

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de relatório do primeiro monitoramento da implementação das recomendações efetuadas na Decisão nº 654/2002 - Plenário, relativas ao Programa de Seguro-Desemprego.

Adoto como relatório a instrução a seguir transcrita, de autoria do analista Fernando Antônio Dorna Magalhães, fls. 60-78.

“Características da auditoria

1.9 O Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego, do Plano Plurianual 2000-2003, é conduzido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE. As ações de pagamento de seguro desemprego (códigos 0583 e 0653) têm como objetivo fornecer um auxílio temporário ao trabalhador desempregado desligado sem justa causa e auxiliá-lo na manutenção e busca de novo emprego. Em 2002 essas ações apresentaram R\$ 5,7 bilhões em créditos liquidados.

1.10 O objetivo da auditoria foi identificar formas de aumentar o acesso do trabalhador de baixa renda desempregado desligado sem justa causa ao benefício. O objetivo decorreu da identificação de indícios de que parcelas de trabalhadores de baixa renda com direito ao benefício não o utilizam na mesma proporção que trabalhadores em situação melhor.

1.11 Dentre os pontos positivos do Programa, destaca-se o caráter redistributivo do benefício, o alto índice de conhecimento da existência do benefício pelos trabalhadores, a abertura às parcerias com entidades estaduais e sindicatos e a contínua evolução operacional.

1.12 Quanto aos aspectos identificados durante a auditoria que poderiam ser melhorados no Programa, pode-se citar: falta de foco no usuário, excesso de documentação exigida do usuário, usuário com ônus da prova em caso de desencontro com informações do Programa, centralização da análise de recursos contra bloqueio de pagamento do benefício, prazo excessivo na análise de recursos interpostos pelos usuários contra o bloqueio do pagamento do benefício e baixa integração com outras ações do Ministério que visam o desempregado.

2 Análise da implementação das recomendações

Em 20/03/03 foi realizada reunião da equipe de monitoramento, acompanhada do Diretor da 2ª DT/Segprog, Dagomar Henriques Lima, com o Diretor do Departamento de Emprego e Salário, Carlos Augusto Simões Gonçalves Júnior, e a Coordenadora-Geral Substituta da Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial, Rosângela Baptista, ambos vinculados à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE. Nessa reunião foram analisadas preliminarmente as recomendações exaradas pelo TCU e as iniciativas adotadas pelo MTE para atendê-las.

A visão geral proporcionada pelos responsáveis pelo Programa durante a reunião indica que houve significativa evolução nos aspectos operacionais desde o período da realização da auditoria.

A ampliação do acesso dos postos de atendimento às bases de dados (por exemplo, a do PIS) permite uma maior agilidade no atendimento ao usuário. Bem como foi constatado o início de experiências para o pagamento do benefício por meio de agências dos correios, o que permite uma expansão da rede de pagamento. Tais exemplos indicam o aprimoramento do Programa no sentido das recomendações do TCU.

Em seguida serão analisadas as iniciativas dos gestores do Programa com vistas à implementação das recomendações da Decisão 654/2000-P.

2.1 Recomendação

“8.1.a. oriente sindicatos parceiros e secretarias estaduais de trabalho, ou equivalente, a realizar ações específicas de divulgação do programa junto aos trabalhadores dos setores agropecuário e de serviços, em especial os da Região Sudeste, uma vez que esses dois setores respondem por mais da metade dos trabalhadores, com rendimentos até dois salários-mínimos, que não utilizam o benefício, a despeito de poder fazê-lo;”

2.1.1 Grau de implementação

O MTE informa que em razão de restrições orçamentárias vem buscando contatos alternativos para que as Delegacias Regionais do Trabalho divulguem as ações do Programa junto aos trabalhadores dos setores agropecuários e de serviços. Também informa que está previsto para ocorrer no próximo mês de abril um Seminário para apresentação do Plano de Divulgação das Ações das Delegacias. Nessa ocasião será incluída na pauta as iniciativas das Delegacias referente às ações do Programa Seguro-Desemprego, especialmente as desenvolvidas na Região Sudeste, visando atender o público identificado pela auditoria.

Outra ação que deverá ser implementada pelo MTE será o envio de expediente tratando da questão aos sindicatos representativos dos trabalhadores das categorias apontadas pela auditoria.

2.1.2 Avaliação

A inclusão do tema na pauta do Seminário que trata das ações efetuadas pelas Delegacias Regionais do Trabalho é um primeiro passo importante para o atendimento da recomendação, uma vez que faz uso da experiência de todos os responsáveis pelas ações do Programa no âmbito dos estados. O envio de expediente aos sindicatos representativos é importante, pois faz que se estimule a atuação desses sindicatos no sentido de maior participação na divulgação do benefício junto aos seus afiliados.

Os responsáveis pelo Programa se comprometeram a analisar as iniciativas referentes ao seguro-desemprego que tiveram os setores agropecuário e de serviços como foco para disseminá-las, principalmente na Região Sudeste, até julho de 2003. Tal providência poderá ser acompanhada quando da realização do segundo monitoramento. Ante o exposto, conclui-se que a recomendação encontra-se em implementação.

