetivo pode ser avaliada por meio de três indicadores: captação de vagas, aproveitamento de vagas e participação do Sine na colocação de trabalhadores no mercado formal. O PPA 2004/2007 elegeu esses indicadores para avaliar o desempenho do programa 'Integração das políticas públicas de emprego, trabalho e renda', ao qual se encontra vinculada a ação em exame.

3.2 Verificou-se, na apuração dos três indicadores, enorme variação nos resultados alcançados nas diferentes unidades da federação. Na participação do Sine na colocação de trabalhadores, por exemplo, verifica-se que o melhor resultado é 24 vezes maior que o pior desempenho registrado. Com vistas à melhoria do desempenho da intermediação de mão-de-obra, os gestores deveriam adotar medidas para reduzir a dispersão dos indicadores, aproximando seus resultados ao melhor desempenho observado.

3.3 Ante esse cenário, os subtítulos seguintes ocupam-se em analisar o comportamento desses indicadores nos exercícios de 2003 e 2004.

Elevada Variação na Taxa de Captação de Vagas

3.4 Os dados fornecidos pelo MTE revelam que, no biênio 2003/2004, as redes estaduais captaram, em média, 15% das vagas oferecidas pelo mercado formal de trabalho. Há, contudo, uma enorme variação nos resultados alcançados nas diferentes unidades da federação. A comparação considera os dados de admissão de todos os municípios do estado, independentemente de haver ou não posto de atendimento no município.

3.5 A taxa de captação de vagas é obtida por meio da relação percentual entre o número de vagas captadas pelo Sine e o número de admissões registradas no Caged [o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados reúne informações sobre admissão e dispensa de trabalhadores, fornecidas pelos empregadores para o MTE] e indica a capacidade do sistema público de emprego em captar as vagas disponibilizadas pelos empregadores (Equação 1). O número de admissões registradas no Caged é utilizado como proxy [Variável fortemente correlacionada com a variável de interesse, utilizada para inferir o valor desta, quando sua mensuração é impossível ou inconveniente] do número

de vagas ofertadas pelo mercado formal de trabalho, ante a impossibilidade de se catalogar todas as vagas ofertadas pelos empregadores, em especial aquelas não disponibilizadas ao sistema público de emprego. (...)

3.6 O PPA 2004/2007 estabeleceu como meta os percentuais de 15,9% e 16,7%, respectivamente, para as taxas de captação de vagas inicial e final.

3.7 Nos dois exercícios avaliados, as redes vinculadas ao Distrito Federal e aos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rondônia, Bahia e Rio de Janeiro apresentaram resultado igual ou inferior a 10% na captação de vagas, enquanto que as redes dos estados de Tocantins e Amapá captaram mais de 40% das vagas registradas no Caged. Os resultados observados nestes estados devem ser analisados com cautela, por serem significativamente maiores que os obtidos pelos demais estados com alto desempenho nesse indicador (Roraima, Ceará, Paraná, Acre, Pernambuco). O Apêndice A e o Gráfico 1 apresentam os resultados observados nos exercícios de 2003 e 2004.

Gráfico 1 - Taxa de captação de vagas da rede estadual do Sine, por unidade da federação, em 2003 e 2004.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Sigae e Caged.

3.8 Observa-se, entretanto, que os resultados evidenciados pela análise são superdimensionados, em razão de o Sine intermediar trabalho doméstico, cujas admissões e desligamentos não são registrados no Caged; da omissão na entrega do Caged por empregadores; e da captação da mesma vaga por mais de um posto de atendimento. Esses fatores atuam com diferentes intensidades em razão de características regionais.

3.9 Verifica-se também a queda acentuada nas taxas de captação do Tocantins e Amapá no exercício 2004, em relação ao ano anterior. Embora os dados quantitativos não permitam identificar as causas desse fenômeno, a redução dessa taxa parece demonstrar uma melhoria na qualidade dos dados, e não uma redução de desempenho, pois os valores apurados nesses estados são muito superiores aos encontrados nas demais unidades da federação. Nesse sentido, deve-se destacar que a maioria dos postos de atendimento do Sine em Tocantins e no Amapá não é atendida pelo Sigae e os dados de atendimento são apurados manualmente, o que amplia a possibilidade de erros no levantamento das informações.

3.10 Preocupam, sobretudo, o baixo desempenho na captação de vagas observado nos sistemas públicos de emprego dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que, juntos, respondem por 51% das admissões registradas no Caged e captam apenas 8% das vagas abertas pelo mercado formal de trabalho. A situação mais crítica é a encontrada em Minas Gerais, que possui o segundo maior contingente de admissões registrado no Caged (13% do total de admissões do país) e capta menos de 5% dessas vagas (Apêndice A).

(...)

Gráfico 2 - Taxa de captação de vagas, das redes estaduais e de entidades sindicais, em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, em 2003 e 2004.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Sigae e Caged.

3.11 Considerado o desempenho dos executores da ação na captação de vagas, o grande desafio do Sine é o de diminuir a dispersão dos resultados observados nos exercícios de 2003 e 2004. Nesse sentido, se o Sine conseguir que o menor resultado para o indicador não seja inferior à metade do maior desempenho registrado (31%, em Roraima), o número de vagas captadas crescerá em 41% (cerca de 557 mil vagas) e a média nacional de captação alcançará 17% das vagas oferecidas pelo mercado.

3.12 De certa forma, a captação, pelo Sine, de apenas 1/7 das vagas oferecidas pelo mercado formal de trabalho, revela a insuficiência das estratégias de captação de vagas adotadas pelos executores da ação, em especial por aqueles que apresentam taxa de captação de vagas inferior à metade do melhor desempenho observado.

3.13 Em oposição a esse cenário, algumas experiências inovadoras tendentes a ampliar a capacidade de captação de vagas merecem ser destacadas. Uma delas refere-se ao estabelecimento de parcerias com grandes empresas para que estas ofereçam suas vagas de emprego exclusivamente ao Sine. Como contrapartida, são oferecidos serviços adicionais a essas empresas, como a cessão de espaço físico e a seleção de pessoal por profissionais especializados. Essa prática foi observada no Paraná, no Ceará, na Força Sindical/SP, na CUT/SP e na SDS/RJ.

3.14 Merece destaque, ainda, a iniciativa da Força Sindical/SP em desenvolver sistema informatizado para captar vagas via internet. Entre fevereiro e agosto de 2005, foram cadastradas 2.616 empresas e captadas 16.489 vagas.

3.15 A CGER concorda com a importância da disponibilização dessa ferramenta e está em negociação com a Datamec com objetivo de desenvolver o Sigae-IMO Web, desde 2004. Entretanto, devido a problemas no contrato de prestação de serviços de informática pela Datamec ao MTE, as negociações ficaram paralisadas, só sendo retomadas no segundo semestre de 2005. Além disso, a necessidade de cumprir compromissos assumidos em Termo de Ajuste de Conduta (TAC) adiou a continuidade no desenvolvimento do Sigae-IMO Web para o segundo semestre de 2006. Este termo foi firmado entre o MTE e a empresa Datamec, tendo por objetivo a prestação de serviços especializados para a operacionalização e manutenção dos Sistemas de seguro-desemprego, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Sistema de Gestão das Ações de Emprego (Sigae), da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e dos Programas de Crédito (Proger). No referido TAC,

foram assumidos 57 compromissos entre a empresa e o MTE com o objetivo de estabelecer novas formas de conduta em relação ao contrato, bem como novas implementações nos sistemas.

3.16 Identificaram-se, ainda, boas práticas de gestão relacionadas ao treinamento específico dos funcionários do Sine para captação de vagas (Paraná) e à realização de eventos com empregadores para divulgar o Sine e aumentar a confiança no sistema público de emprego (Posto de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais, e no Ceará).

3.17 As entrevistas com coordenadores estaduais, municipais e de centrais sindicais do Sine, bem como com gerentes de postos de atendimento evidenciou, ainda, a sobreposição de esforços para captar vagas. Essa situação é mais evidente nas localidades onde há mais de um executor da ação (estado, município e entidades sindicais), mas também ocorre em localidades onde o mesmo executor mantém mais de um posto de atendimento. Nesse último caso, postos diferentes em uma mesma localidade empreendem esforços independentes para captar vagas, fazendo com que mais de um posto aborde a mesma empresa na busca por vagas. Essa repetição de esforços gera custos desnecessários e reduz a eficiência do sistema.

3.18 O MTE sinalizou algumas soluções para resolver esse problema. Uma delas seria a criação, no Sigae, de 'regiões agregadas', que consistem em ferramenta utilizada pelos postos do mesmo executor para permitir a visualização de todas as vagas por eles captadas. Essa possibilidade foi confirmada in loco pela auditoria, mas não resolve o problema porque o processo de captação é constante e não articulado entre os postos onde não há central de captação. No entanto, o uso da ferramenta é importante para melhorar o desempenho dos postos no aproveitamento de vagas já captadas, uma vez que trabalhadores, ao se dirigirem a determinado posto de atendimento, podem ser encaminhados a vagas captadas em outros postos, se possuírem as características requeridas.

3.19 Ainda sobre o mesmo tema, importante acrescentar que, em 21 de dezembro de 2005, após o término das análises da auditoria, foi publicada a Resolução Codefat n. 466, que instituiu o Plano Plurianual Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) e o Convênio Único no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, visando à integração das funções e ações do referido Sistema. Para orientar as diretrizes do Plano Plurianual Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, foi elaborado um Termo de Referência destinado aos gestores das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Nesse documento, ficou estabelecido que o SPETR terá, dentre outras responsabilidades, a missão de integrar as ações no mesmo território, evitando, portanto, sobreposições. Apesar de a iniciativa do MTE ser uma providência importante e promissora para a integração e racionalização das ações do SPETR, os efeitos da Resolução sobre a gestão das ações de intermediação de mão-de-obra ainda não podem ser aferidos, tendo em vista a data recente de sua publicação, mas poderão ser mensurados ao longo do monitoramento da implementação das deliberações do Tribunal.

3.20 Cabe destacar, ainda nesse tópico, as experiências inovadoras do Estado do Paraná, com objetivo de evitar a sobreposição de esforços. Nesse sentido, há certo grau de integração nos cadastros de vagas dos postos localizados na região metropolitana de Curitiba, pois as vagas não preenchidas pelo posto captador no prazo de três dias são disponibilizadas aos demais postos da região para encaminhamento de trabalhadores. Merece relevância também a implantação de central única de captação de vagas no município de Curitiba, a qual concentra os esforços de obtenção de vagas de emprego e de convocação de trabalhadores.

