



**fisc**

**Relatório Sistemático  
de Fiscalização**

**Trabalho**



República Federativa do Brasil  
Tribunal de Contas da União

### **Ministros**

Aroldo Cedraz de Oliveira (Presidente)  
Raimundo Carreiro (Vice-presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
José Múcio Monteiro  
Ana Arraes  
Bruno Dantas  
Vital do Rêgo

### **Ministros-Substitutos**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luís de Carvalho  
Weder de Oliveira

### **Ministério Público junto ao TCU**

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)  
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

# **Relatório Sistemico de Fiscalização do Trabalho**

Exercício de 2013

Relatoria:

**AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI**

Ministro -substituto do TCU

Brasília, 2016

© Copyright 2016, Tribunal de Contas de União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

<[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>

Permite-se a reprodução desta publicação,  
em parte ou no todo, sem alteração do conteúdo,  
desde que citada a fonte e sem fins comerciais.

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Relatório sistêmico de fiscalização do trabalho : exercício de 2013 / Tribunal de Contas da União; Relatoria Augusto Sherman Cavalcanti. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social , 2016.

96 p. – (Relatório Sistêmico de Fiscalização - Fisc)

No presente Fisc Trabalho, desenvolvido pela Secretaria de Previdência, Assistência e Trabalho constam os principais programas desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho, os números orçamentários e financeiros da Função Trabalho, em especial quanto aos gastos com os programas do Seguro-desemprego e do Abono salarial, a análise do alcance dos objetivos e metas das principais políticas da área, as irregularidades nos convênios firmados pelo MTE, bem como a questão dos desequilíbrios financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O conteúdo está relacionado ao Processo nº TC 018.840/2014-0 e ao Acórdão nº 732/2015 – TCU – Plenário.

1. Trabalho. 2. Seguro-desemprego. 3. Abono salarial. I. Cavalcanti, Augusto Sherman. II. Título. III. Fisc-Trabalho. IV. Série.

## MENSAGEM DO PRESIDENTE

O Tribunal de Contas da União, em seu contínuo propósito de aprimorar seus processos de trabalho e oferecer melhores serviços ao Estado e à sociedade, tem evoluído significativamente no exercício de sua missão constitucional.

A exemplo da efetividade alcançada, ano a ano, na Fiscalização de Obras Públicas (Fiscobras), percebeu-se que sistemática semelhante poderia ser desenvolvida e aplicada em outras áreas de atuação da Corte de Contas.

Formalmente, seguiram-se algumas provocações ao Plenário para que o estudo da questão fosse iniciado, a exemplo de comunicação do Ministro Raimundo Carreiro, na Sessão Plenária de 27/1/2011, bem como de manifestação deste Presidente em Declaração de Voto, proferida por ocasião do exame da consolidação do Fiscobras de 2011 (TC- 028.136/2010-1).

A proposta pretendia a criação de um produto, nos moldes do Fiscobras, que oferecesse uma visão mais sistêmica das funções de governo para o Congresso Nacional, para os gestores de políticas públicas, para a comunidade acadêmica e para os brasileiros.

Como efeito desse esforço intelectual, o Tribunal promoveu ajustes na sua estrutura para avançar na direção da fiscalização especializada, ampla e, sobretudo, integrada.

Já em 2013, muitas fiscalizações foram conduzidas em áreas relevantes e alguns produtos desse esforço evolutivo vêm sendo apresentados em “Relatórios Sistêmicos de Fiscalização (Fisc)”. Nestes trabalhos é retratada a situação financeira e orçamentária do tema auditado, com o fim precípuo de contribuir para a evolução dos serviços públicos ofertados pelo Estado ao cidadão.

Por intermédio dos Fiscs, são efetuadas análises de caráter sistêmico, capazes de identificar fragilidades na alocação de recursos ou na execução de políticas públicas. Como resultado, são apontados os principais problemas da função, na visão do Tribunal, bem como apresentadas propostas de acompanhamento de questões mais complexas, o que é realizado, ano a ano, pelo TCU, para a verificação da evolução dos achados até que eles sejam resolvidos.

Agora, a intenção é que os Relatórios sejam disponibilizados ao público em sequência de publicações.

Neste presente Relatório Sistêmico da Função Trabalho (Fisc Trabalho), desenvolvido pela Secretaria de Previdência, Assistência e Trabalho, constam os principais programas desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho, os números orçamentários e financeiros da Função Trabalho, em especial quanto aos gastos com os programas do Seguro-desemprego e do Abono salarial, a análise do alcance dos objetivos e metas das principais políticas da área, as irregularidades nos convênios firmados pelo MTE, bem como a questão dos desequilíbrios financeiros do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Devido a sua relevância para as políticas de trabalho, emprego e renda, as ações do TCU relativas ao Programa do Seguro-desemprego foram destacadas, ações estas que apontaram graves falhas do programa, revelando também diversas oportunidades de melhoria.

A experiência gradual e progressiva decorrente dessas auditorias permitirá, sem dúvida, que o processo seja aprimorado, abrindo espaço, entre outras evoluções, ao desenvolvimento de sistemas informatizados e de logística, além de aperfeiçoamento legislativo. Tal processo permitirá o forne-

cimento de diagnóstico por meio de análise de áreas de relevância para as Comissões do Congresso Nacional e para o Poder Executivo, a fim de que possam acompanhar e, em suas respectivas esferas de atuação, elaborar e/ou aperfeiçoar políticas públicas associadas às funções de governo correspondentes.

Portanto, é com grande satisfação que disponibilizamos mais este resultado da efetiva atuação do Tribunal de Contas da União em prol do aperfeiçoamento da gestão pública.

AROLDO CEDRAZ

**Presidente**

## MENSAGEM DO RELATOR

O Relatório Sistêmico da Função Trabalho (Fisc Trabalho) tem como objetivo oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre a Função Trabalho e a atuação do TCU. Os relatórios, bem como suas futuras edições, permitirão o acompanhamento das ações governamentais e de controle externo nas políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

Para tanto, o relatório foi estruturado em quatro capítulos: (i) Onde estão sendo aplicados os recursos da Função Trabalho; (ii) Como está o acompanhamento da Função Trabalho; (iii) O que precisa ser resolvido; e (iv) O que o TCU constatou em fiscalizações.

No primeiro capítulo, serão abordados os números orçamentários e financeiros da Função Trabalho, em especial quanto aos gastos com os programas do Seguro-desemprego e do Abono salarial.

Na sequência, o capítulo dois traz um painel de desempenho da Função Trabalho, com análise do alcance dos objetivos e metas das principais políticas da área, inclusive comportando uma avaliação crítica dos indicadores dos programas pertinentes presentes no Plano Plurianual e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas do MTE.

O terceiro capítulo aborda, como grandes temas acompanhados pelo TCU, e que necessitam ser resolvidos, tendo em vista os problemas que foram verificados nos trabalhos realizados as irregularidades nos convênios firmados pelo MTE, em especial aqueles referentes à qualificação social e profissional, bem como a questão dos desequilíbrios financeiros do FAT.

Por fim, o último capítulo cuida de um tema de extrema importância para as políticas de trabalho, emprego e renda, no qual foram verificadas falhas relevantes e importantes sugestões de melhoria nas fiscalizações do TCU. Nessa parte do relatório, abordam-se os seguintes assuntos:

- a) legislação pertinente ao tema;
- b) estrutura do Programa do Seguro-Desemprego;
- c) seguro-desemprego formal;
- d) assistência ao pescador artesanal; e) comparação entre o programa brasileiro e os programas europeus de proteção ao desemprego.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
Ministro-substituto do TCU

# LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Tabela 1</b> – Execução Orçamentária por Unidade Orçamentária (em R\$ milhões).....   | 12 |
| <b>Tabela 2</b> – Despesa empenhada por função de governo (em R\$ milhões).....  | 14 |
| <b>Tabela 3</b> – Despesa empenhada por subfunções típicas do Trabalho, em R\$ milhões. ....   | 15 |
| <b>Tabela 4</b> – Estimativas de desonerações relativas à contribuição para o PIS/Pasep (2009-2013).....   | 16 |
| <b>Tabela 5</b> – Impacto das renúncias de receitas do PIS/Pasep, em R\$ milhões. ....   | 17 |
| <b>Tabela 6</b> – Execução orçamentária do MTE, em R\$ milhões. ....   | 18 |
| <b>Tabela 7</b> – Execução das políticas ativas e passivas do MTE, em R\$ milhões. ....  | 19 |
| <b>Tabela 8</b> – Execução das ações do Trabalho e Emprego (2012-2013), em R\$ milhões. ....   | 20 |
| <b>Tabela 9</b> – Execução das ações do Programa 2071 (2013), em R\$ milhões.....  | 20 |
| <b>Tabela 10</b> – Execução do Programa por modalidade de aplicação em R\$ milhões. ....   | 21 |
| <b>Tabela 11</b> – Execução do Programa por meio de transferências – em R\$ milhões. ....  | 21 |
| <b>Tabela 12</b> – Quantidades dos postos Sine ativos por região e tipo de conveniente.....  | 22 |
| <b>Tabela 13</b> – Execução das ações do Programa 2127 – em R\$ milhões. ....  | 23 |
| <b>Tabela 14</b> – Indicadores de PPA e de gestão do MTE.....  | 26 |
| <b>Tabela 15</b> – Total de ajustes firmados pelo MTE no período de agosto/2009 até maio/2013.....   | 32 |
| <b>Tabela 16</b> – Situação geral dos ajustes firmados pela SPPE,<br>no período de agosto/2009 até maio/2013,<br>com prazo para apresentação da prestação de contas já transcorrido.....         | 34 |
| <b>Tabela 17</b> – Cálculo do número de dias de atraso na<br>apreciação das prestações de contas pela SPPE.....  | 35 |
| <b>Tabela 18</b> – Receitas e despesas do FAT (2009-2013),<br>em valores atualizados (dez/2013, IPCA/IBGE). ....   | 39 |
| <b>Tabela 19</b> – Projeção para as receitas e despesas do FAT (2014-2017). ....   | 41 |
| <b>Tabela 20</b> – Arrecadação da contribuição PIS/Pasep para o<br>período de 2009-2013, DRU e estimativas de desonerações<br>deste tributo, valores atualizados a dez/2013 pelo IPCA/IBGE. .... | 43 |



|  |    |
|--|----|
| <b>Tabela 21</b> – Patrimônio do FAT (valores nominais). .....   | 46 |
| <b>Tabela 22</b> – Tipo de política, agente executor e esfera de participação social no sistema do segurodesemprego. ....  | 51 |
| <b>Tabela 23</b> – Número de beneficiários e despesas com o pagamento dos benefícios (em termos absolutos e percentuais), segundo as faixas de tempo do vínculo laboral, de 2009 a 2013, a valores de dez/2013 (IPCA/IBGE). ....   | 53 |
| <b>Tabela 24</b> – Taxa de reposição segundo a faixa salarial em número de salários mínimos, no período de 2010 a 2014. ....   | 54 |
| <b>Tabela 25</b> – Comprometimento das despesas no orçamento do FAT (2003 – 2013). ....  | 55 |
| <b>Tabela 26</b> – Despesas com seguro-desemprego no período de 2009-2013 (valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA) e projeções de gastos para 2014-2017. ....   | 56 |
| <b>Tabela 27</b> – Evolução do desemprego, da informalidade (razão entre assalariados sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria e não remunerados sobre o total de ocupados) e do rendimento médio, no Brasil, de 2003 a 2012 (média do primeiro semestre de 2012)..... | 58 |
| <b>Tabela 28</b> – Relação de número de empregos e beneficiários seguro-desemprego de 2003-2012. ....  | 59 |
| <b>Tabela 29</b> – Número de reincidências de acesso ao benefício nos últimos 10 anos.....   | 62 |
| <b>Tabela 30</b> – Taxa de desemprego em abril de cada ano (de 2003 a 2012), despesa anual com pagamento de benefício do segurodesemprego, relação da despesa por ponto percentual da taxa de desemprego. ....   | 64 |
| <b>Tabela 31</b> – Tipo de reforma nos sistemas do segurodesemprego nos países da UE entre 1999 e 2013. ....   | 66 |
| <b>Tabela 32</b> – Principais irregularidades verificadas no pagamento do segurodesemprego, no período de janeiro a maio de 2012. ....   | 69 |
| <b>Tabela 33</b> – Número de parcelas devolvidas pelo motivo PIS/Pasep não ativo, nos meses de janeiro a junho de 2012. ....   | 69 |
| <b>Tabela 34</b> – Número de dias dentro do período de defeso em que o requerente preencheu os requisitos e Parcelas do SDPA a que o requerente faz jus. ....  | 71 |
| <b>Tabela 35</b> – Bases de dados, períodos e órgãos responsáveis pelas informações auditadas. ....  | 71 |
| <b>Tabela 36</b> – Despesas com o seguro-desemprego por modalidades no período de 2009-2013, a valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA/IBGE. Período de 2014-2017, projeções.....  | 79 |

