

Relatório do Ministro Relator

Trata-se de Relatório de Monitoramento realizado junto ao Departamento de Emprego e Salário, do Ministério do Emprego e Salário, cujo trabalho teve como objetivo promover a avaliação do impacto da implementação das recomendações emanadas deste Tribunal, por intermédio da Decisão nº 654/2002-TCU-Plenário (Ata nº 21-P), relativamente à auditoria de natureza operacional realizada no Programa Seguro-Desemprego.

2. O trabalho foi realizado pelas Analistas Wanessa Carvalho Amorim Mello e Elinete Maria Soares Belé, no âmbito da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo-Seprog, em cumprimento à determinação constante do subitem 8.4 da aludida Decisão, no que concerne à verificação da implementação das medidas constantes da mencionada deliberação, a teor do que prescreve o art. 243 do Regimento Interno deste Tribunal.

3. Para efeito de apresentação dos achados de auditoria, bem como das demais informações resultantes do documento, permito-me reproduzir, no essencial, o minucioso relatório elaborado pela equipe responsável (fls. 132/156), propiciando, assim, a perfeita compreensão da matéria de que trata o processo:

“Introdução

Antecedentes

Em atendimento à orientação exarada nas Diretrizes para apreciação das Contas do Governo da República referentes ao exercício financeiro de 2000, constante da Decisão nº 482/2000 - TCU - Plenário, foi realizada, no período de 16/02 a 06/04/2001, pela Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo - SEPROG e pela então 7ª Secretaria de Controle Externo (atual 5ª Secex), Auditoria de Natureza Operacional-ANOP no Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego.

A auditoria buscou analisar o acesso ao Programa pelos trabalhadores desligados sem justa causa, especialmente aqueles de baixa renda, que preenchem os requisitos necessários para requerer o benefício, mas não o fazem.

A auditoria identificou como pontos positivos do Programa: seu caráter redistributivo, sua boa divulgação entre o público alvo, existência de segurança operacional e procedimentos universalizados, constante evolução do Programa, crescente informatização e abertura às parcerias. Porém, também foram levantados diversos aspectos que ainda poderiam ser melhorados, tais como: falta de foco no usuário, excesso de documentação exigida do beneficiário, o ônus da prova recaía sobre os beneficiários, existência de grande número de bloqueios indevidos de pagamento do benefício, excesso de prazo para análise dos recursos contra bloqueios de pagamento, centralização da análise de recursos, baixa integração entre Delegacias Regionais do Trabalho - DRTs e unidades do

Sistema Nacional de Emprego - SINE, bem como baixa integração com outras ações que visam o desempregado.

A apreciação do relatório de auditoria (TC n.º 016.239-2000/7) pelo TCU resultou na Decisão 654/2002-P, tendo sido exaradas determinações e recomendações ao Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, com o objetivo de melhorar o desempenho do Programa.

Conforme previsto no Manual Técnico de Monitoramento, aprovado pela Portaria Segecex/TCU n.º 12/2002, o primeiro monitoramento da implementação das recomendações foi realizado no período de 17 a 28/02/2003 e o segundo de 24/11 a 05/12/2003. O presente trabalho consiste na última etapa de monitoramento e tem por objetivo avaliar o impacto da implementação das recomendações do Tribunal.

A análise se refere, principalmente, à verificação das melhorias alcançadas em relação ao acesso ao Programa pelos trabalhadores desligados sem justa causa que teriam direito de requerer o benefício e não o fazem.

Objetivos e escopo do monitoramento

O Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego tem como objetivo prover a assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, auxiliando-o na manutenção e busca de emprego por meio de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. No PPA 2004/2007 a denominação do Programa foi mudada para Programa de Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, mantendo-se o número identificador 0099. Tanto a auditoria quanto o presente monitoramento referem-se exclusivamente às ações do Seguro-Desemprego.

O presente monitoramento investigou as três questões abordadas no relatório da auditoria de 2001, com a finalidade de avaliar o impacto da implementação das recomendações do TCU no desempenho do Programa, quais sejam:

quais os fatores que influenciam o acesso dos segurados ao benefício?

como o Seguro-Desemprego pode ampliar o atendimento aos desempregados sem justa causa que atendem aos requisitos do Programa?

o prazo para pagamento da primeira parcela do Seguro-Desemprego é adequado?

Na primeira questão, por ocasião da auditoria, identificaram-se os fatores de renda; gênero; faixa etária; setor de atividade econômica e local de residência do beneficiário, verificando qual a taxa de cobertura do Programa nos diversos grupos. Nesta questão são analisadas as Recomendações 8.1.a, 8.1.b, 8.1.c, 8.1.d, 8.1.g da Decisão 654/2002-P, buscando identificar o grau de implementação das recomendações. As variáveis setor de atividade econômica e região de residência foram utilizadas para caracterizar o Programa em 2004, sem fazer comparação com a evolução do

desempenho em confronto com o ano 2000, em razão de inconsistências nos dados fornecidos pelo Ministério do Trabalho.

A segunda questão está diretamente relacionada com a anterior e indicou as possíveis alternativas de atendimento que poderiam atenuar barreiras de acesso ao Programa.

A resposta à terceira questão enfoca o tempo entre o desligamento do empregado e o efetivo recebimento da primeira parcela do Seguro-Desemprego. Estão correlacionadas a essa questão as recomendações 8.1.e, 8.1.i, 8.1.h.

As recomendações 8.1.f, 8.1.k, 8.1.l e 8.1.m serão analisadas em capítulo próprio, por não estarem diretamente relacionadas com as questões mencionadas. As recomendações 8.1.j, que trata do fornecimento de instruções ao requerente sobre como proceder em caso de indeferimento ou bloqueio do benefício, e 8.2, que trata da formação de grupo de contato de auditoria, não serão objeto de verificação, uma vez que já se encontram implementadas desde o primeiro e segundo monitoramentos, não restando nenhum ponto a ser abordado.

Metodologia e forma de organização do relatório

A metodologia do trabalho abrangeu a realização de entrevistas com gestores e técnicos do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, consulta a dados secundários e análise documental. Constituíram fontes de informações os banco de dados do Programa, geridos pela empresa Datamec; material institucional produzido pelo MTE e documentos normativos do Seguro-Desemprego. Destaca-se como fonte de informação as respostas encaminhadas pelos gestores aos ofícios de diligência 191/Seprog (fls. 11 a 31), e 283/Seprog (fls. 32 a 37), ambos de junho de 2005.

Com o objetivo de proceder à comparação entre os indicadores de desempenho do Programa referentes a 2000 e 2004, foram solicitadas informações à Datamec referentes aos anos de 2001 a 2004, para efeitos de comparação com as informações colhidas em 2000 pela equipe de auditoria do TCU.

Ainda no decorrer dos trabalhos, tendo em vista os indícios de inconsistência nos dados encaminhados, foram solicitados os dados referentes ao ano de 2000 à Datamec, por meio do Ofício nº 998 de novembro de 2005 (fls. 41 e 42). O objetivo foi verificar se existiam discrepâncias entre os dados fornecidos pela Datamec à época da auditoria e os dados fornecidos pela empresa durante o presente monitoramento.

O relatório, após esta introdução, apresenta visão geral da ação monitorada, compreendendo seu objetivo, histórico orçamentário e forma de implementação.

Os capítulos seguintes relatam os resultados do monitoramento da ação no que tange aos fatores que influenciaram o acesso dos segurados ao benefício (capítulo 3); aos meios de ampliar o atendimento aos desempregados sem justa causa que atendem aos requisitos do Programa (capítulo 4); à tempestividade do pagamento da primeira parcela do benefício (capítulo 5). Nos demais capítulos

encontram-se a análise das demais recomendações, os comentários do gestor, a conclusão e a proposta de encaminhamento (capítulos 6, 7, 8 e 9).

Nos capítulos que analisam as questões de auditoria, são relatadas a situação encontrada pela auditoria no Seguro-Desemprego em 2001; a natureza das recomendações do TCU para contornar os problemas diagnosticados; as medidas adotadas pelos gestores em cumprimento à Decisão 654/2002-P; a situação do Programa em 2004 e conclusões do monitoramento. Realizou-se uma atualização das planilhas de indicadores utilizados na auditoria de 2001, associando a esses resultados, sempre que possível, o grau de implementação das recomendações.