3.21 Diante da situação encontrada, cabe recomendar ao MTE que adote as seguintes medidas: pactue com os executores metas realísticas, exequíveis e desafiadoras para o indicador de captação de vagas; implemente programa de capacitação específico para os funcionários que atuam na captação de vagas; implemente, em articulação com os executores da ação, centrais de captação de vagas nas localidades atendidas por mais de um posto do Sine; elabore, em conjunto com os executores com desempenho inferior a 50% do melhor resultado para o indicador, plano de ação que vise a combater as causas do baixo desempenho na captação de vagas; e proporcione a discussão das estratégias gerenciais da ação, mediante divulgação de dados comparativos de desempenho, e a disseminação das boas práticas de gestão entre os coordenadores do Sine.

3.22 Espera-se que a implementação dessas medidas reduza o custo de captação de vagas; aumente a possibilidade de o trabalhador inscrito no Sine obter emprego, por meio da ampliação do acesso às vagas de uma mesma região; aperfeiçoe as atividades dos executores da ação e aumente a taxa média de captação de vagas.

Elevada Variação na Taxa de Aproveitamento de Vagas

3.23 Os dados fornecidos pelo MTE revelam que, no biênio 2003/2004, a rede do Sine preencheu, em média, 54% das vagas captadas. Há, contudo uma grande variação nos resultados alcançados pelos diferentes executores.

3.24 A taxa de aproveitamento de vagas é obtida por meio da relação percentual entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas pelo Sine. Esse indicador demonstra a capacidade do Sine em conseguir que os desempregados cadastrados sejam admitidos nas vagas captadas pelo sistema público de emprego.

(...)

3.25 O PPA 2004/2007 estabeleceu as taxas de captação de vagas inicial e final em 54,2% e 53,7%, respectivamente. A Coordenação Geral de Emprego e Renda informou que houve equívoco na projeção do desempenho da ação de intermediação de mão-de-obra para o período final da vigência do PPA 2004/2007. Em decorrência disso, os dados constantes do PPA para o ano de 2007 estariam sendo revisados. Em 2004, quando $\frac{3}{4}$ dos executores da ação apresentaram resultado inferior ao obtido em 2003 (Gráfico 3), a Força Sindical/SP, a SDS/RJ, a Força Sindical/PE, a CGT/MG, e os estados de

Goiás, Roraima, Acre, Espírito Santo, São Paulo, Santa Catarina e Mato Grosso apresentaram desempenho inferior a 47%, que corresponde à metade do melhor resultado no aproveitamento de vagas. No outro extremo, os estados do Ceará, Bahia, Tocantins e Alagoas aproveitaram mais de 80% das vagas captadas. O Apêndice C e o Gráfico 3 apresentam os resultados observados nos exercícios de 2003 e 2004.

Gráfico 3 - Taxa de aproveitamento de vagas, por executor, em 2003 e 2004.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Sigae e Caged.

3.26 Observam-se, entretanto, casos de bom aproveitamento de vagas associados ao baixo desempenho na captação de vagas. É o caso das redes vinculadas aos estados da Bahia, Maranhão, Rondônia e Minas Gerais, que apresentam aproveitamento de vagas superior a 60% e captação inferior a 10%. Essa situação, aparentemente paradoxal, merece algumas considerações. Havendo um reduzido número de vagas disponíveis, devido à escassez de emprego, amplia-se a relação candidatos/vagas, o que aumenta a possibilidade de encontrar trabalhadores que atendem aos requisitos das vagas.

3.27 Além disso, o pequeno número de vagas captadas permite que os postos dêem maior atenção ao preenchimento de cada uma delas. Esse aparente bom desempenho, entretanto, esconde uma face perversa, a forte restrição da possibilidade de o trabalhador inscrito no Sine concorrer a uma vaga de emprego. A baixa captação de vagas contraria a essência da ação, por inviabilizar a redução do desemprego friccional. O Gráfico 4 apresenta a situação de aproveitamento e captação de vagas em estados com baixa captação em 2004.

Gráfico 4 - Aproveitamento e captação de vagas em estados com captação inferior a 10% das vagas ocupadas, em 2004.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Sigae e Caged.

3.28 A variabilidade nos resultados alcançados pelos executores da ação no aproveitamento de vagas impõe a necessidade de o Sine diminuir a dispersão dos resultados observados nos exercícios de 2003 e 2004. Se o Sine conseguir que o menor resultado para o indicador não seja inferior à metade do maior desempenho registrado (84% na Bahia), o número de trabalhadores colocados crescerá 4% (cerca de 34 mil trabalhadores) e a média nacional de aproveitamento alcançará 55% das vagas captadas pelo Sine.

3.29 As entrevistas com os coordenadores do Sine e gerentes de postos de atendimento revelam que, em regra, o sistema público de emprego prioriza o encaminhamento a vagas de emprego os trabalhadores que retornam freqüentemente ao posto de atendimento em busca de uma colocação, observados os critérios estabelecidos pelo empregador (idade, escolaridade, experiência profissional), em detrimento de critérios de melhor perfil para as vagas oferecidas (maior escolaridade e experiência

profissional). Essa informação é corroborada pelos dados obtidos por meio de pesquisa postal, pois 45% dos respondentes declaram que priorizam o encaminhamento de trabalhadores que retornam ao posto após seu cadastramento na intermediação de mão-de-obra.

3.30 Nesse contexto, o reduzido aproveitamento das vagas captadas pode estar associado à captação da mesma vaga por mais de um executor - o que incrementa artificialmente o número de vagas captadas (parágrafo 3.17) - e ao encaminhamento de trabalhadores em razão da sua persistência em retornar ao posto, desconsiderando a convocação dos inscritos com melhor perfil para a vaga e a adoção de procedimentos que favoreçam o aproveitamento de desempregados dos grupos vulneráveis definidos pelo Codefat. Conforme informação reiterada dos coordenadores do Sine e gerentes de postos de atendimento, existe incompatibilidade entre os atributos de escolaridade e qualificação dos trabalhadores inscritos e os requisitos das vagas ofertadas, o que dificulta o preenchimento destas.

3.31 Esse conjunto de fatores resulta em perda de oportunidade de emprego para os trabalhadores inscritos no Sine e de credibilidade do sistema público de emprego junto aos empregadores.

3.32 Cabe destacar que o Sigae é uma ferramenta informatizada destinada a integrar as ações de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional (Brasil, 2002, p. 56), o que poderia contribuir para melhorar o aproveitamento das vagas captadas, mediante ações de capacitação voltadas para as necessidades de mercado. Embora conceitualmente prevista, essa integração não ocorre por meio do Sigae ou de qualquer outra ferramenta de planejamento e gestão. Essa falha já havia sido constatada pelo TCU em auditoria realizada em 1997 (Decisão 1.351/2002 - Plenário, item 8.1.1.c), mas a deficiência persiste. Na ocasião, o TCU recomendou ao Ministro do Trabalho e Emprego analisar formas de melhor articular a atividade de qualificação profissional com as demais atividades do Sine, em especial com a intermediação de mão-de-obra, por contribuir para a melhoria das condições de empregabilidade do trabalhador inscrito na Intermediação de mão-de-obra. (...)

3.33 Com vistas a superar o déficit de qualificação dos trabalhadores, postos do Sine no Paraná estabelecem parcerias como o sistema 'S' para qualificar os desempregados de acordo com a demanda local. Em Coari, no Amazonas, foram firmadas parcerias para que as empresas que farão a implantação do gasoduto nesta localidade contratem o pessoal que tenha sido devidamente qualificado pelo Sine.

3.34 Esse cenário revela a oportunidade de recomendar ao MTE que: estabeleça metas realísticas, exequíveis e desafiadoras para o indicador de aproveitamento de vagas; construa, em articulação com os executores da ação, metodologia para convocação dos trabalhadores com os perfis mais adequados às vagas ofertadas, sem prejuízo de ações que favoreçam o maior aproveitamento dos desempregados que fazem parte dos grupos vulneráveis definidos pelo Codefat; elabore, em conjunto com os executores com desempenho inferior a 50% do melhor resultado para o indicador, plano de

ação que vise a combater as causas do baixo aproveitamento de vagas; proveja a ação de qualificação profissional com informações relativas aos requisitos de educação e qualificação das vagas não-preenchidas pelo Sine, uma vez que há afirmações reiteradas dos gestores quanto à incompatibilidade dos perfis de escolaridade e de qualificação exigidos pelas vagas e os encontrados nos trabalhadores inscritos no Sine; e proporcione a discussão das estratégias gerenciais da ação e a disseminação das boas práticas de gestão entre os coordenadores do Sine.

3.35 Espera-se que a implementação dessas medidas reduza os esforços do trabalhador para obter um emprego, em virtude da desnecessidade dele inscrever-se em mais de um posto de atendimento, e aumente sua possibilidade de obter um emprego.

Elevada Variação na Taxa de Colocação de Trabalhadores

3.36 O PPA 2004/2007 estabeleceu taxas de colocação de trabalhadores inicial e final em 8,6%. Os dados fornecidos pelo MTE revelam que, no biênio 2003/2004, as redes estaduais ocuparam, em média, 8% das vagas oferecidas pelo mercado formal de trabalho. Há, contudo, uma enorme variação nos resultados alcançados nas diferentes unidades da federação. A comparação considera os dados de admissão de todos os municípios do estado, independentemente de haver ou não posto de atendimento no município.

3.37 A taxa de colocação de trabalhadores é obtida por meio da relação percentual entre o número de trabalhadores colocados pelo Sine e o número de admissões registradas no Caged e mede a efetividade da atuação do sistema público de emprego na colocação de trabalhadores no mercado laboral (Equação 3). O número de admissões registradas no Caged é utilizado como uma proxy o número de vagas ofertadas pelo mercado formal de trabalho.(...)

3.38 Nos dois exercícios avaliados, as redes vinculadas ao Distrito Federal e aos estados de Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo e Rio Grande do Norte apresentaram resultado igual ou inferior a 5% na colocação de trabalhadores, enquanto que, em 2003, as redes dos estados do Ceará, Amapá e Pernambuco ocuparam cerca de 20% das vagas registradas no Caged. Em 2003 e 2004, o Sine Tocantins apresentou resultado muito superior ao dos demais executores da ação (52%), a exemplo do ocorrido com os dados de captação de vagas (...). Os resultados desse estado devem ser analisados com cautela, por serem discrepantes dos obtidos pelos demais com alto desempenho nesse indicador e ensejam recomendação ao MTE de realização de supervisão naquele executor. O Apêndice D e o Gráfico 5 apresentam os resultados observados nos exercícios de 2003 e 2004.