# LISTA DE GRÁFICOS

|   |    |
|---|----|
| <b>Gráfico 1</b> – Despesa empenhada por função de governo (2013), em R\$ milhões. ....   | 13 |
| <b>Gráfico 2</b> – Despesa empenhada por função de governo (2013) *, em R\$ milhões. ....   | 15 |
| <b>Gráfico 3</b> – Execução das subfunções típicas da Função Trabalho, em milhões. ....   | 16 |
| <b>Gráfico 4</b> – Receitas (excluídos aportes do Tesouro previstos para 2014-2017) e obrigações do FAT (período de 2009-2013, valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA, de 2014-2017, projeções). ....                                      | 42 |
| <b>Gráfico 5</b> – Despesas com seguro-desemprego no período de 2009-2013 (valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA) e projeções para o período 2014-2017. ....  | 44 |
| <b>Gráfico 6</b> – Despesas com abono salarial no período de 2009-2013 (valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA) e projeções para o período 2014-2017. ....   | 45 |
| <b>Gráfico 7</b> – Percentual de pessoas com 11 anos ou mais de estudo na população de 10 anos ou mais de idade ocupada, no período de 1992 a 2012. ....  | 51 |
| <b>Gráfico 7</b> – Despesas com seguro-desemprego no período de 2009-2013 (valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA) e projeções para o período 2014-2017. ....  | 56 |
| <b>Gráfico 8</b> – Taxas de formalização do mercado brasileiro no período de 2003 a 2013 (Fonte Pnad/IBGE). ....  | 58 |
| <b>Gráfico 9</b> – Número de empregados (celetistas e estatutários) no mercado de trabalho brasileiro no período de 2003 a 2012 (Fonte: Rais/MTE). ....   | 59 |
| <b>Gráfico 10</b> – Taxa de rotatividade média no Brasil e em países da UE, de 2002 a 2007. ....  | 60 |
| <b>Gráfico 11</b> – Taxa de rotatividade dos vínculos celetistas no Brasil, de 2002 a 2012. ....  | 61 |
| <b>Gráfico 11</b> – Taxa de Rotatividade da mão-de-obra (RMO) de celetistas. ....   | 61 |
| <b>Gráfico 12</b> – Número de beneficiários e valores pagos de seguro-desemprego no período de 2003 a 2013, corrigidos a valores de dez/2013 pela IPCA (Fonte: Siafi e DES/SPPE/MTE). ....  | 63 |
| <b>Gráfico 13</b> – Despesas com segurodesemprego em relação ao PIB no Brasil e na média dos 28 países da UE, no período de 2005 a 2011. ....   | 65 |
| <b>Gráfico 14</b> – Quantidade de requerimentos e valores pagos referentes ao SDPA, de 2008 a 2012, nos estados do Ceará, Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas (Fonte: MTE). ....   | 73 |
| <b>Gráfico 15</b> – Evolução da distribuição por gênero entre os segurados do SDPA, de 2008 a 2012, e entre os portadores de RGP, em 2009, 2010 e 2013, nos estados do Ceará, Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas (Fonte: MTE e MPA). ....       | 75 |
| <b>Gráfico 16</b> – Quantidade de segurados do SDPA em 2010 e de declarantes do exercício exclusivo da atividade pesqueira no censo daquele ano, por gênero, nos estados do Ceará, Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas (Fonte: MTE e IPEA). .... | 77 |
| <b>Gráfico 17</b> – Despesas com seguro-desemprego por modalidades no período de 2009-2013, em valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA/IBGE. Período de 2014-2017, projeções. ....  | 80 |

# SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| Introdução .....   | 11        |
| <b>CAPÍTULO 1. Onde estão sendo aplicados os recursos da Função Trabalho? .....</b>  | <b>12</b> |
| <b>Função Trabalho.....</b>  | <b>12</b> |
| <b>Orçamento do MTE.....</b>   | <b>12</b> |
| <b>Programa 2071 – Trabalho, Emprego e Renda. ....</b>                               | <b>20</b> |
| <b>Programa 0902 - Operações Especiais: Financiamentos com Retorno.....</b>          | <b>22</b> |
| <b>Programa 2127 - Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho e Emprego .....</b> | <b>22</b> |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 2. Como está o acompanhamento da Função Trabalho?.....</b>               | <b>25</b> |
| <b>Análise dos Indicadores do MTE.....</b>   | <b>25</b> |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 3. O que precisa ser resolvido .....</b>                                 | <b>32</b> |
| <b>Transferências voluntárias do MTE .....</b>                                       | <b>32</b> |
| <b>Fiscalização das transferências voluntárias a cargo do MTE.....</b>               | <b>33</b> |
| <b>Avaliação da sustentabilidade do FAT .....</b>                                    | <b>39</b> |
| <br>   |           |
| <b>CAPÍTULO 4. O que o TCU constatou em fiscalizações .....</b>                      | <b>48</b> |
| <b>Breve histórico e legislação do SeguroDesemprego .....</b>                        | <b>49</b> |
| <b>Estrutura institucional do Sistema do SeguroDesemprego .....</b>                  | <b>49</b> |
| <b>Visão Geral do Fenômeno do Desemprego e o Programa de Seguro-Desemprego.....</b>  | <b>51</b> |
| <b>Condições de acesso ao benefício .....</b>  | <b>52</b> |
| <b>Taxa de Reposição.....</b>  | <b>53</b> |
| <b>A Importância do SeguroDesemprego no FAT .....</b>                                | <b>54</b> |
| <b>Evolução da Despesa do Seguro-Desemprego .....</b>                                | <b>56</b> |
| <b>Valorização do salário mínimo.....</b>  | <b>57</b> |
| <b>Taxa de Informalidade.....</b>  | <b>58</b> |
| <b>Taxa de Rotatividade .....</b>  | <b>60</b> |
| <b>Efeito Reincidência .....</b>   | <b>62</b> |
| <b>Taxa de cobertura .....</b>   | <b>63</b> |
| <b>Indicadores de desempenho .....</b>   | <b>63</b> |
| <b>Políticas Ativas .....</b>  | <b>65</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Reformas .....</b>  | <b>65</b> |
| <b>Controle institucional e social .....</b>                                 | <b>67</b> |
| <b>Principais irregularidades encontradas nas Fiscalizações do TCU .....</b> | <b>68</b> |
| Seguro Desemprego para o Trabalhador Formal .....                            | 68        |
| Seguro Desemprego para o Pescador Artesanal .....                            | 70        |
| <b>Conclusão.....</b>  | <b>80</b> |
| Onde estão sendo aplicados os recursos da Função Trabalho .....              | 82        |
| Como está o acompanhamento da Função Trabalho .....                          | 84        |
| O que precisa ser resolvido .....  | 86        |
| O que o TCU constatou em fiscalizações.....                                  | 89        |
| Conclusão.....   | 93        |
| <br>   |           |
| <b>PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO .....</b>   | <b>82</b> |
| <br>   |           |
| <b>DELIBERAÇÃO. Acórdão nº 732/2015 – TCU – Plenário .....</b>               | <b>95</b> |

# INTRODUÇÃO

Em âmbito federal, a Função Trabalho é atualmente de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A criação da pasta deu-se por meio do Decreto 19.433, de 26/11/1930, assinado pelo Presidente Getúlio Vargas, inicialmente como Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Após diversas alterações na sua estrutura, como a separação do Ministério da Indústria e Comércio, junção com a Previdência Social, entre outras, o órgão passou a ser denominado Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Medida Provisória 1.799, de 1/4/1999. Em 2008, por meio do Decreto 6.341, de 3/1/2008, que alterou o Decreto 5.063/2004, o Ministério passou a ter a estrutura organizacional atual.

O MTE é o órgão responsável pelas políticas de geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador; de modernização das relações do trabalho; de salários; de formação e desenvolvimento profissional; de segurança e saúde no trabalho; de imigração; e de cooperativismo e associativismo urbanos.

Além disso, o Ministério do Trabalho tem sob sua responsabilidade a fiscalização do trabalho no território nacional, verificando o cumprimento, por parte das empresas, da legislação de proteção ao trabalhador, com o objetivo de combater a informalidade no mercado de trabalho e garantir a observância da legislação trabalhista.

Para a execução das políticas de sua competência e da fiscalização do trabalho, a estrutura organizacional do Ministério é a seguinte:

- a) Órgãos de consultoria e apoio ao Ministro:  
Gabinete do Ministro;  
Ouvidoria-Geral;  
Secretaria-Executiva; e  
Consultoria Jurídica.
- b) Órgãos específicos e singulares:  
Secretaria de Relações do Trabalho (SRT);  
Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT);  
Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes);  
Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE).
- c) Unidades descentralizadas:  
Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs).
- d) Órgãos colegiados  
Conselho Nacional Curador do FGTS;  
Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador;  
Conselho Nacional de Imigração, Conselho Nacional de Economia Solidária;  
Conselho Nacional do Trabalho.
- e) Entidade vinculada:  
Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro).

# CAPÍTULO 1.

## Onde estão sendo aplicados os recursos da Função Trabalho?

### Função Trabalho

O trabalho é reconhecido constitucionalmente como direito social do cidadão e dever do Estado. Em âmbito federal, as atividades relacionadas ao trabalho estão a cargo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que é responsável pela formulação e execução das políticas públicas voltadas para a geração de emprego, trabalho e renda.

A legislação pátria teve, em relação ao trabalho, alguns acontecimentos históricos ao longo dos anos, que valem ser destacados, a começar pelas leis imperiais que aboliram a escravidão, passando pela criação do Ministério do Trabalho (atual MTE) em 1930; a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943; a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966, do Sistema Nacional de Emprego (atual Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda - SPE) em 1976, do programa do Seguro Desemprego (SD) em 1986 e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990.

As atribuições relativas à Função Trabalho estão em sua quase totalidade concentradas no MTE, o qual tem sua estrutura formalizada por meio do Decreto 5.063/2004. Esse normativo atribuiu várias competências para o MTE, dentre as quais destacamos a política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador, a política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho e a formação e desenvolvimento profissional.

### Orçamento do MTE

Neste item, são apresentados os dados consolidados da execução do orçamento do Ministério do Trabalho e Emprego até o exercício de 2013.