Visão geral do Seguro-Desemprego

O Seguro-Desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pela Constituição Federal em seu art. 7º, inciso II, no capítulo que trata dos Direitos Sociais. Além dessa previsão, o Seguro-Desemprego encontra-se também citado nos artigos 201, inciso III, e 239 da Constituição Federal.

O Programa Novo Emprego e Seguro-Desemprego foi criado em 1990, por intermédio da Lei 7.998/90, e tem por objetivo prover assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Busca também auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O desempregado poderá receber o benefício se cumprir os seguintes requisitos:

ter recebido salários consecutivos nos últimos 06 (seis) meses;

ter trabalhado pelo menos 06 (seis) meses nos últimos 36 (trinta e seis) meses;

não estar recebendo nenhum benefício da previdência social de prestação continuada, exceto auxílio acidente ou pensão por morte.

não possuir renda própria para o seu sustento e de seus familiares.

O valor do benefício é calculado com base nos três últimos salários recebidos pelo trabalhador, indicados no requerimento preenchido pela empresa. O menor valor de cada uma das parcelas é de um salário-mínimo e o valor máximo é de R\$ 561,30. O valor médio da parcela em 2004 foi de cerca de 1,39 salários-mínimos.

O benefício é concedido em 3 a 5 parcelas mensais, a cada período de 16 meses, ou seja, dentro de um período de 16 meses o trabalhador somente tem direito ao benefício uma vez, sendo o número médio de parcelas recebidas pelos desligados, em 2004, igual a 4,1.

O segurado tem prazo de 7 a 120 dias, subsequentes à data da dispensa, para solicitar o benefício, devendo dirigir-se a um dos postos de atendimento do MTE (Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho) ou à rede de postos conveniados: SINEs, entidades parceiras e CEF.

O Programa atendeu, desde sua implantação até maio de 2005, cerca de 80 milhões de trabalhadores, desembolsando aproximadamente 280 milhões de dólares, segundo documento

denominado 'Histórico do Seguro-Desemprego', produzido pela CGSDAS/DES/SPPE/MTE. Em 2000 habilitaram-se cerca de 350 mil por mês, representando uma taxa de cobertura de 62% do Seguro-Desemprego. Em 2004 habilitaram-se mais de 400 mil trabalhadores por mês, o que representa uma cobertura de aproximadamente 74% do total de dispensados sem justa causa.

É necessário que o trabalhador apresente os seguintes documentos para a concessão do benefício: Requerimento do Seguro-Desemprego/Comunicação de Dispensa - SD/CD, Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, cartão do PIS-PASEP, Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho - TRCT, Comprovante de Pagamento do FGTS - CPF/GTS, Carteira de Identidade e os dois últimos contracheques.

O atendimento do Seguro-Desemprego é realizado em DRT'S; postos SINE, agências da Caixa e entidades parceiras. A Caixa Econômica Federal participa com agências credenciadas pelo MTE para recebimento dos requerimentos.

O Ministério informou que vem limitando a prestação desse serviço pela Caixa. A justificativa reside no fato de ser um serviço apenas de recepção de documentos, que não engloba o encaminhamento do trabalhador para qualificação profissional e para intermediação de mão-de-obra.

O Seguro-Desemprego, no Plano Plurianual (PPA) 2000/2003, foi estruturado sob o Programa de número 0099 denominado 'Novo Emprego Seguro-Desemprego'. No PPA 2004-2007, mudou-se a denominação do Programa para 'integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda', mantendo-se a numeração.

No período de 2000/2004 o Programa teve execução financeira total de mais de 31 bilhões de reais. O histórico orçamentário e financeiro do Seguro-Desemprego nesse período encontra-se na Tabela 1.

Tabela 1 - Histórico da execução orçamentária e financeira do Seguro-Desemprego no período de 2000 a 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Câmara dos Deputados. Banco de dados da Execução Orçamentária e Financeira da União, atualizados até 2005.

créditos consignados = crédito inicial + adicionais - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

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).

execução orçamentária = valor liquidado no exercício (X) - restos a pagar do exercício (X), cancelados no exercício (X+1).

% de execução = (execução financeira / créditos consignados) * 100

O Programa do Seguro-Desemprego apresentou os resultados que podem ser resumidos na Tabela 2 (vide tabela no documento original).

Tabela 2 - Principais números do Seguro-Desemprego em 2000 e 2004.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Assim, constata-se que o Programa do Seguro-Desemprego atendeu em 2004 4.812.813 segurados, repassando um volume total de R\$ 6.907.804.000,00. Verificou-se que o número de segurados atendidos pelo Programa cresceu na ordem de 14% de 2000 a 2004, sendo que o valor médio despendido a cada beneficiário aumentou 50% em relação a 2000.

_ Foi considerado, neste trabalho, como segurado a pessoa que efetivamente recebeu o benefício e não aquele que teria direito.

Na Tabela 3 (vide tabela no documento original) apresenta-se a evolução do número de segurados e valores pagos referentes ao benefício do Seguro-Desemprego - SD de 1990 a 2004.

Tabela 3 - Número de segurados e valores pagos pelo Seguro-Desemprego - Histórico de 1990 a 2004.

Ano Segurados Atendidos Valores pagos milhões R\$

1990 2.806.820 1.711,02

1991 3.498.235 2.465,22

1992 3.895.157 2.505,38

1993 3.756.365 2.413,09

1994 4.029.718 2.395,43

1995 4.735.148 3.353,54

1996 4.354.156 3.529,28

1997 4.374.813 3.506,83

1998 4.344.145 3.819,24

1999 4.315.593 4.086,48

2000 4.212.787 4.006,73

2001 4.690.923 4.570,75

2002 4.806.386 5.468,84

2003 4.984.973 6.439,92

2004 4.812.813 6.907,80

Fonte: MTE/FAT

O percentual de segurados atendidos de 1990 a 2004 aumentou em 71,5% e os valores gastos com os benefícios aumentaram em mais de 300% no período.

Podem ser apontadas as seguintes causas para o fato de o Programa não cobrir parte dos trabalhadores desligados:

nem todos os desligados preenchem os requisitos para o recebimento do Seguro-Desemprego;

alguns desligados são recontratados em curto espaço de tempo;

nem todos os desligados querem/precisam receber o Seguro-Desemprego - aqueles de maior renda dispensam em grande número o recebimento;

há desligados que não conseguem requisitar o Seguro-Desemprego, apesar de preencherem todos os requisitos.

O objeto da avaliação foi focado no último grupo, principalmente dos desligados de baixa renda que recebem até dois salários-mínimos.

Fatores que influenciam o acesso dos segurados ao benefício

Para fins de comparação com os dados existentes em 2000 e a verificação sobre a evolução do acesso ao Seguro-Desemprego, foram coletados dados de escolaridade, faixa de renda, idade e setor de atividade referentes aos empregados desligados sem justa causa com direito ao recebimento do Seguro-Desemprego, discriminando aqueles que requereram o benefício e os que não o requereram, relativos à 2004.

Conforme descrito a seguir, observou-se incremento nos percentuais de acesso ao Seguro-Desemprego em todas as faixas de renda e escolaridade, porém, o aumento maior foi verificado nos estratos mais escolarizados e de maior renda. Com relação ao acesso ao Seguro-Desemprego segundo setor de atividade, não foi possível efetuar a comparação dos dados de 2000 e 2004 para analisar mudanças no padrão, pois houve incompatibilidade dos dados encaminhados pela Datamec, relativos a 2000, à época da auditoria e do monitoramento.

Acesso segundo a renda

A Tabela 4 (vide tabela no documento original) demonstra os dados da base consolidada, fornecida pela Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial - CGSDAS/MTE, a qual mostra o acesso ao Programa dos desligados, segmentado por renda em salários mínimos - s.m. Os dados se referem aos desligados no período de out./dez. de 2000 e 2004.

Tabela 4 - Proporção de segurados entre os desligados sem justa causa, por faixa de renda, em s.m., nos meses de out./dez. de 2000 e de 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Datamec/MTE

Obs.: Os totais de desligados e de segurados nas diferentes tabelas do relatório podem não coincidir em razão da falta de informação sobre características de alguns trabalhadores (renda, local de residência, escolaridade).