Gráfico 5 - Taxa de colocação de trabalhadores, por unidade da federação, em 2003 e 2004

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Sigae e Caged.

3.39 Observa-se, entretanto, que os resultados evidenciados pela análise são superdimensionados, em razão de o Sine intermediar trabalho doméstico, cujas admissões e desligamentos não são registrados no Caged; da existência de omissão na entrega do Caged por empregadores; e da contratação informal de trabalhadores encaminhados pelo Sine. Esses fatores atuam com diferentes intensidades em razão de características regionais.

3.40 Nesse sentido, se o sistema público de emprego conseguir que os menores resultados para os indicadores de captação e aproveitamento de vagas não sejam inferiores à metade do maior desempenho verificado para cada um deles, o número de trabalhadores colocados crescerá em 46% (cerca de 334 mil trabalhadores) e a média nacional de colocação alcançará 9% das vagas oferecidas pelo mercado.

3.41 Embora pareça redundante, este indicador permite a rápida visualização do sucesso do Sine na colocação de trabalhadores no mercado laboral. Assim, as conclusões e propostas de recomendações para este indicador são as mesmas formuladas para os indicadores de captação e de aproveitamento de vagas.

4. O financiamento da ação não estimula sua eficiência

4.1 A ação de intermediação de mão-de-obra é financiada com recursos do FAT repassados aos executores da ação por meio de convênios anuais. Resoluções do Codefat estabelecem os critérios de repasse desses recursos, de acordo com sua competência estabelecida no artigo 19, II, da Lei n. 7.988, de 11 de janeiro de 1990. A Resolução atualmente em vigência que normatiza esses critérios é a de n. 419, de 18 de janeiro de 2005. Como o Sine deve ser norteado em suas ações pelo princípio da eficácia, ou seja, deve estimular a maior capacidade de cumprimento de metas por parte de suas unidades de atendimento (Codefat, 2004, artigo 2º, I), foi necessário analisar os critérios estabelecidos na Resolução 419/2005, a fim de avaliar seu potencial no estímulo à eficiência da ação. Além disso, foi realizado um levantamento sobre a vigência dos convênios, para avaliar a regularidade de sua formalização, e sobre o repasse dos recursos financeiros, com o objetivo de analisar se as transferências desses recursos vêm sendo realizadas de forma integral e equânime a todos os executores.

A Distribuição dos recursos do FAT para a intermediação de mão-de-obra não valoriza os resultados alcançados pelos Executores da Ação

4.2 A Resolução Codefat n. 419/2005 prevê a distribuição de apenas 15% dos recursos destinados a financiar a ação em 2005 em função dos resultados alcançados pelos executores. Ocorre que o período de apuração dos resultados está defasado, uma vez que o período considerado para apuração dos resultados é o compreendido entre julho de 2002 a junho de 2003. (...)

4.3 Percebe-se, com a leitura desse critério, que o cálculo dessa parcela só considera a colocação de trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego no período de julho de 2002 a junho

de 2003. Todos os demais trabalhadores, como, por exemplo, os beneficiários do seguro-desemprego em período posterior a junho de 2003, que venham a ser colocados no mercado de trabalho, não serão contabilizados. A consequência imediata dessa defasagem da base de cálculo é o desestímulo ao gestor em melhorar o seu desempenho na colocação de trabalhadores, uma vez que essas novas colocações não serão consideradas no cálculo dessa parcela financeira. Portanto, esse critério, em vez de funcionar como um incentivo à melhoria de desempenho, funciona de forma adversa, uma vez que o gestor não receberá qualquer premiação pelo seu bom desempenho.

4.4 Dessa forma, o executor que conseguiu colocar no mercado de trabalho os beneficiários do seguro-desemprego do período de julho de 2002 a junho de 2003, mas que, depois disso, começou a apresentar queda em seu desempenho na colocação de novos trabalhadores, continuará sendo privilegiado pela transferência de recursos referentes a essa parcela de 15%, tendo em vista que a sua base de cálculo satisfaz aos requisitos hoje exigidos pela Resolução. Enquanto isso, aquele que não teve uma boa colocação nesse critério, mas que vem melhorando o seu desempenho, colocando mais trabalhadores com inscrição no programa seguro-desemprego após junho de 2003, não fará jus a qualquer benefício em seu repasse de recursos, visto que essas colocações não serão contabilizadas no cálculo dessa parcela. O que se constata, portanto, é que a defasagem da base de cálculo da distribuição de recursos funciona como incentivo adverso a melhoria do desempenho da ação, uma vez que o critério de transferência não considera os novos resultados alcançados pelos executores.

4.5 Deve-se assinalar que esse critério é exatamente o mesmo que foi utilizado na Resolução do Codefat n. 376, de 19 de dezembro de 2003, que estabelecia como seriam distribuídos os recursos do FAT no exercício de 2004. Esse dado permite confirmar a defasagem da base de dados da Resolução n. 419/2005, que foi editada mais de um ano depois. Para o exercício de 2004, utilizar esse referencial é razoável, uma vez que se pode avaliar o desempenho do executor por meio dele. Mas utilizar essa mesma base, dois exercícios depois, não parece razoável, considerando que não há meios de utilizá-la para conferir a evolução do desempenho do executor na colocação de trabalhadores no mercado de trabalho.

4.6 A crítica a esse critério não se restringe ao ponto já assinalado, pois, retornando à sua leitura, percebe-se que ele só leva em consideração a colocação dos trabalhadores que eram beneficiários do seguro-desemprego. Portanto, desconsidera-se a colocação dos trabalhadores não-beneficiários do seguro-desemprego. Essa simples exclusão pode trazer importante impacto negativo na colocação desse grupo, pois o critério funciona como incentivo adverso, dado que ela não será contabilizada para o cálculo da parcela de 15% de transferência de recursos. Dessa forma, esse trabalhador, além de não estar sendo beneficiado pela política passiva do programa seguro-

desemprego, que mantém a renda do trabalhador durante alguns meses de desemprego, também pode ser preterido pela política ativa de intermediação de mão-de-obra.

4.7 O critério em comento revela uma preocupação com a redução de gastos com o seguro-desemprego, em detrimento do atendimento das necessidades dos desempregados. A discriminação dos trabalhadores desempregados não-beneficiários do seguro-desemprego juntamente com a defasagem da base de dados podem trazer por consequência um desestímulo à melhoria do desempenho dos executores.

4.8 Objetivando aperfeiçoar esse critério, propõe-se recomendar ao Codefat que considere o desempenho recente dos executores na colocação de trabalhadores desempregados, incluindo os não-beneficiários do seguro-desemprego, em consonância com o princípio da eficácia das ações, previsto no art. 2º, I, da Resolução do Codefat n. 385, de 28 de abril de 2004.

4.9 Com o implemento da recomendação, espera-se melhorar a eficácia alocativa dos recursos financeiros e incentivar a melhoria de desempenho dos executores da ação, abolindo a discriminação dos trabalhadores desempregados não-beneficiários do seguro-desemprego e premiando os executores que apresentam maior eficiência.

A distribuição dos Recursos do FAT para a intermediação de mão-de-obra não é efetiva na diminuição do desemprego de trabalhadores integrantes de Grupos Vulneráveis e gera incentivo adverso à colocação desses desempregados

4.10 Assim, como no subtítulo anterior, a Resolução do Codefat n. 419/2005 também prevê critério de colocação dos trabalhadores pertencentes aos grupos vulneráveis [1) Jovens de 16 a 24 anos com escolaridade máxima de segundo grau; 2) Trabalhadores acima de 40 anos com escolaridade máxima de primeiro grau incompleto; 3) Mulheres com escolaridade máxima de segundo grau (Codefat, 2004, art. 11, e 2005, art. 14)], definidos pelo Codefat que desestimula a melhoria de desempenho, uma vez que aloca mais recursos para os executores das unidades da federação com maior número de desempregados pertencentes a esses grupos. Essa realidade, entretanto, se contrapõe à necessidade de haver critérios de distribuição dos recursos do FAT que estimulem a colocação dos desempregados desse grupo, e não, como hoje vem ocorrendo, levando em consideração o seu estoque, ou seja, o número total desses trabalhadores que se encontra em situação de desemprego.

(...)

4.12 Em sua leitura atenta [da Resolução Codefat n. 419/2005, art. 14, inciso I], percebe-se que o critério não estimula a colocação dos trabalhadores pertencentes aos grupos vulneráveis, uma vez que ele considera como parâmetro para a distribuição dos recursos financeiros o quantitativo de trabalhadores vulneráveis desempregados e não os colocados. Portanto, trata-se aqui, assim como o critério abordado no subtítulo anterior, de mais um incentivo adverso, pois a premiação deriva do quantitativo de desempregados dos grupos vulneráveis e não da sua colocação. A tendência desse

critério é desestimular a colocação desses trabalhadores, uma vez que se receberá mais recursos quanto maior for o seu número em situação de desemprego.

4.13 Adicionalmente, o critério também está defasado em sua referência da base de cálculo - PNAD/2002. Como ele está fixo no tempo, prejudica ainda mais o critério, pois, mesmo se considerasse a colocação dos trabalhadores vulneráveis, e não o seu estoque, não se estaria levando em consideração o desenvolvimento de políticas ativas para incentivar sua colocação, uma vez que a base de cálculo dos 15% está fixada em 2002. Não haveria como considerar a melhoria do desempenho do executor na colocação desses grupos no mercado.

4.14 Além da ausência de critérios do Codefat que considerem a colocação dos grupos vulneráveis no mercado de trabalho, o MTE também não calcula qualquer indicador de desempenho que permita mensurar o sucesso dos executores nessa colocação. Para corrigir essa deficiência, as equipes do TCU e do MTE desenvolveram indicadores específicos que permitem o cálculo da participação do Sine na colocação dos grupos vulneráveis e no aproveitamento de seus encaminhamentos. Recomenda-se a adoção desses indicadores para monitorar a evolução do desempenho dos executores e estabelecer mecanismos de reconhecimento financeiro do bom desempenho:

a) Taxa de colocação de trabalhadores de grupos vulneráveis = n. de trabalhadores de grupos vulneráveis colocados pelo Sine/n. de admissões de trabalhadores de grupos vulneráveis registradas no Caged (equidade);

b) Taxa de aproveitamento de vagas por trabalhadores de grupos vulneráveis = n. de trabalhadores de grupos vulneráveis colocados pelo Sine/n. de trabalhadores de grupos vulneráveis encaminhados pelo Sine (equidade).