2.2 Recomendação

“8.1.b. estimule a ampliação da rede de atendimento dos sindicatos que já trabalham com o Programa nos principais centros metropolitanos, estendendo essas parcerias a outras entidades sindicais, especialmente aos sindicatos de trabalhadores rurais;”

2.2.1 Grau de implementação

A expansão dos postos de atendimento ainda vem ocorrendo de forma tímida, dependendo de os Estados apresentarem estrutura de pessoal e de logística adequadas, afora as limitações orçamentárias do MTE.

A ampliação da rede de postos mostra-se ainda pequena ano a ano. No entanto, à medida que o Estado tem condições de implantar um posto que permita ao trabalhador passar por todas as ações do Programa, é solicitada a desativação da rede complementar de atendimento (Caixa Econômica Federal - CAIXA) que realiza somente a recepção do requerimento para concessão da assistência financeira. Vide gráficos abaixo que demonstram o ritmo de expansão da estrutura de atendimento do Programa.

(Vide gráficos no original)

O Ministério também está procedendo análises sobre a ampliação do atendimento por intermédio das entidades parceiras, ponderando a atual relação custo/ benefício que se apresenta bastante elevado em alguns casos.

2.2.2 Avaliação

Ao afirmar que o custo referente a atuação das entidades parceiras, dentre as quais se encontram os sindicatos, apresenta-se elevado, os gestores acrescentam novo aspecto à recomendação. Quando na época da auditoria, foi informado que os valores eram pagos segundo uma tabela única, assim concluiu-se que não havia distinção entre sindicatos e postos da ex-rede Sine. No entanto, o gestor informa que os sindicatos recebem verbas complementares, a título de pagamento compensatório pela estruturação para o atendimento, o que torna seus custos diferenciados, uma vez que para a ex-rede Sine nos estados, esse pagamento foi realizado num período de tempo muito mais longo.

Ante o exposto, fica claro o condicionamento da implementação da recomendação à análise custo/benefício que está sendo feita pelo gestor, com prazo até novembro de 2003 para ser finalizada. Esta providência poderá ser acompanhada na época do próximo monitoramento do Programa. Caso fique demonstrado que o custo do atendimento por parte de sindicatos não é condizente com o serviço prestado, então a recomendação poderá não ser implementada, pois não faria sentido a manutenção de uma recomendação que seja anti-econômica. Sendo assim, conclui-se que a recomendação encontra-se em implementação.

2.3 Recomendação

“8.1.c. adote medidas com o objetivo de expandir a rede de atendimento do Programa, em especial nos estados com menor taxa de cobertura, estimulando parcerias dos estados com os municípios, a exemplo do observado no Ceará;”

2.3.1 Grau de implementação

O gestor relata que, com base nas informações sobre demissões no CAGED e dos municípios com, no mínimo, 100 demissões/mês e que não contam com postos de atendimento, foram identificados os seguintes estados como os mais carentes, em termos de atendimento: AC, MT,MS, RN e TO. Para esses, o Ministério está procedendo estudos mais detalhados, visando a abertura de novos postos.

Também está sendo avaliada a expansão da rede por intermédio de convênios com Prefeituras, nos moldes da experiência do Sine-CE e/ou dos convênios para emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social.

2.3.2 Avaliação

O estabelecimento de critérios para identificação dos estados com maior carência na rede de atendimento é importante para a adoção de medidas que visem ampliar essa rede. Assim, a adoção de critérios diferentes daqueles recomendados pelo trabalho de auditoria não prejudica a iniciativa do gestor, ao contrário, demonstra a busca das melhores soluções a partir de uma sugestão apresentada.

A identificação dos estados com menores taxas de cobertura de atendimento e o estabelecimento de convênios com as Prefeituras desses estados nos moldes daqueles para emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social, a serem implementada até novembro de 2003, seguem a recomendação proposta e poderão ser acompanhadas no próximo monitoramento do Programa. Sendo assim, a recomendação encontra-se em fase de implementação.

2.4 Recomendação

“8.1.d. disponibilize formas de atendimento remoto aos trabalhadores desligados, bem como de acesso pelos postos de atendimento a bases de dados eletrônicas, como as do PIS e FGTS, em articulação com o Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação, com o Programa Sociedade da Informação, do Ministério da Ciência e Tecnologia e com a Caixa Econômica Federal, de forma a minimizar os problemas gerados pela falta de cobertura da rede física de atendimento e de pagamento do benefício;”

2.4.1 Grau de implementação

O Programa afirma que a disponibilização de formas de atendimento remoto vem sendo avaliada com cautela, uma vez que todas as maneiras de atendimento deverão manter o objetivo principal do Programa, o atendimento integrado de suas ações.

Entretanto, o Ministério instituiu, em meados de outubro de 2000, a consulta ao benefício por intermédio da Internet na página do MTE, bem como os totens de auto-atendimento ao

trabalhador, disponibilizados em locais de fácil acesso. Esses novos meios de consulta permitem ao trabalhador obter informações a respeito da liberação do seu benefício e local de pagamento, bem como orientações quanto aos procedimentos a serem tomados no caso do benefício ter sido indeferido. Nos totens, além do benefício do seguro-desemprego, é possível também obter informações sobre disponibilidade de postos de trabalho e cursos de qualificação profissional.