Gráfico 1 - Proporção de segurados entre os desligados sem justa causa, por faixa de renda em s.m., 2000 e 2004.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Datamec/MTE

O Gráfico 1 (vide gráfico no documento original) mostra com mais clareza as oscilações na distribuição do benefício segundo as faixas salariais. Consoante havia sido constatado pela auditoria em 2001, trabalhadores desligados sem justa causa, com menor renda (até 1,5 s.m.), têm menos acesso ao Seguro-Desemprego do que os de renda média (de 1,5 a 5 s.m.). Nas faixas de renda superiores a 5 s.m. o acesso cai acentuadamente.

Conforme visto na Tabela 4 (vide tabela no documento original) e no Gráfico 1 (vide gráfico no documento original), as camadas de mais baixa renda continuam sendo as que têm menos acesso ao Programa, excluídas as faixas com salário superior a 5 s.m., cuja procura pelo benefício é geralmente baixa. Uma explicação mais imediata para o decréscimo no acesso ao Seguro-Desemprego entre os desligados com faixa salarial superior a 5 s.m. é a de que desligados com este nível de renda têm menos incentivo para procurar o Programa, em razão do baixo valor, ou pela maior empregabilidade.

Em 2004 verificou-se uma melhora de acesso, em termos proporcionais, em todos os segmentos no acesso ao Programa. Porém, conforme se observa na Tabela 4 (vide tabela no documento original), em termos percentuais, houve um aumento mais significativo de acesso ao Seguro-Desemprego dos segmentos de trabalhadores que recebem mais de 10 s.m., que apresentam o menor índice de acesso, e na faixa de 1,5 a 2 s.m., que abrange o segundo maior contingente de desligados em 2004. No entanto, o ritmo de crescimento do acesso nas faixas inferiores de renda não foi suficiente para alterar o fato de que os dois grupos com renda mais baixa ainda terem acesso inferior ao Seguro-Desemprego do que os dois grupos seguintes de renda.

A elevação dos percentuais de acesso ao Seguro-Desemprego entre os segurados, especialmente os de menor renda, foi o foco principal da auditoria realizada em 2001 que, entre outras, gerou a seguinte recomendação do TCU:

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;’

A recomendação 8.1 g foi considerada implementada por ocasião do 1º monitoramento. O MTE informou que 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, no nível municipal, ou estadual, ou de uma empresa específica, por faixa etária ou por sexo.

Acesso segundo a escolaridade

Por ocasião da auditoria em 2001 constatou-se que as camadas não escolarizadas ou pouco escolarizadas (analfabetos e aqueles com escolaridade até a 4ª série completa) tinham menor acesso ao Seguro-Desemprego. Essa situação permanece em 2004, conforme dados da Tabela 5 (vide tabela no documento original). No entanto, é perceptível o incremento nos percentuais de acesso ao Seguro-Desemprego em todas as faixas de escolaridade. Notou-se que as alterações ocorridas nos estratos com menor renda (veja subtítulo anterior) são basicamente as mesmas nas camadas não escolarizadas ou pouco escolarizadas, o que é indício de consistência das conclusões. Cabe ressaltar que os dados de 2004 fornecidos pelo MTE referentes ao extrato de trabalhadores com a 8ª série incompleta são inconsistentes, pois há mais segurados do que desligados.

Tabela 5 - Proporção de segurados entre os desligados sem justa causa, por escolaridade, em 2000 e 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

* Inconsistência nos dados fornecidos pelo MTE.

Fonte: Datamec/MTE

Obs.: Os totais de desligados e de segurados nas diferentes tabelas do relatório podem não coincidir em razão da falta de informação sobre características de alguns trabalhadores (renda, local de residência, escolaridade).

Gráfico 2 - Proporção de desligados sem justa causa que receberam o Seguro-Desemprego, por escolaridade, 2000 e 2004.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Datamec/MTE

O Gráfico 2 demonstra que houve aumento no acesso ao Seguro-Desemprego em todos os estratos de desligados sem justa causa. Porém, a exemplo do que ocorreu na análise quanto à renda, o aumento maior foi verificado nos estratos mais escolarizados. A classe de analfabetos apresentou um aumento de 66% no acesso ao Programa de 2000 a 2004 e os trabalhadores que cursaram até a 8ª série apresentaram um aumento de 88%.

A análise a seguir trata da proporcionalidade de desligados sem justa causa que requisitaram o benefício, aqui identificado como segurados, em relação aos desligados sem justa causa que não o fizeram, embora pudessem fazê-lo, na Tabela 6 (vide tabela no documento original) identificados como não-segurados.

Os dados referem-se aos anos de 2000 e 2004 e representam apenas a parcela de desligados sem justa causa com remuneração até 2 s.m. e ensino fundamental incompleto, que a

princípio representa a parcela mais vulnerável dos desligados. Dados mais detalhados desta análise compõe a Tabela 9 (vide tabela no documento original) do Anexo.

Tabela 6 - Variação percentual da proporção de não-segurados em relação aos segurados, por grau de escolaridade, entre trabalhadores que recebem até 2 s.m., entre outubro e dezembro de 2000 e de 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Datamec/MTE

Gráfico 3 - Variação percentual da proporção de não-segurados em relação aos segurados, por grau de escolaridade, entre trabalhadores que recebem até 2 s.m., entre outubro e dezembro de 2000 e de 2004.

VIDE GRÁFICO NO DOCUMENTO ORIGINAL

Fonte: Datamec/MTE

Nota-se, por meio da análise da Tabela 6 (vide tabela no documento original) do Gráfico 3 (vide gráfico no documento original), que houve variação expressiva na composição do grupo dos não segurados, com relação aos segurados entre os anos de 2000 e 2004. Em 2000, a proporção de analfabetos entre os não-segurados era 48% maior do que a proporção de analfabetos entre os segurados, o que indicava dificuldade de acesso ao Seguro-Desemprego nessa faixa de escolaridade. Em 2004 essa situação se inverteu, isto é, há proporcionalmente mais analfabetos entre os segurados do que entre os não-segurados. Houve melhora também na faixa de escolaridade até a 4ª série incompleta. Apesar de ainda haver proporcionalmente mais trabalhadores dessa faixa de escolaridade entre os não-segurados, a distorção caiu para 10%. Assim, pode-se afirmar que houve avanço nos níveis de acesso ao Seguro-Desemprego entre os segmentos menos escolarizados de baixa renda.

A análise do resultado obtido pelos outros dois segmentos, desligados com 4ª série completa e os de 5ª à 8ª série incompleta, revela que a representatividade desses dois grupos entre os não-segurados cresceu fortemente. Esse fato, no entanto, não se mostra relevante, vez que se verifica que o acesso ao Programa melhorou em todos os níveis de escolaridade. Enquanto que, em 2000, 11,29% dos desligados na faixa de escolaridade de 8ª série incompleta não eram segurados, esse percentual caiu para 1,34% em 2004, conforme Tabela 5 do Anexo A (vide tabela e anexo no documento original). O mesmo raciocínio pode ser feito para o grupo da 4ª série completa. Em números absolutos, o número de não-segurados com 4ª série completa caiu de 12.113 em 2000 para 769 em 2004, isto é, queda de 93,65%, enquanto que a queda no número de desligados sem justa causa foi de 36%.

Análise quanto ao setor de atividade econômica e quanto à região de residência

A auditoria que resultou no Acórdão monitorado investigou se o setor de atividade econômica no qual trabalhava o desligado sem justa causa e a região do país onde morava

influenciavam no acesso ao Seguro-Desemprego, com dados de desligados que recebiam até 2 s.m. entre out. de dez. de 2000.

A partir dos dados encaminhados pela Datamec à época da auditoria, verificou-se que o setor agropecuário comportava o maior número de trabalhadores que não requisitavam o Seguro-Desemprego, apesar de poder fazê-lo. A proporção de desligados do setor agropecuário que não requisitavam o benefício era 135,89% maior do que aqueles que o requisitaram. À mesma época, em números absolutos, o setor de serviços apresentava um grande número de trabalhadores que não usufruíam do direito de requerer o benefício.

Verificou-se que os dados de 2000, enviados pela Datamec por ocasião da auditoria, indicavam que as regiões Sudeste e Sul possuíam os maiores percentuais de trabalhadores que não recorriam ao Seguro-Desemprego (55,9% e 20,6%, respectivamente).