4.15 Apesar da distorção da política de incentivo à colocação dos trabalhadores vulneráveis, está em andamento, no Estado do Ceará, o programa Portas Abertas, que procura sensibilizar os empresários a contratarem os trabalhadores integrantes dos grupos vulneráveis, dando em contrapartida um selo de responsabilidade social, que pode ser utilizado como instrumento de propaganda pela empresa. As empresas que aderem ao programa assumem um protocolo de intenções de colocação de trabalhadores de grupos vulneráveis cadastrados no Sine. A adesão ao programa até agosto de 2005 era de 250 empresas.

4.16 Ao contrário do que ocorre no Ceará, de modo geral, a realidade encontrada é bem diversa dessa boa prática. Como já discutido, o critério tende a não estimular o desenvolvimento de políticas de incentivo à colocação dos trabalhadores vulneráveis e o que se viu foi exatamente isso. Os executores da ação não privilegiam o encaminhamento de trabalhadores dos grupos vulneráveis definidos pelo Codefat. O principal critério utilizado por eles é a persistência do trabalhador em retornar ao posto, procurando saber se surgiu alguma vaga para ele. Os números obtidos com as

respostas aos questionários enviados confirmam isso, ou seja, 45,07% (316 postos de um universo de 701 que responderam aos questionários) dos postos que responderam ao questionário afirmaram que consideram o retorno dos trabalhadores

cadastrados ao posto como critério de encaminhamento às vagas.

4.17 Para desenvolver políticas ativas de incentivo à colocação dos trabalhadores vulneráveis, deve-se começar pela base, ou seja, com a mudança do critério em análise. Portanto, cabe recomendar ao Codefat que altere o critério de distribuição de recursos para que, além de exigir o desenvolvimento de ações para inserção desses desempregados no mercado laboral, valorize o sucesso em sua colocação. Além disso, cabe recomendar ao MTE que adote os indicadores de desempenho mencionados no parágrafo 4.14, de modo a possibilitar a mensuração do desempenho dos executores na colocação desses grupos no mercado de trabalho. Com a implementação dessas recomendações, espera-se melhorar a eficácia alocativa dos recursos e criar incentivos para a inserção no mercado de trabalho dos trabalhadores pertencentes aos grupos vulneráveis.

Descontinuidade na vigência dos convênios destinados a manter a ação de intermediação de mão-de-obra no exercício de 2005

4.18 Os Coordenadores estaduais, municipais e de entidades sindicais do Sine reiteradamente relataram a descontinuidade do fluxo de recursos financeiros destinados a financiar a ação.

4.19 Os dois primeiros meses de 2003 foram cobertos pelos convênios de 2002. Os convênios celebrados em 2003 vigoraram até 28 de fevereiro de 2004.

4.20 Em 2004, devido a problemas orçamentários e mediante autorização contida na Resolução Codefat n. 377, de 25 de fevereiro de 2004, foram celebrados convênios ‘emergenciais’ com vigência entre março e maio de 2004. Posteriormente, foram celebrados convênios com vigência até 31 de dezembro de 2004. A vigência desses convênios foi estendida até 28 de fevereiro de 2005, por força do disposto no art. 9º, incisos I e II da Resolução Codefat n. 419, de 18 de janeiro de 2005, sem o repasse de novos recursos. Assim os executores tiveram que custear a ação por 9 meses (junho/2004 a fevereiro/2005) com os mesmos recursos destinados a financiá-la por 7 meses (junho a dezembro/2004).

4.21 Em 2005, cerca de 4/5 dos convênios foram celebrados entre a última semana de março e o final de abril, deixando esses executores sem recursos por períodos entre 30 e 60 dias. Convém destacar que nesse período a ação teve que ser financiada exclusivamente com recursos dos executores estaduais, municipais e de entidades sindicais, face à regra de irretroatividade na aplicação de recursos oriundos de convênios. Se forem adicionados a esse período os meses de janeiro e fevereiro, que ficaram sob a vigência dos convênios celebrados em 2004, mas não receberam aporte de

recursos, então, em 2005, os executores não puderam contar com recursos do FAT por no mínimo 3 meses.

4.22 O lapso temporal sem a cobertura dos recursos do FAT traz, para o gestor, dificuldades em adimplir com os compromissos assumidos no primeiro semestre do exercício financeiro, uma vez que terá que contar apenas com recursos próprios para fazê-lo. A incerteza quanto a assinatura do convênio a cada ano reduz a capacidade de planejamento dos coordenadores do Sine, uma vez que eles não têm como fazer previsões de despesas sem ter a cobertura orçamentária suficiente para pagá-las.

4.23 A descontinuidade na vigência dos convênios resulta da incerteza do processo orçamentário brasileiro, que, por vezes, inicia o ano fiscal sem aprovação da lei de meios ou de atraso na programação financeira do exercício.

4.24 Objetivando solucionar esse e alguns outros problemas apontados pela auditoria, o MTE publicou, em 21 de dezembro de 2005, a Resolução do Codefat n. 466, que preconiza elaboração de convênios plurianuais. O primeiro Plano Plurianual Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (PPE) e o Convênio Único correspondente (instrumento federal de integração e operacionalização das funções e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, a ser celebrado com estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes), que estariam em fase inicial de implantação, terão vigência de 2006 a 2009. Como essa mudança é recente, não é possível elaborar qualquer conclusão a respeito, cabendo acompanhar seu impacto sobre a execução das ações no decorrer do monitoramento da implementação das deliberações do Tribunal.

4.25 Para evitar que o atraso na celebração de convênios volte a ocorrer nos próximos exercícios e considerando a necessidade de monitorar os efeitos das medidas que vêm sendo adotadas, é oportuno recomendar ao Ministério do Trabalho que estude a viabilidade de alterar os períodos de vigência dos convênios, adequando-os ao processo de definição dos recursos orçamentários disponíveis para o financiamento da ação.

Transferência parcial dos recursos conveniados aos executores da ação

4.26 Análise dos dados do Siafi permitiu identificar redução considerável da transferência dos recursos financeiros em 2004, quando comparados com os exercícios de 2002 e 2003. Além disso, detectou-se que as entidades sindicais são as únicas que, desde o exercício de 2002, vêm recebendo a totalidade prevista dos repasses dos recursos do FAT. Entretanto, a transferência desses recursos deveria ser realizada de forma integral, sem distinção entre os executores.

4.27 No exercício de 2004, em média, foram transferidos 86,34% dos recursos conveniados. Esse percentual foi significativamente inferior aos 99,81% em 2003 e aos 98,34% em 2002. Os menores percentuais de transferência no exercício de 2004 foram de 51%, para o Sine de Roraima, e de 54,23%, para o Sine do Amazonas. Essa realidade foi bem diversa de 2003, quando os

menores percentuais atingidos foram de 99,43%, em Brasília, e de 99,06%, em São Paulo. Em 2003, quase todos os executores receberam a totalidade dos recursos conveniados.

(...)

4.29 Conforme informações do MTE, os Estados do Amazonas e de Roraima tiveram percentuais de transferência reduzidos em 2004 porque estavam inadimplentes e não puderam receber a totalidade dos recursos a eles destinados.

Gráfico 6 - Distribuição de recursos do FAT aos executores, em 2004.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: MTE

4.30 Os sindicatos, entretanto, receberam, ao longo do mesmo período assinalado, 100% dos recursos do FAT previstos, mesmo em 2004, quando houve queda significativa no repasse para os demais executores. Para melhor ilustrar o tratamento diferenciado que as entidades sindicais tiveram no exercício de 2004, em contraposição aos executores estaduais que atuam dentro do mesmo espaço geográfico, cabe citar os casos de São Paulo, Rio de Janeiro e de Minas Gerais. Os Sine estaduais dessas localidades receberam entre 86% e 88% dos recursos conveniados, enquanto as entidades sindicais tiveram o repasse da totalidade dos recursos.

4.31 A transferência parcial dos recursos traz, por consequência, a redução da capacidade de atuação das redes que não receberam a totalidade dos recursos, uma vez que se planejaram para receber os 100%, mas no fim só houve o repasse, em média, de 87%. O tratamento diferenciado dado às entidades sindicais, únicas a receberem a integralidade dos recursos conveniados, gera perda de competitividade das redes vinculadas às unidades da federação, já que estão trabalhando com menor disponibilidade de recursos.

4.32 Para corrigir essa situação, cabe recomendar ao Ministério do Trabalho que trate igualmente os executores que estejam em situação semelhante no repasse dos recursos conveniados, de modo a disponibilizar-lhes as mesmas condições de competitividade no implemento da ação.

Limitações do Sigae no gerenciamento da ação

5.1 O Sigae é o sistema informatizado utilizado pelo MTE no gerenciamento da ação. Todavia, o sistema está disponível em pouco menos de 1/2 dos postos de atendimento do Sine. Os elevados custos de implementação e operação do Sigae e a indisponibilidade de requisitos tecnológicos necessários à interligação do sistema impedem a expansão da sua cobertura. Verificaram-se também inconsistências e limitações no fornecimento de informações gerenciais pelo Sigae.

Baixa Cobertura do Sigae

5.2 Segundo dados do MTE, em junho de 2006, o Sigae estava instalado em 561 dos 1.175 postos de intermediação de mão-de-obra (47,74% dos postos). O estado do Paraná desenvolveu sistema informatizado próprio, denominado Sistema de Intermediação de mão-de-obra (Simo/PR), que

atendia, em junho de 2006, a 191 postos paranaenses do sistema público de emprego (16,26% do total de postos do país). Há, ainda, 423 postos de atendimento não interligados a um sistema gerencial informatizado (aproximadamente 36% dos postos).

5.3 No primeiro semestre de 2006, os postos conectados ao sistema informatizado - Sigae ou Simo/PR - foram responsáveis pelo atendimento de 84,64% dos trabalhadores que procuraram emprego no Sine, enquanto que os postos não informatizados atenderam a 15,36% dos trabalhadores que buscaram a intermediação de mão-de-obra do sistema público de emprego.