Do ponto de vista institucional, o orçamento do MTE é executado no âmbito de três unidades orçamentárias (UO): 38101 – Ministério do Trabalho e Emprego, responsável por todo o orçamento da Administração Direta do MTE; 38201 - Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), entidade de natureza jurídica de Direito Público vinculada ao MTE; e 38901 – FAT, fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao MTE. A seguir, detalhamos a execução do orçamento do ministério, no período de 2001 a 2013, por unidade orçamentária:

**Tabela 1 – Execução Orçamentária por Unidade Orçamentária (em R\$ milhões).**

| UO/Ano | 38101 – MTE | %     | 38201 - Fundacentro | %    | 38901 - FAT | %     | Total    |
|--------|-------------|-------|---------------------|------|-------------|-------|----------|
| 2001   | 1.230,6     | 10,6% | 54,1                | 0,5% | 10.365,5    | 89,0% | 11.650,1 |
| 2002   | 2.961,4     | 19,6% | 56,9                | 0,4% | 12.080,8    | 80,0% | 15.099,1 |
| 2003   | 2.802,2     | 16,4% | 38,9                | 0,2% | 14.248,9    | 83,4% | 17.090,0 |

| UO/Ano        | 38101 – MTE | %     | 38201 - Fundacentro | %    | 38901 - FAT | %     | Total    |
|---------------|-------------|-------|---------------------|------|-------------|-------|----------|
| 2004          | 3.175,8     | 16,4% | 40,6                | 0,2% | 16.199,3    | 83,4% | 19.415,8 |
| 2005          | 4.548,9     | 19,5% | 43,1                | 0,2% | 18.773,6    | 80,3% | 23.365,6 |
| 2006          | 4.632,5     | 16,6% | 48,4                | 0,2% | 23.215,7    | 83,2% | 27.896,5 |
| 2007          | 3.866,7     | 12,5% | 49,5                | 0,2% | 26.907,7    | 87,3% | 30.823,9 |
| 2008          | 4.368,4     | 12,4% | 61,5                | 0,2% | 30.930,4    | 87,5% | 35.360,3 |
| 2009          | 4.744,6     | 11,2% | 73,6                | 0,2% | 37.368,3    | 88,6% | 42.186,5 |
| 2010          | 5.363,5     | 11,5% | 76,2                | 0,2% | 41.341,3    | 88,4% | 46.780,9 |
| 2011          | 5.656,2     | 10,5% | 83,8                | 0,2% | 48.261,9    | 89,4% | 54.001,8 |
| 2012          | 5.799,1     | 9,4%  | 85,3                | 0,1% | 55.552,4    | 90,4% | 61.436,8 |
| 2013          | 2.881,6     | 4,3%  | 97,0                | 0,1% | 63.976,2    | 95,6% | 66.954,9 |
| VAR 2001-2013 | 134,2%      |       | 79,3%               |      | 517,2%      |       | 474,7%   |

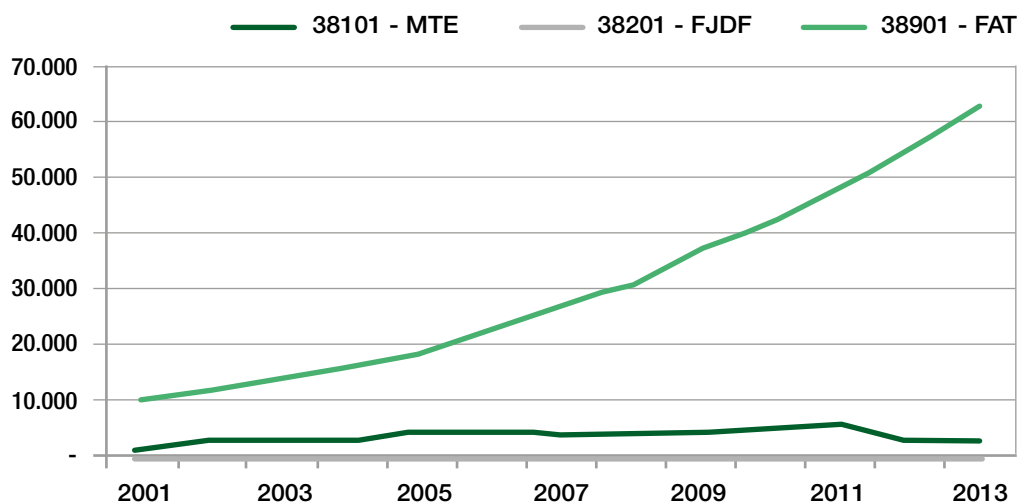
Fonte: SigaBrasil.

Conforme evidenciado na Tabela 1, o FAT é responsável por 95,7% do orçamento total do MTE. Isso significa dizer que as principais políticas da pasta são executadas com recursos deste fundo contábil. Em termos materiais, o orçamento do FAT cresceu, de 2001 a 2013, 503,7%, justificado principalmente pelo crescimento das despesas com seguro-desemprego e com abono-salarial, conforme veremos em capítulo específico.

A UO 38101 (MTE), que chegou a executar cerca de 20% do orçamento do ministério, em 2002 e 2005, é responsável atualmente por cerca de apenas 4% do total executado. A UO 38201 (Fundacentro), que tem por finalidade principal a realização de estudos e pesquisas pertinentes aos problemas de segurança, higiene, meio ambiente e medicina do trabalho, executa o equivalente a 0,1% do orçamento total do órgão.

A evolução das despesas nas unidades orçamentárias do MTE também pode ser observada no Gráfico 1 a seguir:

**Gráfico 1 – Despesa empenhada por função de governo (2013), em R\$ milhões.**



Fonte: SigaBrasil. Elaboração TCU.

Nota-se a constante evolução dos gastos da UO 38901 (FAT), enquanto os dispêndios advindos das demais unidades decrescem paulatinamente.

No tocante à classificação funcional da despesa pública, em que se detalha o orçamento em funções de governo e suas respectivas subfunções, observa-se que orçamento sob responsabilidade do MTE é bastante significativo em relação ao total executado pelo Governo Federal.

Em termos orçamentários e financeiros, o conceito de função de governo, que é o maior nível de agregação orçamentária setorial de políticas públicas, será utilizado de forma recorrente neste capítulo. A Função Trabalho é representada no Orçamento Geral da União (OGU) pelo código 11.

A 0 mostra um comparativo entre os gastos de governo nas diversas funções, considerando a execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

**Tabela 2 – Despesa empenhada por função de governo (em R\$ milhões).**

| <b>Função</b>         | <b>2012</b>    | <b>2013</b>    | <b>2013/2012</b> | <b>Representatividade (2013)</b> |
|-----------------------|----------------|----------------|------------------|----------------------------------|
| Previdência Social    | 400.075        | 446.135        | 11,51%           | 47,32%                           |
| Saúde                 | 79.917         | 85.304         | 6,74%            | 9,05%                            |
| Educação              | 72.576         | 82.254         | 13,33%           | 8,72%                            |
| Trabalho              | 42.502*        | 66.150         | 55,64%           | 7,02%                            |
| Assistência Social    | 56.634         | 64.647         | 14,15%           | 6,86%                            |
| Defesa Nacional       | 36.977         | 37.796         | 2,22%            | 4,01%                            |
| Judiciária            | 24.381         | 25.760         | 5,58%            | 2,73%                            |
| Administração         | 22.149         | 21.966         | -0,83%           | 2,33%                            |
| Transporte            | 22.414         | 20.904         | -6,74%           | 2,22%                            |
| Agricultura           | 16.474         | 20.539         | 24,39%           | 2,17%                            |
| Ciência e Tecnologia  | 7.811          | 10.985         | 37,50%           | 1,14%                            |
| Segurança Pública     | 8.647          | 9.109          | 5,34%            | 0,97%                            |
| Organização Agrária   | 5.836          | 7.559          | 29,52%           | 0,80%                            |
| Gestão Ambiental      | 5.530          | 6.595          | 19,26%           | 0,70%                            |
| Legislativa           | 6.054          | 6.580          | 8,69%            | 0,70%                            |
| Comércio e Serviços   | 3.961          | 4.994          | 26,08%           | 0,53%                            |
| Urbanismo             | 4.722          | 4.832          | 2,32%            | 0,51%                            |
| Essencial à Justiça   | 4.020          | 4.648          | 15,61%           | 0,49%                            |
| Saneamento            | 2.654          | 2.953          | 11,27%           | 0,31%                            |
| Cultura               | 1.905          | 2.408          | 26,41%           | 0,26%                            |
| Desporto e Lazer      | 1.257          | 2.317          | 84,35%           | 0,25%                            |
| Indústria             | 2.175          | 2.241          | 3,04%            | 0,24%                            |
| Relações Exteriores   | 2.314          | 2.193          | -5,21%           | 0,23%                            |
| Direitos da Cidadania | 1.330          | 1.532          | 15,22%           | 0,16%                            |
| Comunicações          | 1.096          | 1.434          | 30,87%           | 0,15%                            |
| Energia               | 796            | 1.027          | 29,04%           | 0,11%                            |
| Habitação             | 565            | 207            | -63,41%          | 0,02%                            |
| <b>Total</b>          | <b>834.772</b> | <b>943.069</b> | <b>12,97%</b>    | <b>-</b>                         |

Fonte: SigaBrasil.

Nos cálculos, foram excluídos os gastos com Encargos Especiais que, em 2013, atingiram R\$ 987,5 bilhões, ou seja, 51,16% do total. Execução da Função Trabalho (2013): R\$ 65.625 milhões pelo MTE, R\$ 524 milhões em operações oficiais de crédito e R\$ 1 milhão pelos ministérios do Meio Ambiente e de Integração Nacional.

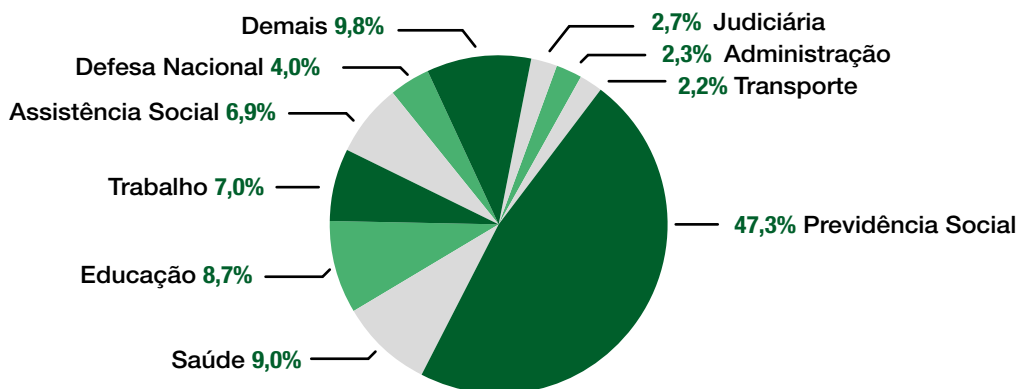
\*Os Órgãos do MTE executaram, em 2012, R\$ 42 bilhões, R\$ 18 bilhões e R\$ 1 bilhão nas funções Trabalho, Encargos Especiais e Previdência Social, respectivamente.



Percebe-se a enorme participação da Função Trabalho no OGU. Em 2013, excluindo-se os Encargos Especiais (que englobam as despesas em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra<sup>1</sup>), essa participação chegou a 7,02% do total do gasto, ou seja, R\$ 66,15 bilhões.

Uma comparação entre as despesas das diversas funções de governo também pode ser observada no Gráfico 2, abaixo, que traz a composição das despesas da União entre suas diferentes áreas.

**Gráfico 2 – Despesa empenhada por função de governo (2013) \*, em R\$ milhões.**



Fonte: SigaBrasil. Elaboração TCU.  
\*Excluindo-se os Encargos Especiais

Nota-se que em 2013, a Função Trabalho ficou em quarto lugar em termos de gastos do Governo. Ao comparar 2012 e 2013, o gasto com a função aumentou cerca de R\$ 23,65 bilhões (55,64%), muito acima da média da variação dos gastos em geral, que foi de 14,88%.

#### Subfunções Típicas da função Trabalho

Atualmente, as subfunções típicas do Trabalho e Emprego utilizadas no Orçamento Geral da União são: 331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador, 332 - Relações de Trabalho, 333 – Empregabilidade e 334 - Fomento ao Trabalho. De 2009 a 2013, essas quatro subfunções representaram cerca de 95% da execução do orçamento do MTE. A Tabela 3 e o Gráfico 3 a seguir, com dados do SigaBrasil, demonstram a evolução dessas subfunções:

**Tabela 3 – Despesa empenhada por subfunções típicas do Trabalho, em R\$ milhões.**

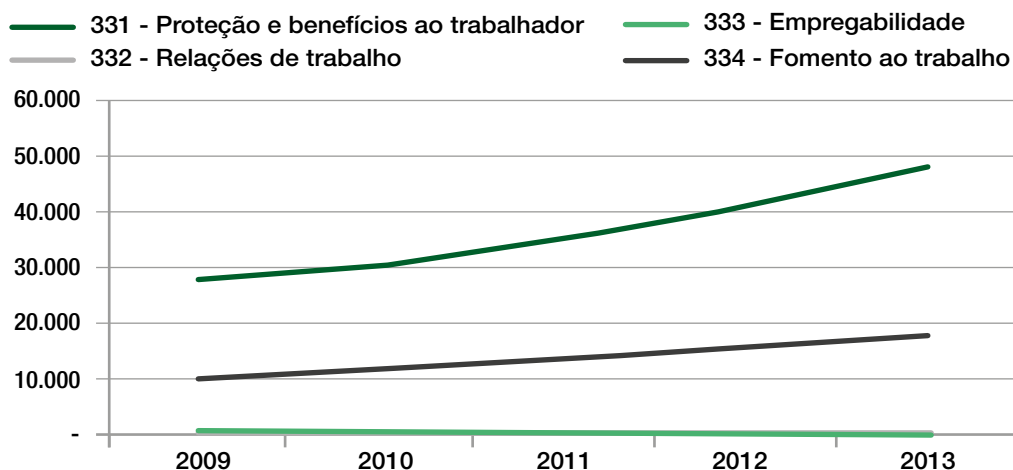
| Subfunção (Cód./Desc.)                     | 2013          | 2012          | 2011          | 2010          | 2009          | Representatividade (2013) |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------|
| 331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador | 47.830        | 40.719        | 34.963        | 29.933        | 27.813        | 72,9%                     |
| 332 - Relações de Trabalho                 | 19            | 21            | 5             | 8             | 12            | 0,0%                      |
| 333 – Empregabilidade                      | 203           | 271           | 213           | 245           | 281           | 0,3%                      |
| 334 - Fomento ao Trabalho                  | 17.527        | 15.520*       | 13.572        | 11.634        | 9.667         | 26,7%                     |
| <b>Total</b>                               | <b>65.579</b> | <b>56.532</b> | <b>48.754</b> | <b>41.820</b> | <b>37.773</b> |                           |

Fonte: SigaBrasil. Elaboração TCU.