Outra forma de atendimento remoto implantada diz respeito ao pagamento do benefício aos pescadores artesanais nos canais alternativos (casas lotéricas, padarias, farmácias), por intermédio do cartão do cidadão. O cartão do cidadão é fornecido pela CAIXA, sem ônus para o pescador. De posse do cartão, o pescador dirige-se a uma agência para cadastrar sua senha individual e habilita-se a sacar o benefício no correspondente bancário mais próximo de sua residência.

De acordo com informações da CAIXA, no período de 08/2002 a 02/2003, já foram pagas 34.306 parcelas nos canais alternativos, o que corresponde a 23,7% das parcelas pagas aos pescadores no mesmo período.

O acesso às bases de dados eletrônicas do PIS, do FGTS e do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS já está disponibilizado para os postos interligados à rede do MTE, principalmente os das capitais. Atualmente ainda falta realizar treinamentos para os Estados de MS, RO e RR.

2.4.2 Avaliação

Está claro que a recomendação que sugere a adoção de atendimento de forma remota é direcionada aqueles locais onde o atendimento integrado seja inviável, como é o caso da grande maioria dos municípios no país. Aliás, as experiências com o cartão do cidadão são exemplares como solução para o pagamento do benefício em locais de difícil acesso, caso de muitas comunidades de pescadores.

Logo, a parte da recomendação relativa ao atendimento remoto para o pagamento do benefício parece estar bem encaminhada, mas a que trata da inscrição do benefício ainda está incipiente. A disponibilização das bases de dados eletrônicas do PIS, FGTS e CNIS para os postos de atendimento, mesmo que concentrada naqueles das capitais, é um grande progresso do Programa, uma vez que permite um atendimento mais ágil e reduz consideravelmente o risco de bloqueio da concessão do benefício devido ao desencontro de informações constantes nessas bases. Isso se reflete na diminuição do tempo médio para a recepção do benefício por parte do trabalhador, o que é especialmente relevante para o desempregado de baixa renda.

A recomendação trata de um processo, pois a disponibilização de opções de atendimento e pagamento remotos sempre poderá evoluir. O estágio de evolução desse processo poderá ser examinado quando da realização do próximo monitoramento. Sendo assim, como o Programa demonstra estar evoluindo, conclui-se que a recomendação encontra-se em implementação.

2.5 Recomendação

“8.1.e. providencie junto à Caixa Econômica Federal a ampliação da rede de pagamento do benefício nos estados onde existam maiores contingentes de trabalhadores sem agência da Caixa em seu município de residência, utilizando, se necessário, de agentes alternativos de pagamento, como os correios, agências de outros bancos oficiais e lotéricas;”

2.5.1 Grau de implementação

No tocante à ampliação da rede de pagamento, informam os gestores que, ao incluir os canais alternativos e lotéricos, o Ministério do Trabalho e Emprego vem buscando melhorias nos controles do sistema, de modo a eximir o trabalhador do ônus da prova, garantindo desta forma a ampliação da rede de pagamento. Para a categoria de Pescadores Artesanais, cuja maioria reside em comunidades pesqueiras com dificuldades de acesso às agências da CAIXA, o MTE validou o sistema de pagamento em canais alternativos, via cartão do cidadão, implementando-o em novembro de 2002.

Ressaltam ainda, que o pagamento efetuado nas agências da CAIXA implica nova conferência sobre a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e de recebimento do benefício de prestação continuada da Previdência Social, que são ocorrências que impedem o recebimento do benefício. Com isso, cerca de 27.000 parcelas do benefício são devolvidas durante o ano, gerando uma economia na ordem de R\$ 7 milhões, que são revertidos em outras ações que sustentam a empregabilidade do trabalhador.

No momento, por razões de segurança, o Programa entende que a extensão dessa ação para as casas lotéricas ou correios poderá acarretar prejuízos ao FAT, com a realização de saques indevidos ou fraudulentos. Entretanto, no futuro, quando houver maior confiabilidade nas informações constantes dos cadastros que apresentam a vida laboral do trabalhador, permitindo habilitação ao Seguro-Desemprego com total segurança, o pagamento poderá ser realizado nas casas lotéricas, correios e em caixas eletrônicos.

Apesar dessas limitações, será realizado levantamento dos municípios sem cobertura de agência da CAIXA com o objetivo de avaliar a possibilidade de implantação de um projeto piloto para pagamento das outras modalidades de benefícios em canais alternativos.

2.5.2 Avaliação

O uso de canais alternativos para o pagamento do benefício para pescadores, como as agências lotéricas, é um grande avanço na direção proposta pela recomendação.

O Programa informa que o atual fator limitante é a confiabilidade dos dados, o que gera a necessidade de conferência no ato do pagamento. Essa providência é responsável pela suspensão anual de pagamentos da ordem de R\$ 7 milhões ou 27.000 parcelas. O gestor comprometeu-se a levantar onde esse problema é mais relevante, pois caso o montante suspenso relativo a requerentes de municípios onde não haja rede de pagamento seja de pequena monta, poderia ser analisado se o risco

de algum prejuízo não compensaria o melhor atendimento a milhares de segurados que necessitam fazer grandes deslocamentos, com custos razoáveis, para a recepção do benefício.