Gráfico 7 - Postos do Sine atendidos por sistema informatizado em junho/2006 e número de trabalhadores inscritos, janeiro a junho de 2006.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Sigae e Caged

5.4 Esses dados indicam que, apesar de 36% dos postos ainda não estarem interligados a qualquer sistema, 85% dos trabalhadores inscritos são atendidos nas unidades cobertas pelo Sigae ou pelo Simo. Mesmo com esses números positivos, não se pode afastar a necessidade de se continuar expandindo a cobertura do Sigae, com vistas a conferir maior qualidade na identificação dos trabalhadores com perfil adequado às vagas oferecidas ao sistema público de emprego e a fornecer dados gerencias confiáveis e tempestivos. Essa expansão deve priorizar os postos com maior demanda de trabalhadores.

5.5 O percentual de 36% de postos ainda não atendidos por qualquer sistema informatizado se explica pelos elevados custos de implantação e manutenção e pela exigência de requisitos tecnológicos indisponíveis em municípios de pequeno porte. Para se interligar ao Sigae, o posto do Sine necessita adquirir, além dos terminais de atendimento, um servidor de rede e outro equipamento para back-up das informações, e contratar, junto a uma operadora de serviços telefônicos, o uso de canal de dados destinado exclusivamente ao tráfego de informações do sistema informatizado, cujo custo mensal é de aproximadamente R\$ 1.000,00. Esse serviço não está disponível em municípios de pequeno porte.

5.6 Outro fator que dificulta a expansão da cobertura do Sigae é o desenvolvimento e uso de sistema informatizado próprio pelo estado do Paraná. Segundo declarações da coordenação do Sine no Paraná, o estado não adere ao Sigae em razão do sistema paranaense ter menor custo de implantação, fazer a interligação dos postos via internet e ter menor necessidade de manutenção. Apesar de não ser conectado ao Sigae, a coordenação do Sine no Paraná informa ter condições de extrair diariamente os dados de atendimento registrados no Simo/PR e remetê-los à Datamec, para incorporação dessas informações ao banco de dados do Sigae. Se essa providência for adotada, o Sigae passará a dispor de informações relativas à 64% dos postos, os quais foram responsáveis pelo atendimento de 84,64% dos trabalhadores que recorreram ao Sine no primeiro semestre de 2006.

5.7 A situação existente reduz a confiabilidade e a tempestividade dos dados de atendimento da ação referentes aos postos sem sistema informatizado. Dessa forma, mostra-se oportuno recomendar ao MTE que adote soluções tecnológicas que reduzam os custos de implantação e operação do Sigae, contemplando, entre outras, a possibilidade de conexão dos postos via internet, e viabilize a incorporação dos dados de atendimento do Simo/PR ao Sigae. A implementação dessas medidas deve facilitar a continuidade do processo de aumento da cobertura do Sigae, já em implementação pelo MTE, melhorando a confiabilidade e a tempestividade dos dados gerenciais, além de gerar economia de recursos financeiros.

6. Fragilidade na supervisão da ação de intermediação de mão-de-obra

6.1 As atividades do Sine são realizadas de forma descentralizada por meio de convênios com os executores estaduais, municipais e entidades sindicais. O Ministério do Trabalho e Emprego, como agente concedente desses convênios, detém a função gerencial fiscalizadora de sua implementação, dentro do prazo regulamentar de execução/prestação de contas do convênio (artigo 23, Instrução Normativa STN n. 01, de 15 de janeiro de 1997). Além disso, as cláusulas conveniais também trazem previsão de que o Ministério do Trabalho e Emprego mantenha a supervisão, o acompanhamento, o controle e a avaliação da execução do Plano de Trabalho, inclusive no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados. Essa competência de supervisão, entretanto, não fica restrita ao nível federal. Aos executores estaduais, municipais e entidades sindicais cabe supervisionar os postos de atendimento com a mesma finalidade de garantir o bom desempenho da ação. Neste tópico, a supervisão será avaliada, levando em consideração a sua realização em âmbito federal e local, no que se refere à qualidade e à abrangência de cobertura.

A supervisão dos executores da ação pelo Ministério do Trabalho e Emprego não é contínua nem abrangente

6.2 Desde o exercício de 2003, as ações de supervisão não vêm sendo implementadas de forma rotineira. Na realidade, elas estão mais concentradas nos últimos meses do ano. Além disso, não está havendo cobertura com abrangência suficiente dos executores. Na prática, a maior parte deles fica sem receber supervisão do Ministério do Trabalho e Emprego.

6.3 Sabe-se, entretanto, que a supervisão, para se efetuar nos termos do artigo 28 da Resolução do Codefat n. 385/2004, que estabelece o acompanhamento e a supervisão das ações do Sine durante a vigência do convênio, que é anual, teria que ser realizada pelo menos uma vez ao ano em cada executor. O que se tem encontrado, no entanto, é uma realidade distinta do preconizado. Do exercício de 2003 até o mês de agosto de 2005, foram realizadas, no total, 17 supervisões. Cabe salientar que, dentro desse universo, dois estados, Sergipe e Rio de Janeiro, foram visitados duas vezes, uma em 2003 e outra em 2004. Na realidade, portanto, só 15 executores, de um total de 32, foram supervisionados nesse período de avaliação. Desse modo, durante dois anos e meio, houve

cobertura de supervisão de aproximadamente 50% dos executores, resultado bem aquém à meta que deveria ser de 100% ao ano.

6.4 Além disso, as supervisões do Ministério do Trabalho e Emprego, nos exercícios de 2004 e de 2005, não alcançaram as entidades sindicais. Na realidade, no período abrangido por esta auditoria, de 2003 a 2005, só a entidade sindical SDS/RJ foi supervisionada, em novembro de 2003.

6.5 Desde o exercício de 2003, o período destinado às supervisões fica concentrado no último bimestre do ano, tempo que parece exíguo para dar cobertura à totalidade dos executores.

6.6 Quanto à supervisão do exercício de 2005, o roteiro foi encaminhado pela área técnica ao Diretor do Departamento de Emprego e Salário em 04 de outubro de 2005. Esse roteiro prevê supervisão de 10 executores (três deles já supervisionados nos dois últimos exercícios), a partir de 17 de outubro. Mais uma vez, a previsão de supervisão está aquém dos 100% de cobertura, total de 32 executores, previsto na legislação. Além disso, a documentação encaminhada pelo MTE não registra os critérios usados para selecionar os executores a ser supervisionados, não ficando claro se as ações de supervisão são orientadas para corrigir as causas do baixo desempenho, apurado mediante os indicadores analisados no capítulo 0.

6.7 A causa alegada pelo Ministério do Trabalho e Emprego para a deficiência da supervisão é a insuficiência de recursos humanos e financeiros. Entretanto, qualquer programa, em sua implementação, deve ser periodicamente supervisionado a fim de garantir a observância do que foi previamente planejado.

6.8 A permanência dessa situação tende a gerar ausência ou demora na correção das falhas operacionais dos executores da ação. A falta de supervisão tempestiva, no médio e longo prazos, aumentará a probabilidade de ocorrência de prejuízos ao desempenho da ação.

6.9 Objetivando corrigir as deficiências da supervisão nos postos de atendimento do Sine, o MTE prescreveu, no Termo de Referência da Resolução do Codefat nº 466, algumas ações, tais como: rotinas para promoção da integração das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SEPTR); metodologia e padrão básico de acompanhamento e supervisão das ações; horário mínimo de funcionamento dos postos de atendimento; estrutura física básica para atendimento da população nos postos e metodologia de integração das ações do SEPTR. Como essa Resolução só foi publicada em dezembro de 2005, não há como se estabelecer alguma conclusão sobre o assunto, cabendo, na fase de monitoramento da implementação das deliberações do Tribunal, acompanhar os efeitos dessas medidas sobre a qualidade da supervisão dos postos de atendimento.

6.10 Visando à reversão da situação diagnosticada, cabe recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego que, durante a vigência dos convênios, realize supervisão em cada um dos executores da ação, inclusive nas entidades sindicais, tomando por subsídio os indicadores de

desempenho da ação e as informações geradas pela supervisão realizada pelos executores nos seus postos de atendimento.

6.11 Com o implemento dessa recomendação, espera-se agilizar a detecção das falhas operacionais, possibilitando sua correção tempestiva. Com isso, os dados gerenciais serão muito mais fidedignos, gerando maior confiança e transparência no sistema e possibilitando a adoção de providências corretivas, com vistas à melhoria de desempenho.

Deficiência na supervisão dos postos de atendimento do Sine pelos executores da Ação

6.12 Cerca de 77% dos postos que responderam aos questionários enviados afirmaram que estão recebendo visitas de supervisão dos executores da ação (540 dos 701 respondentes). Apesar desse alto percentual, sabe-se que essas visitas vêm sendo realizadas de forma deficiente. Muitos executores não estão elaborando roteiros e planos de supervisão, condições mínimas para se ter um adequado planejamento de sua execução.

6.13 Conforme estabelecido no art. 5º da Resolução do Codefat n. 419, de 18 de janeiro de 2005, o Plano de Trabalho deverá prever uma estrutura para a coordenação do proponente que seja capaz de executar e garantir o bom andamento das atividades do Sine. Além disso, os convênios prevêem que as unidades executoras executem o Plano de Trabalho, zelando pela boa qualidade das ações e serviços prestados, buscando, dessa forma, alcançar eficiência e eficácia em suas atividades. Para tanto, o executor local deverá ter uma estrutura suficiente que lhe permita implementar com qualidade as ações do Sine, dentre elas, a intermediação de mão-de-obra. Portanto, para que a unidade executora consiga garantir o bom desempenho dessas ações, ela precisa manter a supervisão, o acompanhamento, o controle e a avaliação da execução do Plano de Trabalho, assim como o faz o Ministério do Trabalho e Emprego no nível central.

6.14 Além do elevado percentual de respostas afirmativas quanto à supervisão dos executores da ação, 51,4% dos postos afirmaram que a entidade a que eles estão vinculados vem monitorando a implementação das recomendações decorrentes da supervisão (360 dos 701 respondentes). Esse número, entretanto, deve ser interpretado com cautela, pois, nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Tocantins, que foram visitados durante a auditoria, foi constatado que não há elaboração de roteiro de supervisão a ser aplicado nos postos de atendimento, prejudicando sua realização de forma satisfatória. Além disso, entre os estados que o elaboram (Piauí, Ceará, Paraná e Amazonas), o Amazonas não está conseguindo implementá-lo em sua integralidade.