\*Execução da Subfunção 334 – Fomento ao Trabalho (2012): R\$ 15,1 bilhões alocados na função 28 – Encargos Especiais e apenas R\$ 400 milhões na função 11 - Trabalho.

1 Conforme Manual Técnico de Orçamento – MTO 2015

Gráfico 3 – Execução das subfunções típicas da Função Trabalho, em milhões.



Fonte: TCU

Do orçamento destinado ao MTE, 99,6% estão alocados nas subfunções relativas à proteção, benefícios ao trabalhador e ao fomento ao trabalho. Nessas subfunções, os recursos são destinados, em quase sua totalidade, para o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e abono-salarial, bem como ao financiamento dos programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.

Renúncia de Receitas no orçamento do Trabalho e Emprego

Para estimular alguns setores a melhorar a produção, aumentar emprego e/ou reduzir custos de produção, o governo tem optado por abrir mão da receita de vários tributos, incluindo o PIS/Pasep, que são a principal fonte de receita do FAT e, por consequência, da pasta do Trabalho e Emprego.

Dados da Receita Federal a seguir mostram o valor da renúncia de receita gerada pelas desonerações da contribuição do PIS/Pasep (valores corrigidos com base em dez/2013, pelo IPCA).

Tabela 4 – Estimativas de desonerações relativas à contribuição para o PIS/Pasep (2009-2013).

| Exercício | Estimativa/ bases efetivas | Varição (%) |
|-----------|----------------------------|-------------|
| 2009      | 5.121,8                    | -           |
| 2010      | 6.067,3                    | 18,46       |
| 2011      | 6.817,2                    | 12,36       |
| 2012      | 8.345,8                    | 22,42       |
| 2013*     | 10.636,5                   | 27,45       |

\*Projeção.  
Valores em R\$ milhões.  
Fonte: TC 007.349/2014-9.

Observa-se que, no total do período, o valor das desonerações do PIS/Pasep aumentou, em termos reais, 107,67%. Ou seja, as desonerações têm subido de forma acelerada e contínua. Essas desonerações impactam de forma significativa a principal fonte de receita do orçamento do Trabalho e Emprego, comprometendo, como se verá adiante, a saúde financeira do FAT.

A Tabela 5 a seguir demonstra as estimativas das desonerações para o período de 2014 a 2017:

**Tabela 5– Impacto das renúncias de receitas do PIS/Pasep, em R\$ milhões.**

| <b>Exercícios</b> | <b>Desonerações<br/>(A)</b> | <b>Receitas<br/>(B)</b> | <b>Relação<br/>(A/B)</b> |
|-------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------------|
| 2014              | 11.638,90                   | 58.282,60               | 19,97%                   |
| 2015              | 12.744,50                   | 63.046,00               | 20,21%                   |
| 2016              | 13.858,40                   | 81.995,30               | 16,90%                   |
| 2017              | 14.247,60                   | 88.098,80               | 16,17%                   |

\*Projeção.

Valores em R\$ milhões.

Fonte: TC 007.349/2014-9.

Como se depreende dos dados apresentados, os valores de renúncia de receitas do PIS/Pasep têm crescido contínua e acentuadamente desde 2009, com tendência, de acordo com as projeções feitas pela Receita Federal do Brasil, de continuar crescendo até 2017. Conforme Tabela 4 e 5, os valores das desonerações vêm aumentando ao longo dos anos e comprometendo cada vez mais as receitas do FAT.

Ao contrário do que ocorreu com o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, em que a Lei 12.546/2011 previu a compensação pela União ao fundo do valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária, as perdas do FAT decorrentes das desonerações do PIS/Pasep não têm o mesmo tratamento, o que vem comprometendo o equilíbrio das contas do Fundo.

Assim, se as receitas do PIS/Pasep estão vinculadas constitucionalmente ao FAT, fica claro que o ressarcimento devido pela renúncia de receita referentes a esses tributos deve ser destinado ao Fundo pelo Tesouro.

Dessa forma, para o cumprimento do art. 14, inciso II da LC 101/2000, e demais normativos pertinentes, é necessário que o Tesouro promova o ressarcimento da desoneração feita no PIS/Pasep, de forma a compensar o Fundo pela perda de receita correspondente.

#### Desempenho orçamentário do MTE

Desde 2001, o Congresso Nacional vem autorizando mais recursos para a Função Trabalho no Orçamento Geral da União (OGU). Essa autorização se deve aos constantes aumentos de despesas de caráter obrigatório, previstas na Constituição Federal de 1988, como o seguro-desemprego e o abono salarial. A Tabela 6 mostra a evolução desse quadro.

Tabela 6 – Execução orçamentária do MTE, em R\$ milhões.

| Exercício    | Dotação autorizada | Empenhado      | %            | Liquidado      | %            | Pago           | %            |
|--------------|--------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| 2001         | 11.817             | 11.650         | 98,6%        | 11.650         | 98,6%        | 11.411         | 96,6%        |
| 2002         | 15.410             | 15.099         | 98,0%        | 15.099         | 98,0%        | 14.714         | 95,5%        |
| 2003         | 21.698             | 17.090         | 78,8%        | 17.089         | 78,8%        | 17.076         | 78,7%        |
| 2004         | 28.465             | 19.416         | 68,2%        | 19.416         | 68,2%        | 19.118         | 67,2%        |
| 2005         | 31.531             | 23.366         | 74,1%        | 23.366         | 74,1%        | 22.891         | 72,6%        |
| 2006         | 35.028             | 27.897         | 79,6%        | 27.897         | 79,6%        | 27.146         | 77,5%        |
| 2007         | 36.323             | 30.824         | 84,9%        | 30.824         | 84,9%        | 29.695         | 81,8%        |
| 2008         | 40.877             | 35.360         | 86,5%        | 35.360         | 86,5%        | 34.056         | 83,3%        |
| 2009         | 46.253             | 42.186         | 91,2%        | 42.186         | 91,2%        | 41.471         | 89,7%        |
| 2010         | 47.650             | 46.781         | 98,2%        | 46.781         | 98,2%        | 46.004         | 96,5%        |
| 2011         | 55.738             | 54.002         | 96,9%        | 54.002         | 96,9%        | 53.308         | 95,6%        |
| 2012         | 67.690             | 61.437         | 90,8%        | 57.947         | 85,6%        | 57.896         | 85,5%        |
| 2013         | 70.630             | 66.955         | 94,8%        | 65.382         | 92,6%        | 64.787         | 91,7%        |
| <b>Total</b> | <b>509.111</b>     | <b>452.062</b> | <b>88,8%</b> | <b>446.998</b> | <b>87,8%</b> | <b>439.573</b> | <b>86,3%</b> |

Fonte: SigaBrasil.

(1) Percentuais calculados em relação à dotação autorizada.

Nota-se que, ao longo dos últimos 13 anos, a Função Trabalho no Brasil tem recebido incrementos contínuos, havendo, no período de 2001 a 2013, variação positiva de 517%, considerando os valores empenhados constantes da Tabela 6.

Observe-se que estes incrementos foram feitos devido à necessidade de o FAT cobrir o saldo negativo das suas contas, o que foi ocasionado pelo aumento dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial e o corte de receitas por desvinculação e desonerações.

Vale destacar que os programas voltados à proteção aos trabalhadores estão inseridos em dois grupos: aqueles que se referem às políticas passivas, que buscam oferecer algum tipo de assistência financeira temporária aos trabalhadores que se encontram em situação de vulnerabilidade, que pode ser causada pelo desemprego involuntário ou por baixos salários e às políticas ativas, que buscam promover ações a fim de prolongar o tempo de permanência dos trabalhadores na condição de empregados, reduzir o tempo para (re)colocação dos trabalhadores desempregados, aumentar a probabilidade de obtenção de emprego ou, ainda, fomentar a participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e renda.

Entre as políticas ativas executadas no orçamento do Trabalho e Emprego estão a Intermediação de Mão de Obra (IMO) operacionalizada pelas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e as políticas de Qualificação Social e Profissional (QSP). Entre as políticas passivas, cabe destacar o seguro-desemprego e o abono salarial. Conforme se evidencia na Tabela 6 a seguir, há o comprometimento de quase a totalidade dos recursos do orçamento do Trabalho e Emprego com políticas passivas (excluindo-se dessa base o valor constitucional repassado ao BNDES, programa 0902 - Operações Especiais: Financiamentos com Retorno e os valores do programa 2127 - Programa de Gestão e Manutenção do MTE, programa não finalístico):

**Tabela 7 – Execução das políticas ativas e passivas do MTE, em R\$ milhões.**

| Exercício | QSP (A) | IMO (B) | SD e AS (C) | (A+B)/C |
|-----------|---------|---------|-------------|---------|
| 2002      | 155,29  | 92,43   | 7.108,44    | 3,48%   |
| 2003      | 44,61   | 66,06   | 8.448,72    | 1,31%   |
| 2004      | 72,73   | 77,52   | 9.473,05    | 1,59%   |
| 2005      | 84,71   | 84,40   | 11.378,41   | 1,49%   |
| 2006      | 81,84   | 89,39   | 14.910,18   | 1,15%   |
| 2007      | 80,49   | 92,67   | 17.956,67   | 0,96%   |
| 2008      | 136,74  | 101,32  | 20.693,82   | 1,15%   |
| 2009      | 154,00  | 93,05   | 27.135,36   | 0,91%   |
| 2010      | 144,79  | 70,11   | 29.204,31   | 0,74%   |
| 2011      | 75,49   | 95,38   | 34.173,45   | 0,50%   |
| 2012      | 58,42   | 140,98  | 39.950,25   | 0,50%   |
| 2013      | 60,62   | 117,17  | 46.560,75   | 0,38%   |

Fonte: Siafi. Elaboração TCU.

Como se depreende dos dados apresentados, os valores das políticas passivas têm absorvido quase todo o orçamento do MTE, chegando a corresponder 99,6% do total executado na atividade finalística do ministério, em 2013.

Dessa forma, constata-se uma grande distorção nos gastos com políticas públicas de emprego. O sistema brasileiro gasta muito pouco para qualificar e reposicionar o desempregado, utilizando a quase totalidade dos recursos em políticas passivas, que não atacam as causas do desemprego, e tentam somente aliviar as suas consequências. Esta distorção acaba gerando um círculo vicioso em que, ante à baixa qualificação do trabalhador e as dificuldades para inseri-lo novamente no mercado de trabalho acabam elevando a rotatividade e, com isso, os gastos com benefícios do seguro-desemprego.

Diante dessa situação, destaca-se a perda de autonomia do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) nas destinações de recursos para as políticas ativas do Fundo, uma vez que o Conselho perdeu a capacidade de manter o volume de recursos por ele aprovado nas propostas orçamentárias anuais para o FAT.

Assim, mesmo o Codefat destinando recursos para as políticas ativas de emprego, a Secretaria de Orçamento Federal tem promovido grandes cortes nesses programas. Destaque-se, por oportuno, a competência exclusiva do Codefat de gerenciar o FAT. Assim, ante a importância desses gastos, são necessárias alterações legais que preservem esses recursos, em conformidade com o previsto no orçamento elaborado pelo Codefat e encaminhado pelo MTE.