Também é importante o monitoramento que o gestor realizará da experiência do uso do cartão do cidadão para pescadores artesanais a fim de que se possa expandir sua utilização para outros trabalhadores residentes em locais onde não haja agência da CAIXA para pagamento.

A recomendação está em implementação, pois trata-se de um processo passível de sempre ser melhorado, sendo necessário o acompanhamento das providências anunciadas pelo gestor a fim de monitorar sua evolução.

2.6 Recomendação

“8.1.f. divulgue junto às empresas, associações empresariais e conselhos de contabilidade os procedimentos de responsabilidade do empregador quanto à documentação necessária à requisição do seguro-desemprego, esclarecendo-os sobre os principais erros observados;”

2.6.1 Grau de implementação

O gestor informa que as orientações às empresas, associações empresariais e contadores vêm sendo realizadas por intermédio do Sistema Nacional de Emprego e das entidades sindicais.

Afirma o gestor que também será introduzido no treinamento para contadores sobre RAIS e CAGED, hoje a cargo do MTE, além das informações sobre o Abono Salarial, as orientações sobre o Seguro-Desemprego. E que será ainda enviado expediente às associações empresariais e ao Conselho Federal de Contabilidade esclarecendo a importância das informações sociais para as estatísticas do trabalho e a necessidade de que as referidas informações sejam corretamente preenchidas pelos empregadores.

2.6.2 Avaliação

As iniciativas adotadas pelo gestor atendem à recomendação. No entanto, é necessário dar continuidade ao acompanhamento dos erros mais comuns e na orientação aos sindicatos patronais e contadores, providências que o gestor afirmou que serão tomadas. Logo, a recomendação encontra-se em implementação e deverá ser objeto do próximo monitoramento.

2.7 Recomendação

“8.1.g. solicite à Datamec relatórios gerenciais, com informações extraídas do Caged, que indiquem os trabalhadores desligados sem justa causa, de baixa renda, que poderiam ter solicitado o benefício, mas não o fizeram, acompanhados de suas características principais, com o objetivo de orientar ações que ampliem o acesso desse público ao Programa;”

2.7.1 Grau de implementação

Relatam os responsáveis que como uma primeira etapa nessa direção, foram selecionados por intermédio da RAIS e CAGED, todos os trabalhadores que ganham até dois salários-mínimos e mapeadas suas características. A partir desses dados, foi possível identificar os trabalhadores que

teriam direito ao benefício mas não o solicitaram, a nível de município, ou de estado, ou de uma empresa específica, por faixa etária ou por sexo.

Considerou-se também que a informação dos trabalhadores de baixa renda permitiria estudos mais complexos, incluindo outros benefícios como o abono salarial e facilitaria as diretrizes deste Ministério. No tocante ao Seguro-Desemprego, estão sendo realizados estudos visando a possibilidade do envio de notificação, alertando o trabalhador sobre os seus direitos, sem prejuízo de uma ampla divulgação do Programa.

2.7.2 Avaliação

As medidas adotadas pelo gestor atendem à recomendação. A comunicação ao trabalhador de baixa renda que teria direito ao benefício, mas não o exerceu, importantíssimo passo do Programa no sentido de atender o seu usuário mais necessitado. Sendo assim, a iniciativa do gestor foi além do recomendado pelo Tribunal.

2.8 Recomendação

“8.1.h. adote como objetivo básico do Programa, a simplificação dos procedimentos necessários para se dar entrada no pedido do benefício, tendo em vista a possibilidade de utilização dos bancos de dados eletrônicos da administração federal nos postos de atendimento, diminuindo o número de documentos e informações prestados pelos seus requerentes;”

2.8.1 Grau de implementação

O Ministério busca ampliar os cruzamentos dos dados informados no requerimento do seguro-desemprego com os cadastros oficiais, de modo a eximir o trabalhador do ônus da prova. Nesse sentido, estão sendo realizados levantamentos de dados para aprimorar a conferência com o cadastro CNIS, verificar o percentual de empresas que recolhem corretamente o FGTS de seus trabalhadores, o índice de recolhimento para a Previdência e se os salários são compatíveis com os recolhimentos, com vistas a introduzir novos controles, sem, no entanto, prejudicar o trabalhador por inadimplência do empregador.

Um fator limitante, porém, é a falta de disponibilidade de acesso à rede de informática do MTE em postos do interior dos Estados, o que impossibilita o acesso eletrônico aos bancos de dados.

O Ministério também pretende solicitar ao CODEFAT que altere a Resolução que disciplina a documentação necessária ao recebimento do benefício para que este ocorra dentro do menor tempo possível. Dentro desse espírito, o Ministério entende dispensável a apresentação do comprovante de vínculo, uma vez que estas informações são confirmadas pelo cruzamento das informações do Seguro-Desemprego com o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS.

2.8.2 Avaliação

Os problemas informados são conjunturais e não afetam o movimento mais amplo do Programa em direção a um procedimento mais simplificado para o trabalhador desligado. A dispensa

do comprovante de vínculo é um salutar primeiro passo no caminho de um procedimento mais simples para o requerimento do benefício. A recomendação está sendo atendida e deverá ser objeto do próximo monitoramento.