6.15 A possível causa da deficiência de supervisão é a ausência de cobrança do Ministério do Trabalho e Emprego para que os executores supervisionem os postos de atendimento do Sine. Essa situação fica agravada, quando se sabe que a supervisão realizada pelo Ministério também vem ocorrendo de forma deficiente, como mencionado no subtítulo anterior. Fica, portanto, difícil que o gestor federal tenha um maior controle sobre o desempenho unidades executoras, uma vez que ele,

quem deveria e poderia cobrar melhorias, vem realizando sua supervisão também em condições deficientes. A conclusão é que há deficiência na supervisão nos níveis federal e local.

6.16 Essa situação tende a gerar ausência ou demora na correção das falhas operacionais dos postos do Sine. Isso leva a um aumento no risco de ocorrência de prejuízo ao desempenho dos postos de atendimento do Sine.

6.17 Para corrigir essa situação, cabe recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego que elabore, em articulação com os executores da ação, roteiro mínimo de supervisão dos postos de atendimento, bem como que exija dos executores o encaminhamento anual dos relatórios consolidados dos resultados da supervisão em seus postos de atendimento, contemplando, entre outras informações, a análise da implementação das recomendações da supervisão anterior.

6.18 Com o implemento dessas recomendações pretende-se alcançar a correção tempestiva de falhas operacionais, reduzindo o risco de prejuízos ao desempenho dos postos de atendimento do Sine.

7. Terceirização de mão-de-obra nos postos do Sine

7.1 Há indícios de que executores têm terceirizado as atividades de atendimento ao trabalhador e de captação de vagas e usado recursos do convênio com a União para pagar essa despesa. Como se trata de terceirização, cabe inicialmente analisar se, no caso concreto, a mesma está sendo realizada em atividade-meio, uma vez que já há jurisprudência pacífica do TCU (Súmula n. 97; Acórdãos ns. 17/2004 - Plenário; 256/2005 - Plenário; 564/2003 - Plenário; 71/2003 - Plenário), estabelecendo sua vedação em atividades finalísticas.

7.2 Quanto à análise de ser ou não atividade finalística, cabe recorrer ao Enunciado n. 331, de 17 de dezembro de 1993, do TST, o qual, com a alteração introduzida pela Resolução n. 96, de 11 de setembro de 2000, consagrou o seguinte entendimento: 'Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei n. 7.102, de 20/06/1983), de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.'

7.3 Diante desse entendimento do TST, cabe a averiguação da subordinação e da pessoalidade para distinguir a terceirização lícita da ilícita. (...)

7.4 Dessa forma, se o tomador de serviço escolhe o trabalhador, dá ordens diretas a ele e não à empresa contratada, exerce sobre ele o poder disciplinar, aplicando-lhe penalidades; se a empresa contratada é substituída, mas os trabalhadores continuam, o que ocorre de fato é fornecimento de mão-de-obra, porque estão presentes a pessoalidade e a subordinação direta (Di Pietro, 2005, p. 305-306).

7.5 O caso concreto em estudo trata da terceirização dos atendentes dos postos do Sine. Cabe inicialmente avaliar se a atividade dos atendentes do Sine é ou não finalística. O art. 3o, incisos

V e VI, do Decreto n. 76.403, de 08 de outubro de 1975, que criou o Sine, estabelece que o sistema tem por objetivo, entre outros, propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego e o de prestar informações ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos.

7.6 O atendente do posto realiza tanto o atendimento dos trabalhadores, fazendo sua inscrição na intermediação de mão-de-obra, quanto dos empresários, cadastrando as vagas oferecidas. Além disso, no momento em que ele realiza a inscrição do trabalhador, faz a verificação de disponibilidade de vaga adequada ao seu perfil. Havendo compatibilidade deste com os requisitos da vaga, o atendente faz encaminhamento do trabalhador à empresa.

7.7 Cabe destacar que não se trata de mera atividade de recepção ou atendimento ao público, e sim o esclarecimento de direitos, a análise de documentos, a conferência de requisitos e registros nos sistemas do Sine.

7.8 Diante da descrição das atividades do atendente, percebe-se que sua função integra a atividade-fim do posto, que é justamente promover o encontro das informações da oferta e da demanda de trabalho. Não caberia, portanto, terceirização dessa mão-de-obra.

7.9 Além disso, o atendente tem suas atividades sob subordinação do gerente do posto e não de um preposto da empresa de terceirização contratada. Caracterizada essa subordinação, tem-se o vínculo do trabalhador com o posto, o que descaracteriza a regularidade da terceirização.

7.10 Esses fatos sugerem que as terceirizações estão ocorrendo de forma irregular. Além disso, a Constituição Federal veda utilizar recursos de convênio para pagamento de pessoal ativo (art. 167, inciso X), tampouco contratar pessoal sem concurso público (art. 37, inciso II). Ao permitir que os executores paguem a despesa da terceirização irregular com recursos do convênio, o MTE permite uma burla aos dispositivos constitucionais. Há indícios, portanto, de que se está fazendo uso de um subterfúgio, por meio da terceirização de mão-de-obra, para se utilizar os recursos do FAT para o pagamento de pessoal, que deveria entrar como contrapartida dos convenientes.

7.11 Esses fatos foram constatados mediante entrevistas e observação direta das atividades desenvolvidas pelos contratados e, apesar de não interferirem no desempenho da ação objeto deste relatório de auditoria, precisam ser mais bem evidenciados mediante obtenção de documentação comprobatória de cada um dos executores. Sendo assim, a questão será examinada em processo distinto, conforme art. 246 do Regimento Interno do TCU.”

8. Diante do exposto e visando a contribuir para a melhoria da ação de orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, a equipe de auditoria submete a este Tribunal as seguintes propostas (fls. 260/262 - vol. 2:

8.1 - recomendar:

8.1.1 - à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) que:

“a) pactue com os executores metas realísticas, exequíveis e desafiadoras para os indicadores de captação de vagas, aproveitamento de vagas e colocação de trabalhadores no mercado de trabalho;

b) adote os seguintes indicadores para monitorar o desempenho dos executores na colocação de trabalhadores dos grupos vulneráveis definidos pelo Codefat:

b.1) taxa de colocação de trabalhadores de grupos vulneráveis = n. de trabalhadores de grupos vulneráveis colocados pelo Sine/n. de admissões de trabalhadores de grupos vulneráveis registradas no Caged (equidade);

b.2) taxa de aproveitamento de vagas por trabalhadores de grupos vulneráveis = n. de trabalhadores de grupos vulneráveis colocados pelo Sine/n. de trabalhadores de grupos vulneráveis encaminhados pelo Sine (equidade);

c) elabore, em conjunto com os executores com baixo desempenho, por exemplo inferior a 50% do melhor resultado para os indicadores mencionados nos itens anteriores, plano de ação que vise a combater as causas do baixo desempenho;

d) proporcione a discussão das estratégias gerenciais da ação, mediante divulgação de dados comparativos de desempenho, e a disseminação das boas práticas de gestão entre os coordenadores do Sine;

e) implemente programa de capacitação específico para os funcionários que atuam na captação vagas;

f) implemente, em articulação com os executores da ação, centrais de captação de vagas nas localidades atendidas por mais de um posto do Sine;

g) construa, em articulação com os executores da ação, metodologia para convocação dos trabalhadores com os perfis mais adequados às vagas ofertadas, sem prejuízo de ações que favoreçam o maior aproveitamento dos desempregados que fazem parte dos grupos vulneráveis definidos pelo Codefat;

h) proveja a ação de qualificação profissional com informações relativas aos requisitos de educação e qualificação das vagas não-preenchidas pelo Sine;

i) estude a viabilidade de alterar os períodos de vigência dos convênios, adequando-os ao processo de definição dos recursos orçamentários disponíveis para o financiamento da ação;

j) trate igualmente os executores que estejam em situação semelhante no repasse dos recursos convencionais, de modo a disponibilizar-lhes as mesmas condições de competitividade no implemento da ação;

l) adote soluções tecnológicas que reduzam os custos de implantação e operação do Sigae, contemplando, entre outras, a possibilidade de conexão dos postos via internet, e viabilize a incorporação dos dados de atendimento do Simo/PR ao Sigae;

m) realize supervisão em cada um dos executores da ação, inclusive nas entidades sindicais, durante a vigência dos convênios, tomando, por subsídio, os indicadores de desempenho da ação e as informações geradas pela supervisão realizada pelos executores nos seus postos de atendimento;

n) elabore, em articulação com os executores da ação, roteiro mínimo de supervisão dos postos de atendimento;

o) exija dos executores o encaminhamento dos relatórios consolidados dos resultados da supervisão em seus postos de atendimento, contemplando, entre outras coisas, a análise da implementação das recomendações proferidas na supervisão anterior;

p) supervisione o Sine Tocantins, que vem apresentando desempenho discrepante dos demais executores na captação de vagas e colocação de trabalhadores;”

8.1.2 - ao Codefat que:

a) considere o desempenho recente dos executores na colocação de todo o grupo de trabalhadores desempregados, não excluindo os não-beneficiários do seguro-desemprego, em consonância com o princípio da eficácia das ações, previsto no art. 2º, I, da Resolução do Codefat n. 385/2004, e com o princípio constitucional da eficiência, respectivamente;

b) altere o critério de distribuição de recursos para que, além de exigir o desenvolvimento de ações para inserção desses desempregados no mercado laboral, valorize o sucesso em sua colocação;

8.2 - determinar à SPPE/MTE que remeta ao Tribunal, no prazo de sessenta dias, plano de ação contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela adoção dessas medidas;

8.3 - remeter cópia do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, e deste relatório de auditoria, ao Ministro do Trabalho e Emprego; ao Secretário de Políticas de Emprego do MTE; ao Presidente do Senado Federal, bem como aos Presidentes da Comissão Permanente de Assuntos Sociais (CAS) e da Subcomissão Permanente de Trabalho e Previdência (Castprev) daquela Casa; ao Presidente da Câmara Federal, bem como ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) daquela Casa; aos coordenadores estaduais, municipais e de entidades sindicais do Sine; ao assessor especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego; e à 5ª Secex;

8.4 - arquivar os autos na Seprog.

9. O Sr. Diretor da Seprog e a Sra. Secretária manifestam-se de acordo com o encaminhamento acima indicado (fls. 270 e 271 - vol. 1).