Em razão do exposto, o TCU expediu a seguinte recomendação:

8.1a) 'orientar sindicatos parceiros e secretarias estaduais de trabalho, ou equivalente, a realizar ações específicas de divulgação do Programa junto aos trabalhadores dos setores agropecuários 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;'

A partir da resposta ao Ofício de Diligência 998/2005-SEPROG, (fls. 45 à 70), encaminhado com o objetivo de verificar a compatibilidade dos dados fornecidos pela Datamec à auditoria e os dados encaminhados pela Datamec à equipe de monitoramento, ambos referentes à 2000, foram constatadas diferenças significativas com relação aos dados de não-segurados. Verificou-se que, por ocasião da auditoria, a Datamec havia informado que o setor no qual havia, proporcionalmente, maior participação dos trabalhadores que não solicitaram o Seguro-Desemprego era o setor agropecuário (31,5%), enquanto que agora informa serem os trabalhadores dos setores de Serviços e de Comércio (32,6% e 20,8%, respectivamente) os que têm menos acesso ao benefício.

Por requisição da equipe de monitoramento, a Datamec refez os cálculos de acesso ao Programa para o ano 2000, segundo região de residência do desligado sem justa causa. Os dados apresentados indicam que a região Nordeste teria, proporcionalmente, mais trabalhadores sem acesso ao seguro do que a região Sul (19,6% e 10,8%, respectivamente), permanecendo, no entanto, a região Sudeste como aquela que proporcionalmente tem o maior contingente de trabalhadores sem acesso ao Programa.

Com vistas a atender à recomendação do TCU, o MTE informou ter distribuído vídeos para as DRTs, SINEs e entidades parceiras. Porém, em razão do cadastramento das entidades sindicais, que estava sendo realizado pela Secretaria de Relações do Trabalho até outubro de 2005, o envio do material aos sindicatos seria feito posteriormente.

Ressalte-se que as entidades parceiras como o Centro de Solidariedade ao Trabalhador, a Central de Emprego e Renda, a Agência Integrada de Apoio ao Trabalhador - AGIT, Centro de Apoio ao Trabalhador - CAT, que são entidades administradas por representantes dos trabalhadores, receberam cópias das fitas de vídeo, para divulgação nos seus postos de atendimento, com informações sobre o Programa Seguro-Desemprego.

Foi informado ainda que os Conselheiros do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT são elementos de propagação de informações sobre o Programa aos seus representados; assim como os representantes dos empregadores. O CODEFAT, instituído pela Lei 7.998/90, art. 18, tem representação paritária. Têm assento no Conselho representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.

A divulgação do Seguro-Desemprego por meio de folders e fitas de vídeos para os trabalhadores é uma importante ação no sentido de esclarecer e facilitar o acesso dos trabalhadores aos benefícios do Programa. Apesar da distribuição do material informativo de maneira geral não garantir os efeitos pretendidos pelo atendimento integral desta recomendação, uma vez que não tem como foco específico os trabalhadores dos setores agropecuários e de serviços principalmente da Região Sudeste, houve uma melhora significativa dos indicadores de acesso geral do Programa. Sendo assim, considera-se a recomendação 8.1.a implementada. No entanto, a análise comparativa dos dados de 2000 e 2004 ficou prejudicada em razão da inconsistência de dados fornecidos pela Datamec/MTE.

Análise quanto à presença de postos de atendimento no próprio município

Foi constatado pela auditoria realizada em 2001 que desligados residentes nos estados com maior número de municípios sem posto de atendimento tinham menor acesso ao Programa. Com vistas a sanar o problema o TCU fez as seguintes recomendações ao Departamento de Emprego e Salário do MTE:

8.1 b): ‘estímule 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 ;’

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;

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’

Em relação à recomendação 8.1 b), por ocasião da realização do 2º monitoramento da auditoria, o gestor afirmou que a ampliação da rede de atendimento por intermédio de parcerias com os sindicatos não foi ainda concluída por falta de disponibilidade orçamentária e devido à complexidade do assunto, que requer cuidadosa análise, envolvendo, inclusive, o aperfeiçoamento dos procedimentos de monitoramento e avaliação. Atualmente não há conclusão sobre a viabilidade de parcerias com os sindicatos rurais.

Ante o exposto, conclui-se que a recomendação 8.1 b) encontra-se em implementação, reforçando a análise dos monitoramentos anteriores que, caso fique demonstrado que o custo do atendimento por parte de sindicatos não seja condizente com o serviço prestado, a recomendação poderá não ser implementada.

Com relação à recomendação 8.1 c) o gestor informou, nos monitoramentos anteriores, que os estados vinham sendo estimulados a expandir a rede de atendimento, observando a otimização dos recursos financeiros e orçamentários disponíveis. Para comprovar esta informação o gestor enviou a ‘Totalização de Postos de Atendimento Seguro-Desemprego’ (ofício nº 3000/CGSDAS/DE/SPPE/MTE), demonstrando a totalização dos postos de atendimento integrado (SINE/Parcerias), dos postos desconcentrados (DRT) e dos postos da rede complementar (CAIXA). Cabe lembrar que o Ministério informou que vem limitando a prestação desse serviço pela Caixa. A justificativa reside no fato de ser um serviço apenas de recepção de documentos, que não engloba o encaminhamento do trabalhador para qualificação profissional e para intermediação de mão-de-obra, como realizado pelos postos SINE.

Segundo dados da Datamec/MTE, a proporção de requerentes atendidos pelos SINE aumentou de 37% em 2000 (dados da auditoria realizada em 2001) para 44,84% em 2004 e a proporção de atendimento pelas DRT aumentou de 37% para 39,15%. Por outro lado a proporção de requerentes atendidos pela CEF diminuiu de 23% em 2000 para 13,73% em 2004. Os dados de 2004 podem ser verificados por meio da Tabela 10 do Anexo A (vide tabela e anexo no documento original).

Com base em dados de 2000, levantados por ocasião da auditoria realizada em 2001, os estados do Amazonas, Piauí, Rondônia, Maranhão e Goiás eram aqueles nos quais a necessidade de deslocamento do município de residência, sem atendimento, para município que tinha posto de atendimento afetava mais negativamente o acesso ao Programa.

Com base nas informações encaminhadas pelo MTE, em resposta ao Ofício 191/2005 - Seprog, verificou-se que a Taxa de Cobertura Física do Programa, isto é, o percentual da população que reside em municípios que têm postos de atendimento do Programa, aumentou de 64% em 1999 (dado da auditoria realizada em 2001) para 73% em 2004 no estado do Amazonas. No Piauí, a taxa aumentou, no mesmo período, de 41% para 45%, de 37% para 41% no Maranhão e de 64% para 74%

em Goiás. O único estado que não apresentou melhora da Taxa de Cobertura Física do Seguro-Desemprego foi Rondônia, onde o indicador diminuiu de 74% em 1999 para 72% em 2004, conforme Tabela 11 do Anexo A.

O MTE informou que a ampliação do número de postos de atendimento, desde que compatível com o orçamento, é permanente. No Acre, está em processo de elaboração o 'Termo de Cooperação Técnica com Prefeituras para atendimento ao Programa do Seguro-Desemprego'. Nos Estados do MS e RN, no período 2004/2005, foram abertos novos postos de atendimento. No MS foram inaugurados os postos de Brilhante, Navirai e Miranda. No RN foi inaugurado o posto de São José do Mipibu.

Diante do exposto considera-se a recomendação 8.1 c) implementada

No que se refere à recomendação 8.1 d), verificou-se que, à época do primeiro monitoramento, o Ministério já havia adotado algumas medidas no sentido de disponibilizar formas de atendimento remoto aos trabalhadores desligados, tais como: 1) consulta ao benefício por meio da Internet na página do MTE 2) criação de totens de auto-atendimento ao trabalhador, em locais de fácil acesso, 3) distribuição do cartão do cidadão para pagamento de benefícios aos pescadores artesanais por meio de canais alternativos, tais como casas lotéricas, padarias e farmácias.

Destaque-se que a realização de treinamentos acerca da consulta às bases de dados eletrônicas do PIS, FGTS e do Cadastro Nacional de Informações Sociais-CNIS para os servidores lotados nos novos postos de serviço, é essencial para o atendimento mais ágil aos trabalhadores e para a redução do risco de bloqueio indevido da concessão do benefício. Dessa forma, considerando que a disponibilização de opções de atendimento e pagamento remotos ainda poderá evoluir, considera-se a recomendação 8.1 d) em implementação.