2.9 Recomendação

“8.1.i. reveja os atuais procedimentos de interposição e análise de recursos, analisando, após criterioso estudo sobre a proporção de recursos deferidos, a possibilidade de liberar o pagamento do seguro-desemprego assim que tenha sido dado entrada no recurso contra a suspensão da habilitação ou do pagamento do benefício, bem como a possibilidade de delegar para as DRT a análise, em primeira instância, desses recursos;”

2.9.1 Grau de implementação

O Ministério esclarece que algumas notificações já são analisadas e liberadas na Delegacia Regional do Trabalho nos Estados, ficando a cargo do Ministério os recursos que carecem de maior análise jurídica com vistas a identificar possíveis falsificações de documentos e/ou fraudes no Programa. Atualmente o tempo médio de resposta ao trabalhador, após a recepção do documento no Ministério, gira em torno de 7 dias, o que é considerado razoável para garantir a segurança do Programa.

Com o objetivo de agilizar a tramitação do recurso, que demora cerca de 30 dias para chegar ao Ministério, foi enviado aos postos de atendimento a Comunicação nº 06/2003, na qual é solicitado maior agilidade na remessa dos recursos para análise na Coordenação, para que se abrevie o tempo de resposta ao trabalhador. O Ministério anexou ao material encaminhado ao TCU relatório de tempo médio de respostas.

2.9.2 Avaliação

O tratamento dos recursos no âmbito do MTE parece estar sob controle, no entanto, são necessárias ações contínuas no âmbito das Delegacias Regionais, pois não é razoável os 30 dias para seu encaminhamento ao Ministério. O monitoramento desse prazo é possível, então deverá ser avaliado o resultado do envio da Comunicação nº 06/2003 aos postos de atendimento.

Ante o exposto, entende-se que a recomendação encontra-se em implementação e que o acompanhamento do prazo de encaminhamento dos recursos ao MTE poderá ser feito no próximo monitoramento do Programa, previsto para novembro de 2003.

2.10 Recomendação

“8.1.j. forneça ao requerente do benefício instruções de como proceder em caso de indeferimento do pedido ou de bloqueio de pagamento no ato da requisição do seguro;”

2.10.1 Grau de implementação

Informa o gestor que será reforçada a orientação no documento emitido para o trabalhador, quando da solicitação do benefício. Foi implementado no sistema de atendimento da

CAIXA aviso ao atendente para que, no caso de indeferimento do benefício, oriente o trabalhador a dirigir-se ao posto da DRT mais próximo, inclusive, fazendo constar esta observação no documento expedido quando da notificação ao trabalhador.

Também afirma o MTE que está em fase de implantação um novo sistema de entrada de dados que identifica divergências do Sistema Seguro-Desemprego com o Cadastro PIS/PASEP e com o CNPJ. Em caso de algum erro, o trabalhador é informado no ato da solicitação do benefício, sendo possível a correção da informação pelo agente credenciado no dia seguinte ao da solicitação. Para os postos com acesso à internet, as dúvidas sobre a validade do CNPJ e sua situação, poderá ser verificada por intermédio da página da receita, evitando, assim, o retorno do trabalhador à empresa.

Ressalta ainda o Ministério que os sistemas de entrada de dados utilizados pelos atendentes já orientam o trabalhador a procurar o posto de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego mais próximo à sua residência, em caso do benefício não ser liberado.

2.10.2 Avaliação

A recomendação está implementada, pois o trabalhador já está sendo orientado a procurar um posto do MTE em caso de não liberação do benefício.

2.11 Recomendação

“8.1.k. informe o teor deste relatório à Assessoria de Comunicação do MTE para que seja estudada a oportunidade de realizar campanha publicitária com o intuito de informar aos trabalhadores seus direitos, tanto no que diz respeito ao vínculo empregatício quanto ao seguro desemprego, destacando a impossibilidade legal de concessão do benefício para os trabalhadores informais;”

2.11.1 Grau de implementação

O gestor informou o encaminhamento do relatório à Assessoria de Comunicação do MTE, por intermédio do Despacho nº 718, da Secretaria Executiva/MTE, datado de 12 de julho de 2002.

O MTE complementa afirmando que está empenhado em divulgar os direitos dos trabalhadores de forma clara e simples, por intermédio de cartilhas e “folders”, nos moldes dos que são hoje divulgados pelo Ministério da Previdência e Ação Social, numa ação conjunta com outros Ministérios Sociais. Isso não prejudica a análise da possibilidade de uma campanha nacional, que será realizada à luz das disponibilidades orçamentárias.

2.11.2 Avaliação

A recomendação foi parcialmente atendida, seria necessário que fossem adotadas ações mais amplas, mesmo que esporadicamente, a fim de reforçar o conhecimento do benefício. O MTE informa que isso só seria possível após a análise da disponibilidade orçamentária. Enquanto isso não ocorre, a divulgação por folhetos e cartilhas atende parcialmente o solicitado. A adoção de medidas adicionais pelo Ministério poderá ser acompanhada no próximo monitoramento do Programa.