É o Relatório.

Voto do Ministro Relator

O Relatório de Auditoria Operacional que ora se examina teve o objetivo de avaliar a Ação governamental “Orientação Profissional e Intermediação de mão-de-obra” (2550) do programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda (0099), gerenciada pela Secretaria de Políticas de Emprego (SPPE) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A auditoria abrangeu os exercícios de 2003 a 2005 e foi executada com o apoio do Projeto Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social - Cerds.

2. Destaco, desde logo, o cuidadoso trabalho produzido pelos Analistas deste Tribunal, Valdir Lavorato e Cristiane Maria Pereira Coutinho, lotados na Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - Seprog, e João José Rocha de Souza, da Secretaria Adjunta de Fiscalização - Adfis. Os Analistas desta Corte contaram, ainda, com a participação de servidora do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Rosana Ferreira Lima, com base em convênio firmado entre este Tribunal e aquele Órgão de controle, visando ao treinamento em Auditorias dessa natureza, com a previsão de financiamento partilhado entre o TCU e o Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID), no âmbito do aludido Cerds.

3. Foi delineado o escopo do exame a ser realizado na referida Ação, utilizando-se, em especial, quatro questões, abordadas nos capítulos 3 a 6 do Relatório da Auditoria, quais sejam: capacidade gerencial do Sine - Sistema Nacional de Emprego, critérios de distribuição dos recursos do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, Sigae - Sistema de Gestão de Ações de Emprego e supervisão da Ação “Orientação Profissional e Intermediação de mão-de-obra”.

4. Como informado nos itens 3 e 4 do Relatório que precede este Voto, além do exame dos documentos provenientes do Ministério do Trabalho e Emprego e das informações obtidas mediante pesquisa no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), foi providenciada a coleta de dados por meio de entrevistas junto aos coordenadores dos Sine estaduais do Amazonas, Tocantins, Paraná e Minas Gerais, aos gerentes de postos de atendimento de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Piauí, aos coordenadores municipais do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, aos coordenadores das entidades sindicais Força Sindical/SP, Central Única dos Trabalhadores/SP, Confederação Geral dos Trabalhadores/MG e Sindical Democracia Social/RJ.

5. Releva consignar a participação do gestor da Ação, nos termos do parágrafo 6.5 do capítulo VI do Manual de Auditoria Operacional, Sr. Remígio Todeschini, Secretário de Políticas

Públicas de Emprego e Presidente do Codefat, que examinou a versão preliminar do Relatório da Auditoria e ofereceu comentários acerca das constatações ali consignadas, que foram avaliados pela equipe, conforme fls. 188/200.

6. Segundo consta dos subitens 2.31 e 2.32 do Relatório da Auditoria, o PPA 2004/2007 prevê o aporte de R\$ 360.125.668,00 para a Ação “Orientação Profissional de Intermediação de mão-de-obra”, sendo que a execução financeira realizada entre 1º/01/2004 e 12/12/2005 alcançou a importância de R\$ 129.161.804,00 representando 35,87% do valor previsto para o quadriênio. A dotação orçamentária da ação de 2005 foi 10,46% menor que a de 2003, quando foram alocados R\$ 94,4 milhões no orçamento fiscal.

7. Após examinar o trabalho realizado, entendo que as providências sugeridas mostram-se pertinentes e deverão contribuir para o aprimoramento da Ação em causa. Todavia, creio necessários alguns comentários adicionais, como se verá no decorrer deste Voto.

8. As três principais ações do sistema público de emprego brasileiro são o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional. As duas primeiras ações integram o programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda. A terceira ação constitui o programa Qualificação Social e Profissional. Para que o sistema público de emprego seja eficaz, essas três importantes ações devem alcançar seus respectivos objetivos e se articularem de forma integrada.

9. A ação “Orientação Profissional e Intermediação de mão-de-obra” tem, por objetivo geral, diminuir o desemprego friccional, que é o desemprego temporário, causado pela falta de informação “perfeita” a respeito do mercado de trabalho. Para isso, o Sine utiliza uma rede de postos de atendimento que faz o cruzamento das informações das vagas cadastradas com o perfil dos candidatos inscritos, realizando o encaminhamento dos trabalhadores para a vaga. Dessa forma, o Sine funciona como um agente catalisador do processo de colocação dos trabalhadores desempregados no mercado de trabalho.

10. Apesar de dispor de cerca de 1.175 postos de atendimento geridos por 32 executores em todo Brasil, o Sine vem apresentando baixo índice de colocação de trabalhadores no mercado laboral. A auditoria permitiu detectar deficiências no Sistema de Gestão de Ações de Emprego (Sigae) e nas atividades de supervisão e monitoramento do desempenho da ação.

11. O Sine apresenta grande variação de desempenho entre os executores (estado, município e entidades sindicais) nos três principais indicadores de eficácia examinados, previstos no PPA 2004/2007: captação de vagas no mercado de trabalho, aproveitamento das vagas captadas, mediante colocação de trabalhadores inscritos, e participação na colocação de trabalhadores no mercado de trabalho. Em todos os indicadores, evidenciou-se importante dispersão nos resultados

obtidos, com a ocorrência de diversos executores com desempenho inferior à metade do melhor desempenho observado.

12. Concorde com a equipe de auditoria, quando sugere recomendação ao Ministério do Trabalho e Emprego que elabore, em conjunto com os executores que apresentassem desempenho inferior a 50% do melhor resultado para o indicador, plano de ação que vise combater as causas desse baixo desempenho, proporcionando discussão de estratégias gerenciais da ação e a disseminação de boas práticas de gestão entre os executores do Sine.

13. Ademais, o MTE também não calcula qualquer indicador de desempenho que permita mensurar o sucesso dos executores nessa colocação. Para corrigir essa deficiência, as equipes do TCU e do MTE desenvolveram indicadores específicos que permitem o cálculo da participação do Sine na colocação dos grupos vulneráveis (jovens de 16 a 24 anos, com escolaridade de, no máximo, segundo grau, dos trabalhadores acima de 40 anos, com escolaridade de, no máximo, primeiro grau incompleto, e das mulheres com escolaridade de, no máximo, segundo grau) e no aproveitamento de seus encaminhamentos. Recomenda-se a adoção desses indicadores para monitorar a evolução do desempenho dos executores e estabelecer mecanismos de reconhecimento financeiro do bom desempenho:

b.1) taxa de colocação de trabalhadores de grupos vulneráveis = n. de trabalhadores de grupos vulneráveis colocados pelo Sine/n. de admissões de trabalhadores de grupos vulneráveis registradas no Caged (equidade);

b.2) taxa de aproveitamento de vagas por trabalhadores de grupos vulneráveis = n. de trabalhadores de grupos vulneráveis colocados pelo Sine/n. de trabalhadores de grupos vulneráveis encaminhados pelo Sine (equidade);

14. Quanto ao financiamento da ação, constatou-se que os critérios de distribuição dos recursos do FAT não contribuem para estimular a melhora da eficiência da ação. Esses critérios são estabelecidos pelo Codefat (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador), órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT. Tais critérios não valorizam os resultados alcançados pelos executores da ação e são ineficazes na redução do desemprego dos trabalhadores pertencentes aos grupos vulneráveis definidos pelo Codefat.

15. Sobre tal constatação, está sendo proposta pela equipe recomendação ao Codefat que leve em consideração, nos critérios de distribuição dos recursos, o sucesso na colocação dos desempregados pertencentes a esses grupos. Espera-se com isso, incentivar a melhoria do desempenho dos executores da ação e a inserção dos grupos vulneráveis no mercado de trabalho.

16. Em relação ao Sigae, que é o sistema informatizado utilizado pelo MTE no gerenciamento da ação, observou-se que, apesar de 36% dos postos ainda não estarem interligados a

qualquer sistema, 85% dos trabalhadores inscritos são atendidos nas unidades cobertas pelo Sigae ou pelo Sistema Informatizado de mão-de-obra (Simo). Ainda que a avaliação seja positiva, neste aspecto, não se pode afastar a necessidade de se continuar expandindo a cobertura do Sigae, com vistas a conferir maior qualidade na identificação dos trabalhadores com perfil adequado às vagas oferecidas ao sistema público de emprego e a fornecer dados gerenciais confiáveis e tempestivos.

17. No que concerne à supervisão, identificou-se que, tanto no âmbito federal, quanto em nível local, ela vem sendo realizada de forma descontínua e sem abranger a totalidade dos postos que executam a ação. A supervisão do Ministério do Trabalho e Emprego, desde 2003, período avaliado pela auditoria, vem ocorrendo no último trimestre do ano, prazo insuficiente para cobrir os 32 executores da ação. O resultado é que, de 2003 até setembro de 2005, apenas 15, dos 32 executores, foram supervisionados.

18. Para a correção desse problema, cabe recomendação ao Ministério do Trabalho e Emprego para que adote medidas visando à realização de supervisões em cada um dos executores da ação durante a vigência do convênio e que elabore, em articulação com os executores da ação, roteiro mínimo de supervisão dos postos de atendimento.

19. As entrevistas com coordenadores estaduais, municipais e de centrais sindicais do Sine, bem assim com gerentes de postos de atendimento evidenciou, ainda, a sobreposição de esforços para captar vagas. Essa situação é mais nítida nas localidades onde há mais de um executor da ação (estado, município e entidades sindicais), mas também ocorre em localidades onde o mesmo executor mantém mais de um posto de atendimento. Nesse último caso, postos diferentes em uma mesma localidade empreendem esforços independentes para captar vagas, fazendo com que mais de um posto aborde a mesma empresa na busca por vagas. Essa repetição de esforços gera custos desnecessários e reduz a eficiência do sistema.

20. Segundo apurado, o MTE sinalizou algumas soluções para resolver esse problema. Uma delas seria a criação, no Sigae, de “regiões agregadas”, que consistem em ferramenta utilizada pelos postos do mesmo executor para permitir a visualização de todas as vagas por eles captadas. Essa possibilidade foi confirmada in loco pela auditoria, mas não resolve o problema porque o processo de captação é constante e não articulado entre os postos onde não há central de captação. No entanto, o uso da ferramenta é importante para melhorar o desempenho dos postos no aproveitamento de vagas já captadas, uma vez que trabalhadores, ao se dirigirem a determinado posto de atendimento, podem ser encaminhados a vagas captadas em outros postos, se possuírem as características requeridas.