Análise quanto à existência de agência da CEF no município

Verifica-se a seguir o grau de acesso ao seguro entre trabalhadores desligados que residem em municípios servidos ou não por agência da CEF. Segundo a auditoria de 2001, a falta de agência da Caixa no município de residência exigia que o desligado se deslocasse mensalmente para receber o benefício, o que poderia ser fator de limitação ao acesso ao Programa.

Os dados relativos aos resultados alcançados pelo Programa em 2004 revelam que a presença de agência da CEF no município de residência do desligado deixou de ser um fator relevante para que ele solicite o benefício. Este fato pode ser explicado pelo aumento do atendimento pelos SINE/Parcerias e DRT's. Conforme relatado no parágrafo 3.2 deste relatório (vide numeração no documento original), o Ministério vem limitando a prestação desse serviço pela Caixa, pois a CEF se presta apenas à recepção de documentos, não englobando o encaminhamento do trabalhador para qualificação profissional e para intermediação de mão-de-obra, como realizado pelos postos SINE.

Sendo assim, o aumento da participação dos demais postos no atendimento aos desempregados teve bom impacto no indicador de acesso ao benefício. A quantidade de requerentes atendidos pelos SINE aumentou de 37% em 2000 para 45% em 2004 e a proporção de atendimento pelas DRT aumentou de 37% para 40% (Tabela 10) (vide tabela no documento original). Por outro lado a proporção de requerentes atendidos pela CEF diminuiu de 23% em 2000 para 14% em 2004. Essa situação, aliada ao aumento do acesso ao programa (vide parágrafo 3.41) (numeração no documento original) permite concluir que a existência de agência da CEF deixou de ser fator determinante do acesso.

A exceção à análise feita no parágrafo anterior se refere a alguns estados do Norte e Nordeste, onde o percentual de desligados domiciliados em municípios sem agência da CEF e que não solicitam o benefício ainda é superior em relação àqueles desligados que igualmente não solicitam o seguro apesar de residirem em municípios com agência da CEF.

Com relação à Taxa de Cobertura Total do Seguro-Desemprego, esta representa a relação percentual entre o número de segurados e o número total de desligados sem justa causa, que cumprem os requisitos de acesso ao Programa. Os dados são retirados do Cadastro Geral dos Empregados e Desempregados do Mercado Formal - CAGED. Durante a auditoria de 2001, o MTE informou, por meio do documento intitulado 'Avaliação do Seguro-Desemprego de 1999', que se deve estimar em 22% a possível omissão dos dados do CAGED referente ao número de dispensados sem justa causa de 2000. Verificou-se que, para 2004, o percentual a ser considerado é de 15%, segundo documento do MTE intitulado 'Avaliação Sintética Mensal do Seguro-Desemprego', de dezembro de 2004.

A Taxa de Cobertura Total do Seguro-Desemprego de 2000 foi estimada pela auditoria de 2001 em 62%. Por sua vez, de acordo com Tabela 'I' de fl. 14, a Taxa de Cobertura Total de Seguro Desemprego em 2004 foi de 74%. Logo, verificou-se uma expressiva melhora na Taxa de Cobertura Total do Seguro-Desemprego de 2000 a 2004, fato este que é o principal objeto de verificação deste trabalho.

Com relação aos trabalhadores desligados sem justa causa com renda até dois salários mínimos, aplicando-se a taxa de omissão do CAGED aos dados da Tabela 4 (vide tabela no documento original), constatou-se crescimento no acesso ao Programa de 43,5% em 2000 para 63% em 2004, representando 44% de incremento no acesso.

Tempestividade do pagamento da primeira parcela do benefício

O benefício do Seguro-Desemprego somente pode ser solicitado no 7º dia após o desligamento do trabalhador (Resolução nº 64/CODEFAT, de 28/07/94, art. 10), sendo que o pagamento da primeira parcela deve ocorrer a partir de 30 dias do desligamento (Resolução nº 64/CODEFAT, de 28/07/94, art. 13). Ou seja, o prazo mínimo para recebimento da primeira parcela do Seguro-Desemprego é de 30 dias, prazo este que parece adequado às necessidades do trabalhador.

Foram identificados, em 2001, como principais obstáculos à tempestividade da concessão da primeira parcela do pagamento do Seguro-Desemprego ao trabalhador: a relativa complexidade do procedimento de requisição do seguro, a necessidade de deslocamento do município de residência para a requisição do benefício, e a suspensão indevida do pagamento do Seguro-Desemprego em razão de inconsistência de dados, com posterior atraso na análise do recurso contra a suspensão.

Objetivando sanar os obstáculos apresentados o TCU emitiu as seguintes recomendações:

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;

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;

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;

Com relação à recomendação 8.1.e, verificou-se durante a auditoria de 2001 que a necessidade de deslocamento do município de residência para município onde houvesse posto de atendimento ou pagamento do Seguro-Desemprego constituía problema de acesso do trabalhador ao seguro.

Durante o 2º monitoramento, verificou-se que o novo contrato celebrado entre o MTE e a Caixa Econômica Federal - CEF em junho de 2003 vinha ao encontro da resolução dos problemas de acesso ao pagamento do seguro. O contrato contempla as modalidades de pagamento por intermédio de cartão eletrônico, que possibilita a percepção do benefício tanto em equipamentos de auto-atendimento quanto em canais alternativos, bem como a modalidade de crédito em conta, existindo, à época, pelo menos um ponto de pagamento do Seguro-Desemprego em quase todos os municípios brasileiros (ofício nº 2962/CGSDAS/DES/SPPE/MTE, fls. 141 a 230).

Segundo análise do MTE, a celebração do novo contrato gerou economia da ordem de R\$ 20.749.059,80 (vinte milhões, setecentos e quarenta e nove mil, cinqüenta e nove reais e oitenta centavos), de acordo com informação fornecida pelo MTE, durante o 2º monitoramento (fls. 35). Foram implantados procedimentos de segurança para a identificação do titular do cartão e a ampliação dos pontos alternativos de pagamentos. Essas providências facilitam o acesso dos trabalhadores ao

Programa, principalmente daqueles que são onerados com custos de deslocamento e gasto de tempo para se deslocar para outros municípios onde há atendimento do Programa.

Em 2005, o gestor informou que o uso do cartão cidadão proporciona ao beneficiário o acesso ao pagamento em todos os 14.254 correspondentes bancários conveniados da Caixa Econômica Federal. A recomendação 8.1.e, portanto, foi considerada implementada.

A recomendação 8.1.h trata da necessidade de simplificação dos procedimentos para requisitar o benefício. Segundo os dados da auditoria de 2001, apesar de não ser grande o percentual de trabalhadores que possuem dificuldades frente à complexidade dos procedimentos de requisição do benefício, havia indícios de que a maior parte destes trabalhadores são de mais baixa renda e escolaridade, fato este que merece atenção do gestor.

Em 2000 havia uma média de 350.000 requerimentos por mês, sendo que entre 27 e 33% dos trabalhadores demitidos sem justa causa conseguiam dar entrada no requerimento do SD no próprio mês de desligamento e a grande maioria entrava com o pedido até o final do mês seguinte à dispensa (capítulo 4 do relatório de auditoria). Em 2004 foram identificados cerca de 407.000 requerimentos por mês.

Com o objetivo implementar a recomendação e aumentar o percentual dos trabalhadores de baixa escolaridade que conseguem entrar com o pedido do seguro no próprio mês do desligamento, o Ministério destacou, por ocasião do 2º monitoramento, uma série de medidas. Os documentos a serem apresentados para receber o benefício foram reduzidos ao mínimo necessário para identificar o beneficiário, tendo sido suprimido a rotina de pós triagem a partir do novo contrato celebrado com a CAIXA para pagamento do Seguro-Desemprego.

Neste período o gestor ressaltou ainda que o Departamento de emprego e Salário - DES estava procedendo à revisão/atualização das Resoluções CODEFAT, com a finalidade de reduzir o quantitativo de normas vigentes e modernizar a legislação em consonância com a atualização tecnológica e social.