2.12 Recomendação

“8.1.1. oriente as Delegacias Regionais do Trabalho a cumprir o estabelecido nos arts. 36 a 39 da Consolidação das Leis do Trabalho, no que diz respeito às anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social de trabalhadores sem registro que venham a apresentar reclamação perante elas, esclarecendo-as sobre os procedimentos a serem seguidos;”

2.12.1 Grau de implementação

Os responsáveis informaram o número de reconhecimentos de vínculo realizados pelas Delegacias em 2002 (fls. 58/59). Nesse informe está caracterizada a diferente forma de atuação entre as Delegacias, algumas realizam esse procedimento, outras não. Os gestores se comprometeram a divulgar a necessidade do reconhecimento do vínculo junto às Delegacias, a fim de disponibilizar o benefício do seguro-desemprego mais rapidamente ao trabalhador desligado. Para isso será utilizado o envio de orientações às Delegacias e a abordagem do assunto em encontro nacional dos Delegados a ser realizado brevemente.

2.12.2 Avaliação

As iniciativas adotadas pelo gestor demonstram que a recomendação está em implementação. É importante que a continuidade do trabalho das Delegacias quanto a essa iniciativa seja objeto do próximo monitoramento do Programa.

2.13 Recomendação

“8.1.m. adote os seguintes indicadores de desempenho, para monitoramento e avaliação do programa:

- 1) I1 - percentual de trabalhadores desligados sem justa causa com renda até dois salários-mínimos que teriam direito de requerer o benefício, mas não o fizeram ;
- 2) I2 - prazo médio entre o desligamento do segurado e o recebimento da primeira parcela;
- 3) I3 - percentual de requerentes atendidos, por tipo de unidade de atendimento (Sine, DRT, CEF, outros), por UF;
- 4) I4 - prazo médio entre a entrada do Recurso e seu deferimento/indeferimento, por UF;
- 5) I5 - relação entre o número de parcelas bloqueadas e de parcelas liberadas
- 6) I6 - taxa de cobertura da rede de atendimento do Programa, por UF;
- 7) I7 - prazo médio entre o desligamento e a entrada com o requerimento do benefício, por UF;”

2.13.1 Grau de implementação

No tocante aos indicadores de desempenho sugeridos para monitoramento e avaliação do Programa, o gestor informa que os indicadores 1, 2, 3, 4 e 7, foram implementados. Os indicadores 5 e 6, devido a problemas técnicos, ainda estão em fase de validação. Foram anexados ao material encaminhado para o TCU os relatórios referentes aos indicadores.

2.13.2 Avaliação

A recomendação encontra-se em implementação. Os valores dos indicadores obtidos durante o período do 1º monitoramento e aqueles disponíveis no período da realização da auditoria encontram-se na tabela abaixo:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

* Valores estimados pela equipe durante os trabalhos de auditoria.

** Valores referentes a 2002, ainda não consolidados. O primeiro valor refere-se à média anual. O segundo valor refere-se ao mês de agosto/2002, que foi o último mês que aparenta não ter mais casos pendentes e deve refletir o novo patamar do indicador.

*** Valor referente ao período de janeiro a setembro de 2002.

NOTA DE RODAPÉ

(1) Inclui os sindicatos e demais parceiros.

O primeiro indicador - percentual de trabalhadores desligados sem justa causa com renda até dois salários-mínimos que teriam direito de requerer o benefício, mas não o fizeram - apresenta um valor próximo ao valor central calculado na época da auditoria, isso não permite concluir se houve evolução ou não, será necessário observar os próximos valores.

O segundo indicador - prazo médio entre o desligamento do segurado e o recebimento da primeira parcela - informa uma evolução significativa de 13%. O valor atual de 58 dias é tanto mais significativo quando se sabe que o valor mínimo possível é de 30 dias.

O terceiro indicador - percentual de requerentes atendidos, por tipo de unidade de atendimento (Sine, DRT, CEF, outros), por UF - está apresentado em números gerais. O aumento no número da proporção de atendimentos efetuados pela rede ex-Sine aumentou e os da CEF diminuí, que é o desejável, uma vez que a primeira proporciona um atendimento integrado com as outras ações do MTE.

O quarto indicador - prazo médio entre a entrada do Recurso e seu deferimento/indeferimento, por UF - apresentou uma grande evolução. Considerando os 60 dias correspondentes ao mês de agosto, que seria o mais adequado, o Programa conseguiu evoluir em mais de 35%.

Por fim, o último indicador - - prazo médio entre o desligamento e a entrada com o requerimento do benefício, por UF - foi o único que não apresentou melhoria. Como a amostra utilizada na auditoria foi referente ao último trimestre de 2001, pode ser que tenha havido algum viés. De qualquer forma, seria necessária a análise do indicador nos próximos meses para se avaliar a sua real tendência.

No próximo monitoramento do Programa, previsto para novembro de 2003, deverá ser realizado novo acompanhamento da evolução dos indicadores de desempenho.

2.14 Recomendação

“8.2. recomendar ao Ministro de Estado do Trabalho e do Emprego que estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores do Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego da sua Assessoria de Comunicação Social e da Secretaria Federal de Controle Interno, que atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho do Programa e o atingimento das respectivas metas;”

2.14.1 Grau de implementação

Não foi estabelecido grupo de contato.