#### Execução dos Programas e Ações do Trabalho e Emprego

Em 2013, o programa 2071 - Trabalho, Emprego e Renda respondeu isoladamente por 70% dos recursos executados para a função Trabalho. É o programa finalístico mais importante da pasta ministerial, visto que os outros programas mais representativos correspondem ao 0902 – Operações Especiais e 2127 – Gestão e Manutenção do MTE, respondendo juntos a 28% dos recursos do órgão. A 08 mostra a execução em 2012 – 2013:

**Tabela 8 – Execução das ações do Trabalho e Emprego (2012-2013), em R\$ milhões.**

| <b>Programa (Cód./Desc.)</b>                           | <b>2012</b>     | <b>2013</b>     | <b>Representatividade 2013</b> |
|--|-----------------|-----------------|--------------------------------|
| 2071 - Trabalho, Emprego e Renda                       | 40.646,1        | 47.417,1        | 70,8%                          |
| 0902 - Operações Especiais: Financiamentos com Retorno | 15.061,3        | 16.910,2        | 25,3%                          |
| 2127 - Programa de Gestão e Manutenção do MTE          | 1.594,0         | 1.627,4         | 2,4%                           |
| Demais programas                                       | 4.135,4         | 1.000,2         | 1,5%                           |
| <b>Total</b>   | <b>61.436,8</b> | <b>66.954,9</b> |                                |

Fonte: SigaBrasil.

A seguir, detalharemos os principais programas executados pelo MTE:

## Programa 2071 – Trabalho, Emprego e Renda.

Em linhas gerais, o programa 2071 tem suas ações vinculadas ao pagamento do benefício do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, à intermediação de mão de obra e organização dos SINE; à geração de informações sobre o mercado de trabalho, referente aos seguintes sistemas de dados: Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – (Caged), Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED); e à identificação profissional, por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social; entre outras ações de operacionalização das políticas públicas de emprego.

Em 2013, o total executado com o programa foi de aproximadamente R\$ 47,4 bilhões. Desse montante, cerca de R\$ 29,9 bilhões (63,1%) foram gastos na ação 0583 - Pagamento do Seguro-Desemprego. Outros 30,9% e 4% foram alocados nas ações 0581 – Abono Salarial e 0585 – Seguro-Desemprego ao Pescador artesanal, respectivamente. Essas três ações correspondem juntas a 98% do total executado no programa. O restante, aproximadamente R\$ 926 milhões, foram gastos com as demais ações de apoio ao microcrédito e para manutenção do programa. A Tabela 9 a seguir apresenta a execução das ações do Programa em 2012 e 2013:

**Tabela 9 – Execução das ações do Programa 2071 (2013), em R\$ milhões.**

| <b>Ação (Cód./Desc.)</b>  | <b>2012</b>   | <b>2013</b>   | <b>Representatividade</b> |
|---|---------------|---------------|---------------------------|
| 0583 - Pagamento do Seguro-Desemprego   | 25.690        | 29.940        | 63,1%                     |
| 0581 - Abono Salarial   | 12.336        | 14.659        | 30,9%                     |
| 0585 - Pagamento do Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal   | 1.893         | 1.892         | 4,0%                      |
| 00JO - Subvenção Econômica em Operações de Microcrédito Produtivo Orientado (Lei 11.110/2005 e MP 543/2011)   | 322           | 524           | 1,1%                      |
| 20JT - Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro-Desemprego no Âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE | 141           | 117           | 0,2%                      |
| Demais ações do programa  | 264           | 285           | 0,6%                      |
| <b>Total</b>  | <b>40.646</b> | <b>47.417</b> | <b>100,0%</b>             |

Fonte: SigaBrasil.

Do ponto de vista da modalidade de aplicação dos recursos, ou seja, a forma pela qual as ações executadas, se diretamente ou por meio de transferências ou delegações governamentais, o principal programa do MTE executa diretamente mais de 98,6% do total executado pelo programa, enquanto que o Ministério da Fazenda é responsável pela execução de pouco mais de 1% dos valores do programa. Menos de 1% são transferidos aos diversos entes executores das ações, o que representa o montante de R\$ 134 milhões, conforme Tabela 10 a seguir:

**Tabela 10 – Execução do Programa por modalidade de aplicação em R\$ milhões.**

| <b>Modalidade de Aplicação</b>                   | <b>Valor</b>    | <b>%</b>    |
|--|-----------------|-------------|
| 90 Aplicações Diretas                            | 47.283,7        | 99,70%      |
| 30 Transferências a Estados e ao DF              | 74,0            | 0,16%       |
| 40 Transferências a Municípios                   | 37,4            | 0,08%       |
| 50 Transferências a Entidades S/ Fins lucrativos | 18,6            | 0,05%       |
| 80 Transferências ao Exterior                    | 3,5             | 0,01%       |
| <b>Total</b>                                     | <b>47.417,1</b> | <b>100%</b> |

Fonte: SigaBrasil.

Detalhando as despesas executadas no programa, por meio de transferências, verifica-se que cerca de 90% dos recursos nas modalidades de aplicação 30, 40, 50 referem-se à ação 20JT - Manutenção, Modernização e Ampliação do Sistema Nacional de Emprego (SINE). Os outros 10% são destinados às ações de qualificação social e profissional dos trabalhadores e de estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda, código 20YY e 20Z1, respectivamente. A Tabela 11 a seguir detalha a execução descentralizada das ações do Programa 2071:

**Tabela 11 – Execução do Programa por meio de transferências – em R\$ milhões.**

| <b>Modalidade de Transferência</b> | <b>Norte</b> |                | <b>Sul</b>  |               | <b>Centro-Oeste</b> |               | <b>Nordeste</b> |               | <b>Sudeste</b> |               | <b>Total</b> |               |
|------------------------------------|--------------|----------------|-------------|---------------|---------------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|---------------|--------------|---------------|
|                                    | <b>IMO</b>   | <b>Outras*</b> | <b>IMO</b>  | <b>Outras</b> | <b>IMO</b>          | <b>Outras</b> | <b>IMO</b>      | <b>Outras</b> | <b>IMO</b>     | <b>Outras</b> | <b>IMO</b>   | <b>Outras</b> |
| 30 - Estados e ao DF               | 5,9          | 0,5            | 18,7        | 0             | 9,4                 | 1             | 18,6            | 0,6           | 16,1           | 3,1           | 68,8         | 5,2           |
| 40 - municípios                    | 0,9          | 0,3            | 2,8         | 0,4           | 1,2                 | 0,2           | 5,2             | 2             | 22,8           | 1,5           | 33           | 4,4           |
| 50 – Inst. Privadas                | 0            | 0              | 0           | 0             | 9,8                 | 0,3           | 0               | 0             | 5,6            | 2,9           | 18,6         | 0             |
| 80 - Exterior                      | 0            | 0              | 0           | 0             | 3,5                 | 0             | 0               | 0             | 0              | 0             | 3,5          | 0             |
| <b>Total</b>                       | <b>6,8</b>   | <b>0,8</b>     | <b>21,5</b> | <b>0,4</b>    | <b>23,9</b>         | <b>1,5</b>    | <b>23,8</b>     | <b>2,6</b>    | <b>44,5</b>    | <b>7,5</b>    | <b>123,9</b> | <b>9,6</b>    |

Fonte: Siafi Gerencial.

Valores da modalidade 80 referem-se a transferências ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e à Organização Internacional do Trabalho (OIT), com sedes em Brasília.

\* Estão incluídos os gastos com as ações de qualificação social e profissional dos trabalhadores e geração de informações sobre o mercado de trabalho.

No tocante à regionalização das ações do programa 2071, verifica-se na Tabela 11 que a região sudeste concentra cerca de 40% das transferências, enquanto que a região norte é a menos favorecida nas descentralizações das ações. Tal diferença deve-se à quantidade de postos dos Sine Estadual e Municipal em cada região do país, o que se mantém certa proporcionalidade dos gastos, conforme evidencia a Tabela 12 a seguir:

**Tabela 12– Quantidades dos postos Sine ativos por região e tipo de convenente.**

| Região       | Sine Estadual | Sine Municipal | Brasil | %     |
|--------------|---------------|----------------|--------|-------|
| Norte        | 63            | 5              | 68     | 4,7%  |
| Nordeste     | 243           | 27             | 270    | 18,6% |
| Sudeste      | 452           | 84             | 536    | 37,0% |
| Sul          | 440           | 14             | 454    | 31,3% |
| Centro-Oeste | 118           | 3              | 121    | 8,4%  |
| Brasil       | 1316          | 133            | 1449   |       |

Fonte: MTE, Planilha de Postos TC 023.876/2014-0, peça 2  
Elaboração TCU

## Programa 0902 - Operações Especiais: Financiamentos com Retorno.

O programa 0902 tem suas ações vinculadas ao repasse constitucional de pelo menos 40% da arrecadação da contribuição PIS/Pasep, por meio de concessão de empréstimos ao BNDES. O valor total é executado pela ação 0158 - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a cargo do BNDES, na modalidade 90 – Aplicação Direta. Comprometeu, em 2013, 25,3% do total executado pelo MTE, conforme evidenciado na Tabela 6.

## Programa 2127 - Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho e Emprego

O programa 2127 é destinado ao custeio do MTE, nas ações de previdência social, assistência médica, pré-escolar, transporte, alimentação e pagamento dos seus servidores, bem como com as despesas de publicidade e demais custos de funcionamento da Sede e das Unidades descentralizadas. Comprometeu 2,4% do total executado pelo MTE, em 2013, conforme evidenciado na Tabela 13. A execução é realizada diretamente em nove ações previstas pelo Programa, conforme a seguir:



**Tabela 13 – Execução das ações do Programa 2127 – em R\$ milhões.**

| <b>Ação (Código/Descrição)</b>   | <b>Total 2013</b> | <b>%</b>       |
|--|-------------------|----------------|
| 09HB Contribuição para o custeio do regime de previdência dos servidores | 217,7             | 13,38%         |
| 2000 Administração da unidade  | 125,3             | 7,70%          |
| 2004 Assistência média e odontológica aos servidores                     | 29,9              | 1,84%          |
| 2010 Assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores              | 0,9               | 0,05%          |
| 2011 Auxílio-transporte aos servidores civis, empregados e militares     | 4,7               | 0,29%          |
| 2012 Auxílio-alimentação aos servidores                                  | 37,2              | 2,28%          |
| 20TP Pagamento de pessoal ativo da União                                 | 1.080,6           | 66,40%         |
| 4641 Publicidade utilidade pública                                       | 20,2              | 1,24%          |
| 4815 Funcionamento das unidades descentralizadas                         | 110,8             | 6,81%          |
| <b>Total:</b>  | <b>1.627,4</b>    | <b>100,00%</b> |

Fonte: Siafi Gerencial.

A função Trabalho e Emprego tem fundamental importância no Orçamento Geral da União (OGU), pois representa a quarta mais significativa função de governo em termos materiais e compreende mais de 7% do orçamento total executado pela União. No OGU, 73% dos recursos são destinados à subfunção Proteção e Benefícios ao Trabalhador e outros 27% ao Fomento ao Trabalho, visando o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e abono-salarial, bem como o financiamento dos programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, respectivamente.

Em se tratando dos programas finalísticos executados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, 96% do orçamento são destinados aos programas Trabalho, Emprego e Renda e Fomento ao Trabalho. O primeiro tem suas ações vinculadas ao pagamento dos benefícios obrigatórios do seguro-desemprego e do abono-salarial, enquanto que o segundo destina-se ao repasse constitucional de empréstimos ao BNDES.

No tocante à forma como os recursos são aplicados, mais de 99% dos recursos são executados diretamente pelo Governo Federal. O restante é transferido para Estados, DF, Municípios para a manutenção, modernização e ampliação dos SINE, para ações de qualificação social e profissional dos trabalhadores e para estudos, pesquisas e geração de informações sobre trabalho, emprego e renda.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador é a principal Unidade Orçamentária do MTE, pois executa mais de 95% do orçamento do ministério. Do restante, 4% são executados pelos órgãos da Administração Direta do MTE e 1% pela Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro).

No tocante à renúncia de receitas do orçamento do Trabalho e emprego, o Governo Federal tem promovido extensas desonerações no PIS/Pasep, gerando renúncia da ordem de R\$ 10,6 bilhões, somente em 2013. Pelas projeções efetuadas pela Receita Federal do Brasil, essa renúncia ultrapassará R\$ 14 bilhões em 2017.

Essa renúncia de receitas acaba por afetar significativamente o FAT, uma vez que essas contribuições constituem as principais fontes de recursos do Fundo. Entretanto, diferentemente dos tributos que afetam a Previdência Social, no caso do PIS/Pasep, não há ressarcimento aos cofres do FAT pelo

Tesouro Nacional, ficando o Fundo com o ônus das políticas de desonerações do Governo Federal.

A legislação sobre o assunto, notadamente o art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, determina que, para se fazer uma desoneração, o governo deve apontar as fontes de compensação, ou seja, deve buscar outros recursos para cobrir a renúncia de receita, de forma a não prejudicar as metas e os programas existentes.