21. Importa ressaltar que, em 21/12/2005, após o término da auditoria, foi publicada a Resolução Codefat n. 466, que instituiu o Plano Plurianual Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) e o Convênio Único no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, visando à integração das funções e ações do referido Sistema. Para orientar as diretrizes do Plano

Plurianual Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, foi elaborado um Termo de Referência destinado aos gestores das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Nesse documento, ficou estabelecido que o SPETR terá, dentre outras responsabilidades, a missão de integrar as ações no mesmo território, evitando, portanto, sobreposições. Cumpre a este Tribunal, pois, aferir os efeitos dessa Resolução sobre a gestão das ações de intermediação de mão-de-obra, em monitoramento às Deliberações decorrentes do presente processo.

22. Os Coordenadores estaduais, municipais e de entidades sindicais do Sine relataram a descontinuidade do fluxo de recursos financeiros destinados a financiar a ação. Os dois primeiros meses de 2003 foram cobertos pelos convênios de 2002. Os convênios celebrados em 2003 vigoram até 28 de fevereiro de 2004. Em 2004, devido a problemas orçamentários, foram celebrados convênios “emergenciais”, sem o repasse de novos recursos do FAT. Os executores tiveram, portanto, que custear a ação por 9 meses (junho/2004 a fevereiro/2005) com os mesmos recursos destinados a financiá-la por 7 meses (junho a dezembro/2004). Em 2005, cerca de 4/5 dos convênios foram celebrados entre a última semana de março e o final de abril, deixando esses executores sem recursos por períodos entre 30 e 60 dias, sendo que, neste período, a ação teve que ser financiada exclusivamente com recursos dos executores estaduais, municipais e de entidades sindicais.

23. De fato, a incerteza quanto à assinatura do convênio a cada ano reduz a capacidade de planejamento dos coordenadores do Sine, uma vez que eles não têm como fazer previsões de despesas sem ter a cobertura orçamentária suficiente para pagá-las. A descontinuidade na vigência dos convênios resulta da incerteza do processo orçamentário brasileiro, que, por vezes, inicia o ano fiscal sem aprovação da lei de meios ou de atraso na programação financeira do exercício.

24. A Resolução/Codefat n. 466, referida no item 21 deste Voto, também buscou sanar este problema, uma vez que dispõe sobre a elaboração de convênios plurianuais. O primeiro Plano Plurianual Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (PPE) e o Convênio Único correspondente (instrumento federal de integração e operacionalização das funções e ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, a ser celebrado com estados, Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 300 mil habitantes), que estariam em fase inicial de implantação, terão vigência de 2006 a 2009.

25. Como já indicado acima, impõe-se a este Tribunal promover o acompanhamento das providências que envolvem a implantação dessa nova norma, bem como recomendar ao Órgão auditado que avalie possibilidade de alterar os períodos de vigência dos convênios, adequando-os ao processo de definição dos recursos orçamentários disponíveis para o financiamento da ação, até que as medidas decorrentes da referida Resolução sejam efetivamente ultimadas.

26. Por fim, mister se faz ponderar sobre achado que considero de relevante importância: terceirização de mão-de-obra nos postos do Sine. A questão foi abordada nos subitens 7.1 a 7.11 do

Relatório da Auditoria, havendo a equipe considerado irregular a execução de atividades de atendimento ao trabalhador e de captação de vagas por agentes terceirizados. Como ali consignado, o aludido agente do posto atende aos trabalhadores, fazendo sua inscrição na intermediação de mão-de-obra e avaliando o seu perfil em relação às vagas disponíveis, e aos empresários, cadastrando as vagas oferecidas.

27. Pelas informações obtidas mediante entrevistas e observação direta das atividades desenvolvidas, além da recepção/atendimento ao público, são desenvolvidas funções relativas ao esclarecimento de direitos, à análise de documentos, à conferência de requisitos e aos registros nos sistemas do Sine.

28. Em decorrência desse achado, a equipe de auditoria assinala, no corpo do Relatório, a necessidade de os fatos serem apurados em processo apartado, nos termos do art. 246 do Regimento Interno/TCU. Ocorre que essa conclusão não constou do tópico relativo à proposta de encaminhamento oferecida, motivo pelo qual não se fez referência a respeito no item 6 do Relatório precedente. Essa omissão deve ser elidida, cabendo determinar a formação de processo específico para a adoção das providências necessárias ao completo deslinde da questão.

29. Quanto às demais sugestões formuladas, acolho-as, por sua pertinência, ante o apurado neste feito, com os ajustes que entendo necessários. Considero, contudo, desnecessária a remessa de cópia do Relatório da Auditoria, na forma alvitrada pela equipe, porquanto a referida peça foi reproduzida, em suas principais partes, no Relatório que antecede este Voto.

Com essas considerações, Voto por que seja adotada o Acórdão que ora submeto à apreciação deste E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 11 de outubro de 2006.

MARCOS BEMQUERER COSTA

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do Relatório da Auditoria Operacional na ação “Orientação Profissional e Intermediação de mão-de-obra” (2550) do programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda (0099), gerenciada pela Secretaria de Políticas de Emprego (SPPE) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

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

9.1. recomendar:

9.1.1. à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (SPPE/MTE) que:

9.1.1.1. adote medidas com vistas a pactuar com os executores metas realísticas e exequíveis para os indicadores de captação de vagas, aproveitamento de vagas e colocação de trabalhadores no mercado de trabalho;

9.1.1.2. implemente os seguintes indicadores para monitorar o desempenho dos executores na colocação de trabalhadores dos grupos vulneráveis definidos pelo Cedefat: taxa de colocação de trabalhadores de grupos vulneráveis = n. de trabalhadores de grupos vulneráveis colocados pelo Sine/n. de admissões de trabalhadores de grupos vulneráveis registradas no Caged (equidade); taxa de aproveitamento de vagas por trabalhadores de grupos vulneráveis = n. de trabalhadores de grupos vulneráveis colocados pelo Sine/n. de trabalhadores de grupos vulneráveis encaminhados pelo Sine (equidade);

9.1.1.3. elabore, em conjunto com os executores com baixo desempenho plano de ação que vise a combater as causas do baixo desempenho;

9.1.1.4. proporcione a discussão das estratégias gerenciais da ação, mediante divulgação de dados comparativos de desempenho, e a disseminação das boas práticas de gestão entre os coordenadores do Sine;

9.1.1.5. adote providências no sentido de instalar programa de capacitação específico para os funcionários que atuam na captação vagas;

9.1.1.6. implemente, em articulação com os executores da ação, centrais de captação de vagas nas localidades atendidas por mais de um posto do Sine, além de metodologia para convocação dos trabalhadores com os perfis mais adequados às vagas ofertadas, bem assim elabore, em conjunto com esses executores, roteiro mínimo de supervisão dos postos de atendimento;

9.1.1.7. proveja a ação de qualificação profissional com informações relativas aos requisitos de educação e qualificação das vagas não-preenchidas pelo Sine;

9.1.1.8. estude a viabilidade de alterar os períodos de vigência dos convênios, adequando-os ao processo de definição dos recursos orçamentários disponíveis para o financiamento da ação;

9.1.1.9. trate igualmente os executores que estejam em situação semelhante no repasse dos recursos convencionais, de modo a disponibilizar-lhes as mesmas condições de competitividade no implemento da ação;

9.1.1.10. adote soluções tecnológicas que reduzam os custos de implantação e operação do Sigae, contemplando, entre outras, a possibilidade de conexão dos postos via internet, e viabilize a incorporação dos dados de atendimento do Simo/PR ao Sigae;

9.1.1.11. realize supervisão em cada um dos executores da ação, inclusive nas entidades sindicais, durante a vigência dos convênios, tomando, por subsídio, os indicadores de desempenho da ação e as informações geradas pela supervisão realizada pelos executores nos seus postos de atendimento;

9.1.1.12. exija dos executores o encaminhamento dos relatórios consolidados dos resultados da supervisão em seus postos de atendimento, contemplando, entre outras coisas, a análise da implementação das recomendações proferidas na supervisão anterior;

9.1.1.13. supervisione o Sine Tocantins, que vem apresentando desempenho discrepante dos demais executores na captação de vagas e colocação de trabalhadores;

9.1.2. ao Codefat que:

9.1.2.1. considere o desempenho recente dos executores na colocação de todo o grupo de trabalhadores desempregados, não excluindo os não-beneficiários do seguro-desemprego, em consonância com o princípio da eficácia das ações, previsto no art. 2º, I, da Resolução do Codefat n. 385/2004, e com o princípio constitucional da eficiência, respectivamente;

9.1.2.2. altere o critério de distribuição de recursos para que, além de exigir o desenvolvimento de ações para inserção desses desempregados no mercado laboral, valorize o sucesso em sua colocação;

9.2. determinar à SPPE/MTE que remeta ao Tribunal, no prazo de sessenta dias, a contar da ciência deste Acórdão, plano de ação contendo cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela adoção das medidas objeto desta Deliberação;

9.3. determinar à 5ª Secex que:

9.3.1. providencie o monitoramento das determinações ora emanadas, assim como os efeitos decorrentes da Resolução/Codefat n. 466/2005, que, entre outras medidas, instituiu o Plano Plurianual Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) e o Convênio Único no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, bem como dispôs sobre a celebração de convênios plurianuais;

9.3.2. forme processo específico para a apuração dos indícios de terceirização das atividades de atendimento ao trabalhador e captação de vagas, no âmbito do Sine;

9.4. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Voto, ao Ministro do Trabalho e Emprego; ao Secretário de Políticas de Emprego do MTE; ao Presidente do Senado Federal, bem como aos Presidentes da Comissão Permanente de Assuntos Sociais (CAS) e da Subcomissão Permanente de Trabalho e Previdência (Castprev) daquela Casa; ao Presidente da Câmara Federal, bem como ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) daquela Casa; aos coordenadores estaduais, municipais e de entidades sindicais do Sine; ao assessor especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego; e à 5ª Secex;

9.5. arquivar os autos.

(Vide Acórdão 138/2007 Plenário - Ata 06. Prorrogação de prazo por mais 60 (sessenta) dias.)

Quorum

13.1. Ministros presentes: Guilherme Palmeira (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar e Benjamin Zymler.

13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

Publicação

Ata 41/2006 - Plenário

Sessão 11/10/2006

Aprovação 13/10/2006

Dou 16/10/2006 - Página 0