2.14.2 Avaliação

Para este primeiro monitoramento, não existiu formalmente um grupo de contato do Ministério. O relacionamento com o MTE realizou-se a contento principalmente por intermédio da Coordenadora Geral Substituta da Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Com a mudança de Governo realizada no início do exercício corrente, é de se esperar que possa haver uma descontinuidade entre os gestores do Programa. Assim, é importante reiterar a recomendação ao MTE na forma anteriormente proposta a fim de facilitar os monitoramentos posteriores.

2.15 Demais recomendações e determinações

Foi cumprida a determinação endereçada às unidades deste Tribunal para que fosse encaminhada cópia da Decisão, acompanhada dos respectivos Relatório e Voto, bem como do relatório da auditoria, ao Ministro do Trabalho e Emprego, às Comissões de Assuntos Sociais do Senado e de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP da Câmara dos Deputados, à Secretaria Federal de Controle Interno e ao SPPE/MTE (item 8.4 da Decisão 54/2002-P). O item 8.5 da Decisão refere-se à realização do acompanhamento de que trata o presente relatório.

Quanto à autorização para que se publique na revista Auditorias do TCU o teor integral do relatório e anexos, de que trata o item 8.6 da Decisão, foi informado pelo Centro de Documentação do TCU que não há previsão para a publicação.

3. Aspectos orçamentários e financeiros

3.1 O quadro a seguir apresenta os recursos orçamentários e financeiros destinados ao Programa do Seguro-Desemprego nos três últimos exercícios.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

* não considera os restos a pagar inscritos em 2002

** não considera os restos a pagar inscritos em 1999 e pagos no exercício

Fonte: Câmara Federal

3.2 As fórmulas utilizadas para o cálculo dos valores apresentados são as seguintes:

a) créditos consignados = crédito inicial + adicionais - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas;

b) execução financeira no exercício = valor liquidado no exercício X + restos a pagar do exercício (X-1), pagos do exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício X;

c) execução orçamentária = valor liquidado no exercício X - restos a pagar cancelados no exercício X+1;

d) % de execução = (análise da execução orçamentária / créditos consignados) * 100.

4. Comentários do gestor

4.1 A equipe de monitoramento reuniu-se com os gestores, em 21/03/2003, para analisar as ações implementadas pelos auditados. Em 27/02/2003 foi encaminhado aos gestores um Quadro-Resumo do Plano de Ação relativo a este primeiro monitoramento, que foi analisado e serviu para orientar os seus comentários. Após os devidos ajustes, foi finalizado, em acordo com os gestores, o Plano apresentado no Apêndice I.

5. Conclusão

5.1. Diante das informações obtidas ao longo deste monitoramento, a situação de implementação das recomendações da Decisão nº. 654/2002-P é a seguinte:

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

5.2. O quadro a seguir apresenta, de forma percentual, a situação da implementação das recomendações exaradas na Decisão.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

5.3. Dentre as ações recomendadas e já implementadas pelo gestor encontram-se as que dispõem sobre: elaboração de relatórios gerenciais que tratem dos desligados de baixa renda; como orientar os segurados na forma de proceder em caso de bloqueio de seu pagamento; e o estabelecimento de um canal de comunicação com o TCU para acompanhamento de suas recomendações.

5.4. Já as recomendações que se encontram em implementação, todas tiveram alguma forma de ação por parte do MTE, mas a maioria necessita de ações complementares, já mapeadas pelo gestor, e que deverão ser analisadas no próximo monitoramento, previsto para novembro de 2003. As recomendações que estão em implementação são que: se oriente parceiros para ações específicas nos setores em que haja grande número de trabalhadores de baixa renda que não solicitem o benefício apesar de poder fazê-lo; se estimule a atuação dos sindicatos parceiros no atendimento dos segurados; se expanda a rede de atendimento do Programa; se disponibilize formas de atendimento remoto para suprir deficiências nas redes de atendimento e pagamento do benefício; se amplie a rede de pagamento da CAIXA; se divulgue junto aos sindicatos patronais e associações de classe sobre os cuidados com a documentação fornecida ao trabalhador; se adote como princípio do Programa a simplificação de procedimentos necessários ao trabalhador para a recepção do benefício; se atualize os atuais procedimentos de interposição e análise de recursos a fim de torná-los mais ágeis; se oriente as DRTs

quanto às anotações na Carteira de Trabalho dos trabalhadores sem registro que lá apresentem reclamações; e adote os indicadores de desempenho listados na auditoria.

5.5. Por fim, quanto a recomendação parcialmente implementada, que trata da realização de campanha publicitária aos trabalhadores sobre o seguro-desemprego e o vínculo empregatício, aguarda-se a disponibilidade de recursos orçamentários para que se possa implementá-la por completo.

5.6. Durante o período de monitoramento pôde-se notar que o Programa tem apresentado contínua evolução. O alto grau de recomendações implementadas ou em fase de implementação refletem a receptividade dos responsáveis pelo Programa às propostas apresentadas pelo TCU.