As contribuições do PIS/Pasep são receitas vinculadas constitucionalmente ao FAT, de forma que a compensação referente à renúncia de receita desses tributos deve ser direcionada ao Fundo e não ao Tesouro.

No que se refere às políticas públicas do Trabalho e Emprego, cabe destacar a distorção entre os recursos alocados nas políticas ativas e passivas. O Brasil gastou em média, de acordo com Pires e Lima Júnior (TC 007.349/2014-9, peça 55, p. 51), no período de 2007 a 2011, apenas 2,3% dos recursos em políticas ativas, como a intermediação de mão de obra e as políticas de qualificação profissional. As políticas ativas é que aumentam a produtividade do trabalhador e facilitam a recolocação destes no mercado de trabalho, trazendo, por isso, uma economia futura no que se refere às políticas passivas (seguro-desemprego).

Esta distorção acaba gerando um círculo vicioso em que, ante à baixa qualificação do trabalhador e as dificuldades para inseri-lo novamente no mercado de trabalho acabam elevando a rotatividade e, com isso, os gastos com benefícios do seguro-desemprego.

Por fim, destaca-se que os cortes promovidos pelo Governo Federal no orçamento aprovado pelo Codefat ferem a autonomia do Fundo, impedindo o Conselho de gerenciar adequadamente os recursos, deixando de alocar recursos do orçamento do Fundo nas políticas ativas de emprego.

## CAPÍTULO 2.

### Como está o acompanhamento da Função Trabalho?

Este capítulo traz um painel de desempenho da Função Trabalho, com análise do alcance dos objetivos e metas das principais políticas da área, inclusive comportando uma avaliação crítica dos indicadores dos programas pertinentes presentes no Plano Plurianual e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas do MTE.

Os indicadores possuem papel relevante na transparência das políticas públicas, sendo, por essa razão, fundamentais para a correta prestação de contas do uso dos recursos públicos. Para tanto serão abordados os programas orçamentários e os principais indicadores da função, constantes no PPA e relatórios de gestão das Secretarias do MTE. Na mesma linha, será relatada uma avaliação realizada pelo TCU dos indicadores utilizados pelo Ministério, da qual consta proposta de implementação de novas fórmulas de mensuração de resultados e um painel de indicadores para acompanhamento contínuo do desempenho da pasta.

### Análise dos Indicadores do MTE

Passaremos, agora, a analisar o nível de transparência do desempenho das políticas da função trabalho. Para tanto, serão avaliados os indicadores presentes no PPA e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas finalísticas do MTE. Os indicadores do PPA deveriam, em tese, dar uma visão macroeconômica do desempenho da função trabalho. Enquanto, os relatórios de gestão deveriam passar uma visão microeconômica desse desempenho. A visão moderna de prestação de contas, que informa a sociedade não apenas da conformidade dos gastos, mas também de sua efetividade, depende muito da qualidade desses indicadores. Para tanto, utilizou-se os indicadores do PPA 2012-2015 e dos relatórios de gestão das secretarias finalísticas do MTE, respectivamente.

Segundo o Decreto 5063/2004, ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) compete políticas públicas voltadas para geração de emprego e renda, modernização das relações do trabalho, salários, formação e desenvolvimento profissional, fiscalização do trabalho, segurança e saúde, entre outras. Essas competências podem ser agrupadas, resumidamente, em três tópicos que são inter-relacionados: proteção do emprego, política salarial e qualidade do emprego.

Observando o PPA 2012-2015 e os relatórios de gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) de 2012, pode-se levantar 38 indicadores, distribuídos nas várias frentes de atuação do MTE. Esses indicadores, apesar de estarem consignados ao Programa 2071 – Trabalho, Emprego e Renda, eles podem ser relacionados aos seus objetivos associados. O objetivo 0287 reúne ações relacionados a (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho, tais como, qualificação social e profissional (QSP) e intermediação de mão de obra (IMO), e de benefícios aos trabalhadores, a exemplo do seguro-desemprego e o abono salarial. O objetivo 0289 trata de ações de promoção de vagas de trabalho, atuando pelo lado da demanda da mão de obra. O objetivo 0869 envolve ações de garantia da qualidade do emprego, por meio, principalmente, das fiscalizações empreendidas pelo órgão.

Interpretando-se o conjunto de indicadores e os contabilizando, chegou-se aos seguintes resultados: Relacionados ao objetivo 0287 – SPETR, que trata da problemática do emprego pelo lado dos fatores de produção, ou seja, da oferta de trabalho, são 16 indicadores. Pelo lado da demanda de trabalho, o objetivo 0287 – geração de trabalho e renda apresenta 5 indicadores. Para o objetivo 0869 – Direito ao emprego e trabalho decente, que contempla o aspecto qualitativo do emprego, a gestão conta com 17 indicadores, conforme Tabela 14:

**Tabela 14 - Indicadores de PPA e de gestão do MTE**

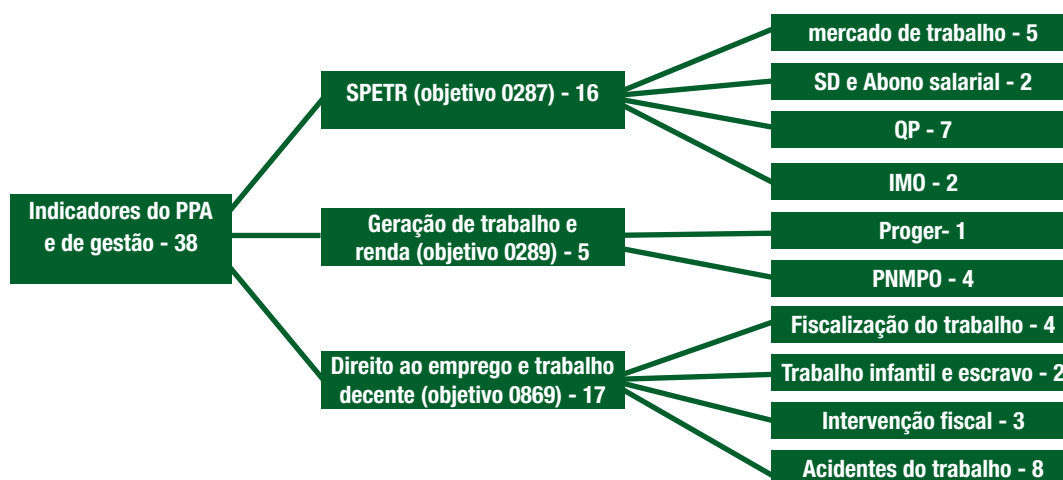
| <b>Indicador</b>   | <b>Documento</b> | <b>Valor</b> | <b>Data de monitoramento</b> |
|--|------------------|--------------|------------------------------|
| <b>0287 - Consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no território nacional, ampliando o alcance da promoção de políticas</b> |                  |              |                              |
| Taxa de atividade  | RG               | 60%          | 01/09/2012                   |
| Taxa de desocupação  | RG               | 6,7%         | 01/09/2012                   |
| Taxa de formalização   | PPA/RG           | 56%          | 30/09/2012                   |
| Taxa de participação da população negra no total de empregos formais   | RG               | 5,13%        | 01/09/2012                   |
| Taxa de participação de mulheres no total de empregos formais  | RG               | 42%          | 01/09/2012                   |
| Taxa de cobertura do Abono Salarial  | PPA/RG           | 94,9%        | 31/12/2013                   |
| Taxa de cobertura do Seguro-Desemprego   | PPA/RG           | 71,3%        | 31/12/2013                   |
| Taxa de cobertura da Política Pública de Qualificação  | RG               | 5%           | -                            |
| Taxa de qualificação do Projovem   | RG               | 82%          | 2012                         |
| Razão entre a participação percentual da população de baixa escolaridade nas ações de qualificação e sua participação relativa na PEA        | RG               | 0,87         | 2012                         |
| Razão entre a participação percentual da população de jovens (16 a 29 anos) nas ações de qualificação e sua participação relativa na PEA     | RG               | 1,59         | 2012                         |
| Razão entre a participação percentual da população de não brancos nas ações de qualificação e sua participação relativa na PEA               | RG               | 1,34         | 1,34                         |
| Razão entre a participação percentual de mulheres nas ações de qualificação e sua participação relativa na PEA                               | RG               | 1,33         | 2,12                         |
| Taxa de inserção dos beneficiários de qualificação no mundo do trabalho  | PPA/RG           | 27%          | 31/12/2013                   |
| Taxa de cobertura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda na (re)inserção no mercado de trabalho formal                              | PPA/RG           | 3,8%         | 31/12/2013                   |
| Taxa de cobertura do Projovem  | RG               | -            | -                            |
| <b>0289 - Estimular a inclusão produtiva e contribuir para a geração de trabalho e renda</b>   |                  |              |                              |
| Trabalhadores beneficiados pela concessão de crédito   | PPA/RG           | 721.791      | 31/12/2013                   |

| Indicador  | Documento | Valor            | Data de monitoramento |
|--|-----------|------------------|-----------------------|
| Volume de crédito concedido para microcrédito produtivo orientado                            | PPA/RG    | 9.379.616.479,43 | 31/12/2013            |
| Clientes ativos do microcrédito produtivo orientado  | RG        | 1.353.023        | 01/06/2012            |
| Operações realizadas de microcrédito produtivo orientado                                     | RG        | 1.522.016        | 01/06/2012            |
| Saldo da carteira ativa do microcrédito produtivo orientado                                  | RG        | 3.570.179.316,87 | 01/06/2012            |
| <b>0869 - Assegurar ao trabalhador o direito ao emprego e trabalho decente</b>               |           |                  |                       |
| Número de crianças e adolescentes afastados da situação de trabalho                          | PPA/RG    | 7.423            | 31/12/2013            |
| Número de trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao de escravo                         | PPA/RG    | 1.559            | 31/12/2013            |
| Número de empresas fiscalizadas  | PPA       | 275.139          | 31/01/2013            |
| Taxa de encerramento de processos de autos de infração e notificação de débitos              | RG        | 76%              | 2012                  |
| Número de normas elaboradas e/ou aperfeiçoadas   | PPA       | 10               | 31/01/2013            |
| Processos de solicitação de Certificado de Aprovação - CA para EPI analisados em até 60 dias | PPA       | 100%             | 21/12/2013            |
| Taxa de inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho por intervenção fiscal    | PPA/RG    | 31%              | 31/12/2012            |
| Taxa de participação da intervenção fiscal na formalização de vínculo de emprego             | PPA/RG    | 1,4%             | 31/12/2012            |
| Taxa de participação da intervenção fiscal na inserção de aprendizes no mercado de trabalho  | PPA/RG    | 50,03%           | 31/12/2012            |
| Taxa de incidência de acidentes de trabalho: óbitos e incapacidades permanentes (1/100.000)  | PPA       | 41,99            | 31/12/2012            |
| Taxa de severidade de acidentes de trabalho: óbitos e incapacidades permanentes (1/1.000)    | PPA       | 24,15            | 31/12/2012            |
| Taxa de incidência de acidentes de trabalho: típicos e doença ocupacional (1/1.000)          | PPA       | 14,47            | 31/12/2012            |
| Taxa de incidência específica para doenças do trabalho (1/1.000)                             | RG        | 0,38             | 2011                  |
| Taxa de incidência específica para acidentes de trabalho típicos (1/1.000)                   | RG        | 10,79            | 2011                  |
| Taxa de incidência de acidentes de trabalho (1/1.000)  | RG        | 18,13            | 2011                  |
| Taxa de mortalidade de acidentes de trabalho (1/100.000)                                     | RG        | 7,35             | 2011                  |
| Taxa de letalidade de acidentes de trabalho (1/1.000)  | RG        | 4,06             | 2011                  |

Fonte: Espelho do Monitoramento do Sistema Integrado de Planejamento e Gestão (Siop), TC 004.808/2014-2, e relatórios de gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) de 2013.

Para melhor entendimento, elaboramos uma classificação que, ao nosso ver, categoriza os indicadores segundo esses objetivos orçamentários e subobjetivos (Figura 1).