Com relação à revisão das rotinas de conferência, o MTE informou, em resposta ao Ofício 283/TCU de 13/06/05 (fls. 06/09 e 32/37), que busca de forma permanente o aperfeiçoamento da conferência das informações do banco de dados do Seguro-Desemprego, sendo utilizadas as informações contidas no banco de dados do CNIS para identificar se o requerente do benefício possui outra fonte de renda de qualquer natureza. Também está sendo realizada a introdução de mudanças na conferência dos dados dos requerentes com as informações do CNIS.

Constatou-se que a busca pela simplificação dos procedimentos necessários para requerer o benefício é constante no Programa, levando-se em conta ainda o fator limitante que 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. Apesar da adoção de ações em busca da

simplificação do processo não terem sido concluídas, considera-se satisfatório o rumo adotado pelos gestores na busca do aperfeiçoamento do processo. Portanto considerou-se a recomendação 8.1.h implementada.

A recomendação 8.1.i se refere à necessidade de proceder à revisão dos procedimentos, vigentes à época, de interposição e análise de recursos contra o bloqueio de pagamento do benefício.

Foi constatado, no 1º monitoramento, que algumas notificações estavam sendo analisadas e liberadas nas Delegacias Regionais do Trabalho nos estados, ficando a cargo do Ministério os recursos que careciam de análise jurídica mais complexa, com vistas a identificar possíveis falsificações de documentos e/ou fraudes no Programa. Em julho de 2005, o MTE informou que as DRT analisam os recursos de código 515, 520, 530, 550, 803. Além disso, está sendo estudada a viabilidade de desconcentrar a análise dos recursos ora examinados em Brasília, de forma gradativa, para as Delegacias Regionais.

Segundo o Ministério, as medidas já adotadas para a diminuição no prazo de análise dos recursos são: monitoramento do sistema de informática desenvolvido pela equipe da CGSDAS, para controle interno do tempo de análise dos recursos, no sentido de minimizar as notificações indevidas; treinamento de pessoal e acompanhamento dos postos de atendimento quanto ao preenchimento das requisições e juntada de documentos necessários para análise do recurso. Na página do MTE na internet o trabalhador requerente do Seguro-Desemprego pode acessar informações sobre seu benefício e obter orientações sobre como proceder se houver indeferimento do benefício.

O MTE informou ainda que, em função da orientação às unidades descentralizadas/desconcentradas, houve a redução no quantitativo de indeferimentos das solicitações. Atualmente o MTE está desenvolvendo controle para identificação do tempo de trânsito dos recursos da origem à emissão de parecer, para identificação de pontos de estrangulamento que estejam impedindo a diminuição do prazo de liberação de recursos. Esse procedimento está em teste com os recursos de código 555.

Corroborando as informações do MTE de que os prazos referentes aos recursos obtiveram melhora, verificou-se que o prazo de análise e deliberação dos recursos que, à época da auditoria, era de aproximadamente 45 dias (item 4.25 do relatório de auditoria), durante o 2º monitoramento (item 2.51 do relatório 2º monitoramento estavam em torno de 30 a 40 dias.

Também obteve melhora expressiva no tempo médio entre a interposição do recurso e sua apreciação. Em 2001, o trabalhador obtinha resposta ao recurso contra bloqueio ou indeferimento do benefício 93 dias após sua interposição. Em 2002, levava de 60 a 80 dias para obter resposta, em 2003 este tempo era de 73 dias e em 2004 o prazo abaixou para 45 dias.

Com base nos dados analisados considera-se a recomendação 8.1.i implementada.

Análise das recomendações 8.1.f, 8.1.k, 8.1.l, 8.1.m:

Neste capítulo serão analisadas as demais recomendações da Decisão 654/2002-P que não estão diretamente relacionadas com as questões tratadas nos capítulos anteriores.

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;

O gestor informou que a orientação às empresas, associações empresariais e contadores, em sua maioria, continua sendo realizada por intermédio do Sistema Nacional de Emprego e das entidades sindicais, nas Unidades da Federação e Distrito Federal. Este procedimento ainda é executado pelo MTE, em menor escala, por intermédio de suas unidades desconcentradas e/ou em conjunto com técnicos da unidade central.

Em 2002, o Ministério incluiu informações referentes ao Seguro Desemprego e Abono Salarial no treinamento sobre RAIS e CAGED para contadores. A realização do treinamento considerou inclusive a disponibilidade de multiplicadores do Seguro Desemprego nos estados. Porém, em 2003, este treinamento não foi realizado em razão do contingenciamento orçamentário sofrido pelo Ministério.

Com relação ao envio de expediente às associações empresariais e ao Conselho Federal de Contabilidade, no primeiro monitoramento o gestor informou que este serviria para esclarecer a importância das informações sociais para as estatísticas do trabalho. Porém, no segundo monitoramento o gestor relatou que o MTE fez a opção de divulgar seus serviços junto às unidades descentralizadas/desconcentradas, tendo em vista que já existem publicações do setor privado, que veiculam essas informações, dentre as quais destaca-se a IOB.

O Ministério informou que não é feito o acompanhamento dos erros mais comuns quanto aos procedimentos a cargo do empregador referente à documentação necessária para requisição do seguro. O gestor afirmou que os erros são percebidos durante a pré-triagem realizada pelo agente credenciado na recepção para habilitação do benefício. A titular da Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial sinalizou o interesse em desenvolver um sistema informatizado para que as empresas enviassem os dados pela internet. Essa providência deveria reduzir os erros cometidos pelos empregadores, proporcionar melhor identificação de fraudes, diminuir o tempo médio de espera pelo benefício e provocar maior economia no processo. Porém esta idéia esbarra no problema de confiabilidade dos dados fornecidos pelas empresas, o que demanda ainda estudos sobre o assunto.

Apesar da verificação da continuidade das medidas objetivando a divulgação dos procedimentos de responsabilidade do empregador quanto à documentação necessária à requisição do Seguro-Desemprego, nota-se que ainda há diversas providências a ser adotadas, principalmente em relação à retomada do treinamento dos contadores, razão pela qual considerou-se esta recomendação em implementação.

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;

Por ocasião do segundo monitoramento o MTE relatou ter elaborado 'folders' sobre o Seguro-Desemprego, que foram distribuídos para as unidades do SINE, DRTs e sindicatos em 2004. Informou ainda que foram enviadas cópias de vídeo para ser exibido nas salas de atendimento ao público das DRTs e SINEs, com informações sobre as regras de acesso aos Programas Seguro-Desemprego e abono salarial. A campanha tem o objetivo de informar, de maneira simples e didática, os direitos dos trabalhadores.

O Ministério alega não ter interesse em realizar campanha nacional de rádio e televisão sobre Seguro-Desemprego, pois entende que a campanha relacionada acima atende aos objetivos de divulgação do Programa. Tendo em vista as providências adotadas com o objetivo de divulgar o Programa, considera-se a recomendação 8.1.k implementada.

8.1.l. 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;

Os gestores se comprometeram a divulgar a necessidade do reconhecimento do vínculo para as Delegacias, a fim de disponibilizar o benefício do Seguro-Desemprego mais rapidamente ao trabalhador desligado. Ante o exposto, apesar do comprometimento do MTE com a questão, relatado em resposta ao Ofício 283/Seprog de 13/06/05 (fls. 06/09 e 32/37), as providências necessárias à efetiva implementação da recomendação não foram adotadas. Sendo assim, considera-se a recomendação 8.1.l não implementada.

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

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 ;

I2 - prazo médio entre o desligamento do segurado e o recebimento da primeira parcela;

I3 - percentual de requerentes atendidos, por tipo de unidade de atendimento (SINE, DRT, CEF, outros), por UF;

I4 - prazo médio entre a entrada do Recurso e seu deferimento/indeferimento, por UF;

I5 - relação entre o número de parcelas bloqueadas e de parcelas liberadas

I6 - taxa de cobertura da rede de atendimento do Programa, por UF;

I7 - prazo médio entre o desligamento e a entrada com o requerimento do benefício, por UF;

Departamento de Emprego e Salário demonstrou que todos os indicadores de desempenho sugeridos pela auditoria, para monitoramento e avaliação do Programa foram implantados. Além da informação por Unidade da Federação, como recomendado, os indicadores são calculados no nível nacional.

A evolução dos valores dos indicadores encontram-se na Erro! A origem da referência não foi encontrada.. Posteriormente foi procedida sua avaliação.