5.7. Muitas das recomendações são processos e, por isso, não têm como estar totalmente implementadas, pois estarão sempre em evolução. Assim, muitas das recomendações em implementação refletem estágios avançados, para o tempo decorrido entre a auditoria e o monitoramento, no processo de aprimoramento que é o objetivo final.

5.8. Todas as recomendações tiveram alguma atividade deflagrada pelo gestor, sendo que algumas devem apenas ser avaliadas no segundo monitoramento (novembro de 2003), pois necessitam de um tempo maior para sua implementação.

5.9. A adoção dos indicadores de desempenho e a disponibilidade de vários desses indicadores já no primeiro monitoramento destacam o nível gerencial do Programa, denotando agilidade e comprometimento de seus gestores com o aprimoramento e a busca de melhores resultados. Espera-se que esses indicadores passem a participar dos relatórios gerenciais do Programa e possam ser aproveitados para compor seus indicadores no Plano Plurianual.

5.10. O Programa tem apresentado uma velocidade adequada na implementação das recomendações, devendo manter esse ritmo a fim de alcançar impactos relevantes quando da confecção do relatório final de impacto, previsto para o final de 2004.

5.11. Com base nas reuniões com os gestores e nos prazos acordados para o cumprimento das recomendações, bem como as atuais características do Programa, a equipe de monitoramento entende que deva manter a data prevista para o segundo monitoramento, novembro/2003.

6. Proposta de encaminhamento

6.1 Assim, com fulcro no art. 22 da Resolução nº. 136/2000, propõe-se o encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo para ciência do monitoramento da implementação das recomendações exaradas na Decisão 654/2002-P, bem como para que sejam autorizadas as seguintes medidas:

a) reiterar a recomendação 8.2 da Decisão 654/2002-P dirigida ao Ministro de Estado do Trabalho e do Emprego no sentido de que estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores do Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego da sua Assessoria de Comunicação Social e da Secretaria Federal de Controle Interno, que

atue como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho do Programa e o atingimento das respectivas metas;

b) envio de cópia do presente relatório com quadro resumo do plano de ação à 5ª Secex, à Secretaria Federal de Controle Interno e ao Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego, para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes; e

c) restituição dos autos à Seprog para prosseguimento do monitoramento da implementação das recomendações da Decisão 654/2002-P, com a segunda etapa prevista para novembro de 2003.”

O Diretor da área, em suas considerações, acrescentou proposta de conversão dos autos em monitoramento e retificou a letra c, acima, excluindo a previsão consignada em sua parte final, no que foi acompanhado pela Titular da Unidade Técnica.

É o Relatório.

Voto do Ministro Relator

O objetivo do presente trabalho foi identificar formas de aumentar o acesso do trabalhador de baixa renda desempregado e desligado sem justa causa ao benefício do seguro-desemprego. A preocupação em ampliar o acesso do trabalhador ao benefício pauta-se por um dos objetivos fundamentais da República, o que preceitua a necessidade de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais - Carta Política, art. 3o, inciso III.

Consoante se verifica do relatório precedente, das recomendações sugeridas na Decisão n.o 654/2002-P, apenas uma deixou de ser empreendida por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, o que demonstra não só a disposição dos gestores em melhorar o desempenho do programa, de relevante valor social, como a conveniência e oportunidade da auditoria realizada por esta Corte.

Destaco o relevo especial da atividade de monitoramento. O acompanhamento e a análise isenta dos esforços e dos resultados da ação do gestor constitui-se em valiosa contribuição prestada por esta Corte para ampliar a eficácia, a efetividade, a economicidade e a almejada equidade do programa. Por esse motivo, advogo a continuidade do monitoramento, na forma prevista em normativo estabelecido nesta Casa.

Conforme relatado, restou pendente a adoção de providência para apenas uma das medidas sugeridas. Assim, entendo deva ser reiterada a recomendação feita ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, constante do item 8.2 da Decisão 654/2002-Plenário.

Com essa consideração, acolho a proposta consignada pela Unidade Técnica e VOTO no sentido de que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 16 de julho de 2003.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório do primeiro monitoramento da implementação das recomendações efetuadas pela Decisão n.o 654/2002-Plenário, relativas ao Programa do Seguro-Desemprego;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. recomendar ao Ministério do Trabalho e do Emprego que atente para as providências sugeridas no item 8.2 da Decisão n.o 654/2002-Plenário no sentido de constituir um grupo de contato de auditoria, com a participação de servidores do Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, da sua Assessoria de Comunicação Social, e da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das recomendações desta Corte de Contas constantes da Decisão n.o 654/2002-TCU-Plenário, quando da apreciação de auditoria operacional realizada no Programa de Seguro-Desemprego;

9.2. determinar o envio de cópia deste acórdão e do relatório e voto que o fundamentam à Secretaria Federal de Controle Interno, ao Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e do Emprego e à 5a Secex, para fins de conhecimento e adoção das ações necessárias à implementação das recomendações ainda pendentes;

9.3. converter os presentes autos em Monitoramento, com fulcro no art. 243 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;

9.4. determinar à Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG que mantenha o acompanhamento da execução do Programa do Seguro-Desemprego.

Quorum

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Iram Saraiva, Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 27/2003 - Plenário

Sessão 16/07/2003

Aprovação 23/07/2003

Dou 24/07/2003 - Página 0