Figura 1 – Indicadores segundo objetivos e subobjetivos orçamentários



SD – Seguro-desemprego

QP – Qualificação profissional

IMO – Intermediação de mão de obra

Proger – Programa de Geração de Emprego e Renda

PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado

Considerando as dimensões clássicas dos indicadores de desempenho, quase totalidade dos indicadores são do tipo eficácia. Excetuam-se os indicadores de efetividade relativos ao mercado de trabalho (taxa de atividade, taxa de desocupação e taxa de trabalho formal) e o indicador Taxa de inserção dos beneficiários de qualificação no mundo do trabalho, que é do tipo eficiência. Logo, apesar da grande quantidade de indicadores, há uma distribuição inadequada nas dimensões dos indicadores.

Passamos à análise individual de alguns indicadores importantes do Programa 2071 – Trabalho, Emprego e Renda de mercado de trabalho, de seguro-desemprego e abono salarial.

O indicador **Taxa de Atividade**, ou melhor conhecida por Taxa de Participação da Força de Trabalho, representa a proporção da População Economicamente Ativa (PEA) frente a População em Idade Ativa (PIA). A PIA é a parcela da população com 10 anos ou mais, o que engloba não só os empregados e os em busca de trabalho, como também aposentados e pensionistas, estudantes, detentos, pessoas dedicadas a afazeres domésticos, incapacitados para o trabalho e inativos (que não buscam e nem querem trabalhar). Portanto, o que define a PIA são fatores demográficos, haja vista o corte de 10 anos como critério de pertinência. Um subconjunto da PIA é a PEA, que se restringe aos empregados e àqueles que estão em busca de trabalho. A separação entre a PEA e a PIA é afetada principalmente por políticas educacionais, previdenciárias e assistenciais. Um retardo de ingresso da população mais jovem pode ser alcançado por políticas educacionais que incentivem a presença da juventude nas escolas e universidades, reduzindo a PEA. Na mesma direção, um sistema eficiente de aposentadorias também retira da PEA a população mais idosa. Outrossim, políticas assistenciais podem desestimular uma parcela da PIA a buscar emprego.

Lembramos que são objetivos do Programa 2071 a intermediação da mão de obra e a qualificação profissional, bem como geração de renda e emprego, em outras palavras, a redução do

desemprego friccional. O desemprego conjuntural, que depende de condições econômicas e demográficas, que afetam a PEA, a PIA e a Taxa de Atividade, encontra-se fora do raio de ação das políticas do MTE. Apesar de ser indicador relacionado ao mercado de trabalho, a sua variação não pode ser atribuída ao trabalho realizado ao Ministério, nem considerando o fato de que indicadores de efetividade medem comumente confluência de políticas públicas, haja vista que as ações do Programa 2071 não o influenciam. Logo, entende-se que a Taxa de Atividade não deveria ser indicador do Programa 2071.

A **Taxa de Formalização**, ou Taxa de Trabalho Formal, tradicionalmente, corresponde à fração da população ocupada que possui relações contratuais de trabalho amparadas por legislação específica, configurando-se em um indicador de efetividade do MTE. Conforme o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), calcula-se o indicador pelo “percentual de pessoas com 16 anos ou mais de idade ocupadas em trabalho formal relativo ao total de pessoas ocupadas”. Mas, segundo informações do MTE, a formulação compreende o quociente entre a soma das pessoas de 10 anos ou mais ocupadas, contribuintes para previdência social e militares e funcionários públicos estatutários, e o total de pessoas de 10 anos ou mais ocupadas.

A primeira objeção à formulação refere-se à consideração da população entre 10 e 16 anos pela formulação do MTE. A segunda se deve ao fato de a população contribuinte ser distinta daquela que possui carteira assinada, que, a princípio, caracterizaria o mercado de trabalho formal, aproximando-se, assim, de um indicador de cobertura previdenciária, não de formalização do mercado de trabalho. Além disso, a Pnad, de onde é retirada o quantitativo de contribuintes, em razão do seu questionário, deve possivelmente englobar todas as pessoas que contribuem para algum instituto de previdência, inclusive as dos regimes próprios de previdência, o que causaria dupla contagem dos servidores estatutários. Adicionalmente, o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), do qual é obtido o quantitativo de estatutários, apenas abrange as pessoas que possuem duas atividades simultâneas, o que subestima tal número. Todas essas falhas fazem com que a métrica de indicador seja inadequada.

Compreendendo que a Taxa de Formalização possui várias versões de cálculo, inclusive em produções acadêmicas sobre o tema, urge que o MTE estabeleça métrica para o indicador que, eliminando os problemas citados, seja factível de ser obtido pelos sistemas de informações disponíveis, bem como passe a ser estável ao longo do tempo. Essa constatação compromete a confiabilidade da estimativa do indicador.

A **Taxa de Desocupação** é definida pelo relatório de gestão como o percentual de pessoas desocupadas em relação às pessoas economicamente ativas. Assim como a Taxa de Formalização, configura-se em adequado indicador de efetividade. Segundo o relatório, o indicador é obtido da Pnad, fato que traz a conclusão de que o indicador adotará a Pnad contínua, em vez da Pesquisa Mensal de Empregos (PME). Diferentemente da Pnad anual, a Pnad contínua é trimestral, o que permite o monitoramento do mercado de trabalho de cobertura nacional em menor periodicidade, concorrendo com a PME mensal, a qual apenas alcança as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Essa diferença metodológica e outras mais fazem com que a Pnad contínua apresente uma taxa de desocupação maior do que a PME, diferença essa que tem sido de cerca de 2% nas últimas pesquisas. A decisão pelo uso da Pnad contínua deve ser monitorada em trabalhos posteriores.

Quanto ao indicador **Taxa de Participação da População Negra no Total de Empregos Formais**, que se baseia na Rais, há de se ter mente o fato de que, segundo o MTE (Nota Técnica MTE 091-2013), as “informações relativas a Raça/Cor, disponibilizadas desde a RAIS ano-base



2006, continuam contemplando apenas o universo dos vínculos celetistas, por ainda apresentar frequência significativa de declaração não identificada para os vínculos estatutários”. Portanto, em prol da precisão não só do referido indicador, como também das demais estatísticas sobre o tema, deve-se tomar providências para que o campo Raça/cor contenha melhor nível de preenchimento, em especial os vínculos estatutários.

Talvez seja devido à imprecisão da Rais que o Indicador Razão entre a Participação Percentual da População de não Brancos nas Ações de Qualificação e sua Participação Relativa na PEA não faça uso da Rais. A proporção de não brancos nas ações de qualificação é obtida dos sistemas do MTE, enquanto que a correspondente proporção na PEA é obtida da Pnad. Mas, desta vez, o questionamento é outro. Qual seria a razão para usar na proporção a quantidade de não brancos, e não a quantidade de negros? Será que as informações raciais no sistema de ações de qualificação são menos detalhadas do que os da Pnad e Rais ou os registros não são confiáveis levando ao uso de não brancos ao invés de negros? A princípio, julga-se que, sendo importante uma uniformidade na construção dos indicadores, o MTE deveria adotar uma mesma forma para medir as características raciais em seus indicadores.

A **Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego** mede o percentual de trabalhadores segurados na modalidade Trabalhador Formal relativo ao total de trabalhadores demitidos sem justa causa, informados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, sendo que trabalhador segurado é todo aquele que chega a ter uma parcela do Seguro-Desemprego disponibilizada na Caixa Econômica Federal. Como se depreende do funcionamento do Sistema Nacional de Emprego, o seguro-desemprego é último e residual recurso de proteção do trabalhador demitido, em razão da prioridade da intermediação de mão de obra e da qualificação profissional. Assim, o aumento de valor desse indicador nem sempre é algo desejável e não deveria ser tomado para atingimento de meta, como tem sido considerada. O próprio MTE reconhece que, com o recente esforço de recolocação dos trabalhadores desempregados por meio de medidas de integração a outros programas, os valores a serem alcançados por esse indicador tende a se reduzir, o que enseja aprimoramentos na sua métrica, de modo que o indicador possa ser representativo e prático nas tomadas de decisão do MTE.

A **Taxa de Cobertura do Abono Salarial** não atende aos aspectos de acessibilidade e tempestividade das informações. A informação de quantitativo de beneficiados, que compõe o numerador do indicador, não é encontrada na internet, bem como o método de coleta e tratamento dos dados para estimativa do indicador. Solicitadas as informações faltantes, o MTE não as apresentou a tempo para a consecução das análises necessárias.

A **Taxa de Inserção dos Beneficiários de Qualificação no Mundo do Trabalho** apresenta fonte de informação da base de qualificados (Mais Emprego – gestão de convênios) com pouca confiabilidade, fato depreendido de trabalhos realizados anteriores por este Tribunal, nos quais se verificou falhas que comprometem o alcance das metas dos convênios de qualificação, em especial, o número de pessoas efetivamente qualificadas, que uma vez informadas pelas convenientes, não passam por qualquer checagem e/ou supervisão por parte do MTE. A própria avaliação do MTE, que, em resposta ao questionário sobre o citado sistema, apontou baixa confiabilidade dos dados. Além disso, análises preliminares do cruzamento da planilha dos trabalhadores qualificados com outras bases apontam riscos não insignificantes a respeito da confiabilidade da base utilizada.

Nessa linha, uma tônica na verificação na maioria dos indicadores acima é dificuldade de reprodução do cálculo de seus valores em razão da indisponibilidade dos dados no endereço eletrô-



nico do MTE. Apesar da presença das bases do Relatório Anual de Informações Sociais (Rais) e do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (Caged), elas não atendem a todos os indicadores trabalhados pelo Ministério e, assim, outras bases e informações deveriam estar presentes no site do MTE. Além disso, informações com valores finais dos indicadores, quando estão presentes, apresentam-se desatualizadas, dificultando o acompanhamento tempestivo do desempenho do Ministério. É importante ressaltar a necessidade de que o MTE providencie a disponibilização de informações atualizadas dos indicadores e, quando possível, os bancos de dados que subsidiam os seus cálculos.

Em consonância com o Programa gerido pelo MTE, algumas lacunas podem ser sentidas em termos de indicadores. O primeiro deles é a notória ausência de um indicador de taxa de rotatividade. Sabemos que a taxa de rotatividade reflete o percentual de demitidos sem justa causa, que afeta o número de desempregados que procuram o seguro-desemprego, que, por sua vez, impacta os gastos do FAT com o benefício. Portanto, em tempos de gastos crescentes de seguro-desemprego, não obstante a queda da taxa de desocupação, é bastante oportuno um indicador de taxa de rotatividade. Quanto à qualificação profissional, há vários indicadores que a medem, em especial, a Taxa de Inserção dos Beneficiários de Qualificação no Mundo do Trabalho, um indicador de eficiência e efetividade dessa qualificação. No entanto, entende-se importante um indicador intermediário que meça a taxa de aprovação da qualificação profissional, aferindo a proporção dos participantes que concluem os cursos com aproveitamento satisfatório. Outra falta é a completa ausência de indicadores sobre o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT) no PPA e nos relatórios de gestão do MTE. A sustentabilidade financeira e atuarial para o FAT deveria ser medida e seus valores devem ser transformados em indicadores de desempenho. Além de indicadores de sustentabilidade, também poderiam caber análises de diversos riscos que compõem carteiras financeiras, tais como, riscos de crédito, de liquidez, de mercado e operacional. Dada a prodigalidade de possibilidades de indicadores para o FAT, urge que o MTE adote indicadores para acompanhamento do FAT e esses sejam monitorados via PPA e/ou relatório de gestão.

Por fim, as análises de alguns aspectos dos supracitados indicadores ainda não possuem conclusões definitivas, assim como, algumas informações necessitam de testes de auditorias adicionais para se obter conclusões mais robustas. Os demais indicadores não mencionados na análise serão objeto de exame em futuros trabalhos.

## CAPÍTULO 3.

### O que precisa ser resolvido

As ações de fiscalização contínuas deste Tribunal de Contas vêm acompanhando os grandes temas afetos à Função Trabalho de responsabilidade do MTE, em especial, as transferências voluntárias por meio de convênios e instrumentos congêneres e as questões relativas à sustentabilidade do FAT.

### Transferências voluntárias do MTE

Nos últimos anos, o Ministério do Trabalho e Emprego firmou vários convênios e instrumentos congêneres com estados, municípios e entidades não governamentais para a consecução das políticas relacionadas com sua atividade fim.

As principais unidades do MTE responsáveis pelas transferências voluntárias são a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).

À SPPE compete a gestão do Projovem Trabalhador, do Plano Nacional de Qualificação – PNQ (nele compreendidas as ações Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores em Base Setorial - Planseq e Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores em Base Territorial - Planteq) e as ações relativas à manutenção do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

Desde dezembro de 2013, entretanto, quando foi pactuado um acordo de cooperação entre o MTE e o Ministério da Educação (MEC), os cursos de qualificação profissional até então ofertados no âmbito do PNQ passaram a ser incluídos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), executado pelo MEC.