Tabela 7 - Evolução dos indicadores recomendados pelo TCU, 2000, 2002, 2003 e 2004.

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

** 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.

****Valor referente ao período de janeiro a setembro de 2003 (anexo IV - fls 236/244 do TC 016.239/2000-7).

Com relação ao 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', verificou-se discrepâncias entre os dados encaminhados pela Datamec referentes ao 3º monitoramento e os anteriores, bem como com relação à estimativa obtida por meio da Tabela 4 - ver parágrafo 22 - (vide tabela e numeração no documento original) não sendo possível identificar a razão da diferença encontrada. Esse fato também relaciona-se com o fato de que o MTE não usa efetivamente esse indicador no processo de tomada de decisão, mas o percentual total de acesso ao Seguro, sem distinguir por faixa de renda.

Aliás, a inconsistência nos dados fornecidos pela Datamec/MTE foi recorrente tanto por ocasião da auditoria quanto no decorrer dos monitoramentos. A informação sobre os indicadores de desempenho do Programa no relatório de gestão que acompanha as contas anuais da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego permitirá o acompanhamento da consistência dos dados por meio da análise da série temporal que se formará. Dessa forma, o TCU poderá apreciar com maior segurança o desempenho do Programa em alcançar as metas fixadas no Plano Plurianual, bem como o cumprimento de seus objetivos.

Houve melhora no segundo indicador - prazo médio entre o desligamento do segurado e o recebimento da primeira parcela, comparando-se os dados da auditoria e os dados do 1º e 2º monitoramentos. Porém, no 3º monitoramento, o indicador apresentou piora, sendo que o MTE ainda não identificou as possíveis causas do dado e pediu mais tempo para investigar.

No terceiro indicador, que se refere ao 'percentual de requerentes atendidos, por tipo de unidade de atendimento (SINE, DRT, CEF, outros), por UF' verificou-se que a proporção de atendimentos efetuados pela rede ex-SINE aumentou e a da CEF diminuiu, o que é desejável, uma vez que a primeira proporciona atendimento integrado com as outras ações do MTE.

O quarto indicador apresentou queda de mais de 50%, isto é, o prazo médio entre a entrada do recurso e seu deferimento/indeferimento, por UF no período entre a auditoria e o 3º monitoramento diminuiu de 93 para 45 dias, conforme exposto no capítulo 4 (vide numeração no documento original).

O quinto indicador, de cobertura dos municípios por postos de atendimento do Programa, na verdade são indicadores, por UF, do percentual de desligados sem justa causa que residem em municípios que contam com postos de atendimento do Programa. Evidentemente, cada estado apresenta uma evolução diferente para o indicador.

O sexto indicador é a proporção de parcelas do seguro bloqueadas frente ao total de parcelas liberadas. Esse indicador não é sistematicamente usado pelo MTE e seu cálculo não é possível de ser feito por meio dos dados disponíveis no sistema de informações do Programa na internet.

Por fim, o último indicador registra aumento do prazo médio entre o desligamento e a entrada com o requerimento do benefício. Os desligados levavam 29 dias para requerer o benefício e passaram a levar 35 dias, o que exige investigação sobre as causas dessa demora.

Diante do exposto, considerando-se que, apesar de os sistemas de informação permitirem o cálculo dos indicadores recomendados, mesmo que por meio de procedimentos morosos com a Datamec, e que o MTE não usa todos os indicadores na gestão do Programa, entende-se que a recomendação 8.1.m foi parcialmente implementada.

Conclusão

A auditoria no Programa Seguro-Desemprego foi originalmente realizada no primeiro semestre de 2001, com o objetivo de identificar as causas que dificultam o acesso dos desligados sem justa causa ao Programa Seguro-Desemprego.

Perto de quatro anos após a apreciação do relatório de auditoria pelo TCU, pode-se verificar uma contínua evolução do Programa em busca da melhoria de desempenho. O percentual de 71,5% de implementação das recomendações reflete a receptividade dos responsáveis pelo Programa às propostas apresentadas pelo TCU. Deve-se destacar ainda que as recomendações que ainda não foram efetivadas possuem o comprometimento do gestor na sua implementação.

A Tabela 8 (vide tabela no documento original) apresenta uma síntese da implementação das recomendações da Decisão do TCU nº 654/2002-P à época dos dois primeiros monitoramentos (março e dezembro de 2003) e deste monitoramento, realizado em julho de 2005.

Tabela 8 - Percentual de implementação das recomendações da Decisão TCU n.º 654/2002-P, nos três monitoramentos,

VIDE TABELA NO DOCUMENTO ORIGINAL

Com o objetivo de demonstrar o impacto da implementação das recomendações da Decisão n.º 654/2002-P no Programa Seguro-Desemprego destacam-se a seguir os principais benefícios encontrados identificados neste monitoramento.

O MTE obteve economia da ordem de R\$ 20.749.059,80 devido à celebração de novo contrato com a CEF, que expandiu a rede de pagamento do Seguro-Desemprego contemplando novas modalidades de pagamento por intermédio de cartão eletrônico. Este novo contrato possibilitou ainda, a melhoria dos procedimentos de segurança implantados pelo agente financeiro para identificar o titular do cartão, possibilitando

percepção do benefício, tanto em equipamento de auto-atendimento, quanto em canais alternativos. Em decorrência deste novo contrato, existe hoje, pelo menos um ponto de pagamento do Seguro-Desemprego em quase todos os municípios brasileiros, conforme informações da Caixa Econômica Federal - CEF.

A maior parte dos indicadores de desempenho sugeridos pelo Tribunal foi adotada pelo Programa ou foram criadas ferramentas que permitem seu cálculo. Esses indicadores são focados na qualidade de atendimento ao cidadão e na busca de maior acesso ao Programa, o que proporcionou novos elementos para a tomada de decisão com vista à melhoria de desempenho. Eles poderão subsidiar a análise da gestão do programa nas contas anuais da SPPE.

O número de trabalhadores desligados sem justa causa beneficiados pelo Programa foi ampliado. A taxa de cobertura total do Seguro-Desemprego subiu de 62% em 2000 para 74% em 2004.

Com relação aos trabalhadores desligados sem justa causa com renda até dois salários mínimos, aplicando-se a taxa de omissão do CAGED aos dados da Tabela 4 (vide tabela no documento original), verificou-se incremento médio de 44% no acesso ao Programa de 2000 para 2004. Por sua vez, houve aumento de 66% no acesso ao Programa dos trabalhadores desligados sem justa causa analfabetos, de 2000 a 2004 e aumento de 88% dos trabalhadores que cursaram até a 8ª série.

Os procedimentos necessários ao requerimento e análise dos pedidos de Seguro-Desemprego foram simplificados, permitindo que os requerentes tenham mais conforto e agilidade na solicitação do benefício e diminuindo os casos nos quais, por falta de informação e/ou comunicação, deixem de ser pagos benefícios legítimos.

Houve diminuição do prazo entre interposição e a análise do recurso contra indeferimento ou interrupção do benefício. Em 2001 a resposta ao recurso demorava 93 dias, enquanto que em 2004 este prazo passou para 45 dias. Dessa forma, evita-se que famílias de trabalhadores desempregados fiquem privadas da renda proporcionada pelo seguro por longos períodos de tempo.

A proporção de requerentes atendidos pelo SINE aumentou de 37% em 2000 para 45% em 2004. A prestação do serviço pelo SINE engloba também outros serviços relevantes, como o encaminhamento do trabalhador para qualificação profissional e para intermediação de mão-de-obra, não oferecidos pela CEF.

Do ponto de vista da gestão, resta ao MTE equacionar a questão da qualidade do serviço prestado pela Datamec, que reflete na inconsistência nos dados e na morosidade de seu fornecimento por ocasião da auditoria e dos monitoramentos subsequentes. O acompanhamento da evolução dos indicadores de desempenho do Programa no relatório de gestão que acompanha as contas anuais da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego permitirá ao TCU apreciar com maior segurança o desempenho do Programa em alcançar as metas fixadas no Plano Plurianual, bem como o cumprimento de seus objetivos.

4. Em termos conclusivos, a equipe signatária do relatório formula a seguinte proposta de encaminhamento (fls. 156):

"I) determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE que passe a informar, no Relatório de Gestão que acompanha suas tomadas de contas anuais, a evolução de indicadores de desempenho constantes do item 8.1.m da Decisão nº 654/2002-TCU-Plenário que reflitam a execução do Programa Novo Emprego Seguro Desemprego, cujo nome em 2004 foi alterado para Programa de Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda.

II) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários:

- a) Ministro do Trabalho e Emprego;
- b) Secretário de Políticas Públicas de Emprego;
- c) Diretor do Departamento de Emprego e Salário;
- d) Coordenadora da Coordenação Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial;
- e) Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego;
- f) Secretário Federal de Controle Interno;
- g) Comissão Permanente de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados e Subcomissão Permanente do Trabalho e Previdência do Senado Federal.

III) juntar a estes autos o TC 016.239/2000-7, referente à auditoria no Programa Seguro-desemprego e aos 1º e 2º monitoramentos.

IV) arquivar os presentes autos.”

O Diretor da 2ª DT da Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo e a titular da referida Unidade Técnica acompanham as conclusões propostas (fls. 164/165).

É o Relatório.

Voto do Ministro Relator

Aprecia-se nesta oportunidade Relatório de Monitoramento realizado com a finalidade de promover a avaliação do impacto da implementação das recomendações emanadas deste Tribunal, por intermédio da Decisão nº 654/2002-TCU-Plenário, no que concerne à auditoria de natureza operacional realizada no Programa Seguro-Desemprego.

2. O objetivo do monitoramento da implementação das recomendações é assegurar a efetividade dos resultados esperados decorrentes da ação deste Tribunal sobre o programa objeto da avaliação, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da ação governamental.

3. Em razão de sua boa qualidade e detalhamento, incorporei em meu Relatório, no essencial, o trabalho produzido pela equipe de auditoria, uma vez ali presentes as informações que bem retratam a situação encontrada quando das averiguações levadas a efeito.

4. O Programa Novo Emprego Seguro-Desemprego, hoje denominado Programa de Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, foi instituído pela Lei nº 7.998/1990, tendo como objetivo prover a assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa, sem justa causa, auxiliando-o na manutenção e busca de emprego, por meio de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

5. O aludido Programa é gerido pelo Departamento de Emprego e Salário, subordinado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE.

6. A auditoria no Programa Seguro-Desemprego foi originalmente realizada no primeiro semestre de 2001, com o objetivo de identificar as causas que dificultam o acesso dos desligados, sem justa causa, ao Seguro-Desemprego, principalmente aquelas pessoas de baixa renda.

7. Entre os principais problemas identificados quando da realização da auditoria em 2001, destacam-se os seguintes: foco da ação no processo de concessão do benefício, excesso de documentos necessários para a requisição do Seguro-Desemprego, excesso de recursos a serem analisados pelo MTE em razão de inconsistência entre documentação apresentada e informações dos bancos de dados do Governo Federal, centralização da análise dos recursos em Brasília, demora na apreciação dos recursos, falta de integração entre as Delegacias Regionais do Trabalho - DRT e unidades do antigo Sistema Nacional de Emprego - SINE.

8. No âmbito deste Tribunal, a apreciação dos resultados da auditoria gerou a Decisão nº 654/2002-TCU-Plenário, prolatada no TC 016.239/2000-7, tendo sido proferidas recomendações endereçadas ao Departamento de Emprego e Salário, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE, com vistas ao aprimoramento do desempenho do Programa.

9. O presente trabalho consiste na última etapa de monitoramento, sendo que a primeira etapa foi realizada durante o período de 17 a 28/2/2003 e a segunda de 24/11 a 5/12/2003. Com esse intuito, foram analisadas as três questões de auditoria relacionadas no relatório de 2001, associando-se

a essas, as recomendações feitas pelo Tribunal. As questões de auditoria são: a) Quais os fatores que influenciam o acesso dos segurados ao benefício? b) Como o Seguro-Desemprego pode ampliar o atendimento aos desempregados sem justa causa que atendem aos requisitos do Programa? c) O prazo para pagamento da primeira parcela do Seguro-Desemprego é adequado?

10. A equipe de auditoria verificou que 64,4% das recomendações foram implementadas e 21,4% estavam sendo objeto de providências dos gestores, contrastando com os 14,3% e 36% de recomendações implementadas, verificadas nos primeiro e segundo monitoramentos, respectivamente.

11. Acentuam as Analistas que os impactos da implementação das recomendações desta Corte de Contas pelos gestores sobre o desempenho do Programa podem ser estimados por meio do acompanhamento da evolução de seus indicadores de desempenho. A melhoria nos indicadores reflete os efeitos da implementação das recomendações do TCU e de providências de iniciativa dos gestores, que causaram melhoria no desempenho do Programa nos anos recentes.

12. O grupo auditor verificou uma economia da ordem de R\$ 20.749.059,80 nos gastos do Programa devido à celebração de novo contrato com a Caixa Econômica Federal - CEF para gerir o pagamento do seguro, que expandiu a rede de pagamento, contemplando novas modalidades por intermédio de cartão eletrônico. Asseguram as servidoras que em decorrência deste novo contrato, existe hoje pelo menos um ponto de pagamento do Seguro-Desemprego em quase todos os municípios brasileiros. À época da auditoria foi constatado que 14,6% dos desligados precisavam se deslocar do município de residência para receber o benefício.

13. Consigna o relatório que foi ampliado o número de trabalhadores desligados sem justa causa, beneficiados pelo Programa, aumentando sua eficácia, sendo que a Taxa de Cobertura Total do Seguro-Desemprego em 2000 era de 62% e de 74% em 2004.

14. Afirmam as signatárias do relatório que o MTB simplificou procedimentos necessários ao requerimento e análise dos pedidos de Seguro-Desemprego, permitindo que os requerentes tenham mais conforto e agilidade na solicitação do benefício, diminuindo os casos nos quais, por falta de informação e/ou comunicação, deixavam de ser pagos benefícios legítimos.

15. Importante ressaltar que o desempenho do Programa melhorou relativamente ao principal item de verificação da auditoria, isto é, o acesso ao programa por parte de trabalhadores desligadas sem justa causa, de baixa renda e baixa escolaridade.

16. Conclusivamente, verifica-se que o presente monitoramento cumpriu seu objetivo, na forma dos procedimentos constantes do roteiro aprovado pela Portaria/TCU nº 12/2002, devendo ser consignados os encômios à equipe responsável pela realização dos trabalhos, ante a excelência do relatório apresentado.

Dessa forma, à vista do que consta dos autos, acolho as conclusões propostas e VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de novembro de 2007.

AUGUSTO NARDES

Ministro-Relator

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Monitoramento realizado junto ao Departamento de Emprego e Salário, do Ministério do Trabalho e Emprego, cujo trabalho teve como objetivo promover a avaliação do impacto da implementação das recomendações emanadas deste Tribunal, por intermédio da Decisão nº 654/2002-TCU-Plenário (Ata nº 21/2002-P), relativamente à auditoria de natureza operacional realizada no Programa Seguro-Desemprego,

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

9.1. determinar à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego que passe a informar, no Relatório de Gestão consubstanciado em suas tomadas de contas anuais, a evolução de indicadores de desempenho constantes do item 8.1. alínea “m” da Decisão nº 654/2002-TCU-Plenário, que reflitam a execução do Programa Novo Emprego Seguro Desemprego, cujo nome em 2004 foi alterado para Programa de Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda;

9.2. determinar o encaminhamento de cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao (à):

9.2.1. Ministério do Trabalho e Emprego;

9.2.2. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego;

9.2.3. Diretoria do Departamento de Emprego e Salário;

9.2.4. Coordenadoria Geral do Seguro-Desemprego e Abono Salarial;

9.2.5. Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego;

9.2.6. Secretaria Federal de Controle Interno;

9.2.7. Comissão Permanente de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados e Subcomissão Permanente do Trabalho e Previdência do Senado Federal;

9.3. juntar aos presentes autos o TC 016.239/2000-7, referente à auditoria no Programa Seguro-desemprego e aos 1º e 2º monitoramentos.

9.4. determinar o arquivamento do presente processo.

Quorum

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Valmir Campelo, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator) e Aroldo Cedraz.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa.

Publicação

Ata 05/2007 - Plenário

Sessão 07/02/2007

Aprovação 08/02/2007

Dou 09/02/2007 - Página 0