À Senaes compete a gestão das ações relacionadas à economia solidária, a exemplo do fomento ao desenvolvimento de empreendimentos populares e solidários.

No período de agosto de 2009 até maio de 2013, o MTE celebrou 994 ajustes, que totalizaram R\$ 1,5 bilhão em recursos federais empenhados. A tabela 15 sintetiza as informações referentes a esses convênios:

**Tabela 15 – Total de ajustes firmados pelo MTE no período de agosto/2009 até maio/2013.**

| Unidade do MTE | Ação                 | Ajustes |        | Recursos federais empenhados |        |
|----------------|----------------------|---------|--------|------------------------------|--------|
|                |                      | Qtde.   | %      | R\$                          | %      |
| SPPE           | Projovem Trabalhador | 442     | 44,47% | 910.781.981,48               | 60,65% |
|                | Planseq              | 186     | 18,71% | 160.479.536,45               | 10,69% |
|                | Planteq              | 64      | 6,44%  | 45.194.400,00                | 3,01%  |
|                | Sine                 | 91      | 9,15%  | 169.916.749,72               | 11,32% |
|                | Outras ações         | 04      | 0,40%  | 9.201.819,45                 | 0,61%  |
|                | Total SPPE           | 787     | 79,18% | 1.295.574.487,10             | 86,28% |
| Senaes         | Economia Solidária   | 203     | 20,42% | 198.044.334,60               | 13,19% |

| Unidade do MTE       | Ação   | Ajustes    |                | Recursos federais empenhados |                |
|----------------------|--------|------------|----------------|------------------------------|----------------|
|                      |        | Qtde.      | %              | R\$                          | %              |
| Gabinete do Ministro | Outras | 2          | 0,20%          | 272.650,00                   | 0,02%          |
| Secretaria-Executiva | Outras | 2          | 0,20%          | 7.736.430,97                 | 0,52%          |
| <b>Total MTE</b>     |        | <b>994</b> | <b>100,00%</b> | <b>1.501.627.902,67</b>      | <b>100,00%</b> |

Fonte: Dados relativos ao último monitoramento realizado pelo TCU no TC 015.423/2013-1

Dos 994 ajustes firmados no período, 552 referiam-se a instrumentos formalizados mediante termo de convênio, registrados no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), e sujeitos à observância das normas gerais que regulam esse tipo de ajuste para a Administração Pública Federal.

Os outros 442 ajustes foram celebrados com entes federados no âmbito do Projovem Trabalhador. Esses ajustes, pelo fato de estarem sujeitos a normas próprias, não são firmados por meio da assinatura de termo de convênio e não constam do Siconv.

O Projovem Trabalhador e o PNQ (neste compreendidos o Planseq e o Planteq), que são de responsabilidade da SPPE e abrigam as principais iniciativas de qualificação social e profissional a cargo do MTE, foram responsáveis por 69,62% do quantitativo total de ajustes firmados no período, correspondendo a 74,35% dos recursos empenhados. Os 442 ajustes relativos ao Projovem Trabalhador responderam sozinhos por 60,65% dos valores empenhados.

## Fiscalização das transferências voluntárias a cargo do MTE

Nesse contexto de importância das transferências voluntárias para a consecução de políticas públicas afetas ao MTE, em conjunto com a alta materialidade dos recursos envolvidos, o TCU vem acompanhando as três fases da gestão das transferências voluntárias no Ministério, quais sejam: celebração, acompanhamento e prestação de contas.

As fiscalizações a seguir, realizadas pelo Tribunal desde 2007, revelam que a gestão das transferências voluntárias no MTE apresenta fragilidades que comprometem o alcance dos objetivos das ações executadas por meio de transferências voluntárias.

Fragilidades em todas as fases de gestão das transferências voluntárias (TCs 026.669/2007-9, 018.997/2009-1 e 015.423/2013-1)

Em 2007, o TCU realizou a auditoria objeto do TC 026.669/2007-9, com enfoque nos convênios celebrados pelo MTE com Estados, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos, no período de 2003 a 2006.

A auditoria avaliou os controles internos dos processos de trabalho relativos às transferências voluntárias a cargo do MTE, especificamente convênios e instrumentos congêneres. Os exames realizados tiveram por objetivo a avaliação dos pareceres e de outros documentos pertinentes que demonstrassem os controles adotados pelo MTE. Foram examinados 28 dos 585 convênios celebrados entre 2003 e 2006.

Constatou-se que os pareceres técnicos e jurídicos não analisavam suficientemente as peças, tanto na análise dos planos de trabalho, quanto na análise das prestações de contas. Constatou-se,

também, a insuficiência de acompanhamento e/ou fiscalização da execução dos ajustes examinados. Diante do grande número de fragilidades em todas as fases de gestão das transferências voluntárias no MTE, concluiu-se que o Ministério estava operando acima de sua capacidade.

Foram expedidas várias determinações para a correção das irregularidades, destacando-se a de que o Ministério somente formalizasse convênios na medida em que dispusesse de condições técnico-operacionais para executar adequadamente as fases de celebração, monitoramento/fiscalização e prestação de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria (item 9.3.5 do Acórdão 1.687/2009-TCU-Plenário).

O atendimento da determinação do item 9.3.5 do Acórdão 1.687/2009-TCU-Plenário foi objeto de monitoramento por meio do TC 018.997/2009-1, que, por sua vez, gerou os Acórdãos 2.812/2010 e 2.773/2011-TCU-Plenário. Nessas oportunidades, considerou-se que as informações prestadas pelos gestores eram insuficientes para se considerar cumprida a determinação.

Em 2013, iniciou-se nova auditoria com o objetivo monitorar o cumprimento da referida determinação, no âmbito do TC 015.423/2013-1. A auditoria verificou fragilidades nas três fases da gestão das transferências voluntárias.

Na fase de celebração, verificou-se que as áreas técnicas do MTE, de forma geral, realizaram análises insuficientes para se assegurar a observância de diversos dispositivos legais na aprovação de ajustes de transferências voluntárias.

Na fase de acompanhamento, também foram constatadas fragilidades importantes. A ausência de fiscalização *in loco* ocorreu em percentual significativo dos processos de transferências voluntárias do MTE. Além disso, a evidência do emprego de outras formas de acompanhamento mostrou-se pouco expressiva. Observou-se, também, percentual elevado de processos nos quais os repasses financeiros, a partir da segunda parcela, ocorrem sem manifestação expressa e/ou comprovação documental quanto à regularidade da execução do plano de trabalho.

Na fase de prestação de contas, destacou-se o fato de que 89% dos ajustes da SPPE com prazo já transcorrido para apresentação da prestação de contas apresentaram atraso na apreciação das prestações de contas, considerando os prazos estabelecidos nos normativos vigentes. A situação do Projovem foi a mais crítica, com 95% de atraso, conforme expõe a tabela a seguir.

**Tabela 16 – Situação geral dos ajustes firmados pela SPPE, no período de agosto/2009 até maio/2013, com prazo para apresentação da prestação de contas já transcorrido.**

| Situação dos ajustes  | SPPE                          |             |  |             |            |             |
|---|-------------------------------|-------------|--|-------------|------------|-------------|
|   | Ajustes registrados no Siconv |             | Projovem Trabalhador com entes federados |             | Total SPPE |             |
|   | Qtde.                         | %           | Qtde.                                    | %           | Qtde.      | %           |
| Transcorrido o prazo para apresentação das PCs pelo conveniente, ainda estavam dentro do prazo para apreciação pelo TEM | 34                            | 21%         | 12                                       | 5%          | 46         | 11%         |
| Com atraso na apreciação das PCs pelo MTE   | 131                           | 79%         | 242                                      | 95%         | 373        | 89%         |
| <b>Total de ajustes com PCs ainda não apreciadas pelo MTE</b>   | <b>165</b>                    | <b>100%</b> | <b>254</b>                               | <b>100%</b> | <b>419</b> | <b>100%</b> |

Fonte: TC 015.423/2013-1

A tabela seguinte demonstra que os atrasos na apreciação das prestações de contas pela SPPE são, na grande maioria dos casos, superiores a 360 dias (65% dos processos analisados). Ressalte-se que, no Projovem, constatou-se atraso superior a 540 dias em 59% dos casos.

**Tabela 17 – Cálculo do número de dias de atraso na apreciação das prestações de contas pela SPPE.**

| Dias de atraso           | SPPE                          |             |  |             |            |             |
|--------------------------|-------------------------------|-------------|--|-------------|------------|-------------|
|                          | Ajustes registrados no Siconv |             | Projovem Trabalhador com entes federados |             | Total SPPE |             |
|                          | Qtde.                         | %           | Qtde.                                    | %           | Qtde.      | %           |
| Sem atraso na apreciação | 34                            | 21%         | 12                                       | 5%          | 46         | 11%         |
| De 1 a 180               | 10                            | 6%          | 35                                       | 14%         | 45         | 11%         |
| De 181 a 360             | 39                            | 24%         | 15                                       | 6%          | 54         | 13%         |
| De 361 a 540             | 68                            | 41%         | 42                                       | 17%         | 110        | 26%         |
| De 541 a 720             | 14                            | 8%          | 150                                      | 59%         | 164        | 39%         |
| <b>Total</b>             | <b>165</b>                    | <b>100%</b> | <b>254</b>                               | <b>100%</b> | <b>419</b> | <b>100%</b> |

Fonte: TC 015.423/2013-1

Concluiu-se que, apesar de decorridos quatro anos desde o Acórdão 1.687/2009-TCU-Plenário, o Ministério pouco avançou no sentido de adequar a celebração de ajustes à sua capacidade operacional, o que aumenta os riscos de comprometimento dos objetivos das ações e malversação de recursos públicos.

O trabalho demonstrou que as inconformidades ocorreram predominantemente e de forma mais generalizada nas três fases examinadas nos convênios relativos às ações de qualificação profissional, sob responsabilidade da SPPE. Nos ajustes relativos a essas ações, a situação é mais crítica no Projovem Trabalhador. Os auditores chamaram atenção para essa situação, tendo em vista o elevado número de ajustes firmados no período, o volume de recursos envolvidos e os altos graus de inconformidade relativos observados. Foram propostas audiências e determinações para sanar os principais problemas verificados.

A questão do elevado estoque de prestação de contas sem apreciação também foi objeto do TC 036.993/2011-5. O processo trata do monitoramento, entre outras, da determinação do item 9.2.2 do Acórdão 2.812/2010-TCU-Plenário, que estabeleceu prazo para que o MTE apresentasse plano de ação para concluir a análise das prestações de contas constantes de seu estoque.

O MTE de fato apresentou plano de ação em cumprimento do acórdão acima citado. Contudo, o Ministro Relator do processo o considerou insuficiente para corrigir os problemas que levaram à expedição da determinação. Em consequência, o Tribunal determinou a revisão e reformulação desse plano (item 9.1.2 do Acórdão 2.773/2011-TCU-Plenário, de 19/10/2011).

Alguns dados do processo demonstram a gravidade da situação, como a manifestação do MTE, de maio de 2013, de que o estoque de prestações de contas sem apreciação era de 1.377 processos, existindo ajustes com vigência expirada desde o ano de 1994, e ainda sem a devida apreciação da prestação de contas. Destaque-se que os processos referem-se, apenas, a ações sob responsabilidade da SPPE.

Até o momento, o Ministério não apresentou a adoção de medidas efetivas com vistas a reduzir o elevado estoque de prestação de contas pendentes de apreciação. Apesar de ter elaborado, em maio de 2013, um plano de ação definindo como meta a análise de 459 processos por trimestre, a partir de julho de 2013, com previsão de eliminação do estoque até julho de 2014, não constavam do processo evidências quanto aos resultados alcançados a partir de sua execução que permitissem concluir acerca da efetividade do plano. Assim, considerando-se o longo tempo decorrido desde a prolação do Acórdão 2.812/2010-TCU-Plenário, foram propostas audiências.

Ressalta-se a gravidade desses achados, uma vez que as falhas nas celebrações, acompanhamentos e análises de prestações de contas, trazem para as ações governamentais envolvidas riscos ao alcance de objetivos e, ainda, para a pasta governamental, danos e prejuízos financeiros, concretizados no grande número de tomadas de contas especiais instauradas pelo MTE e encaminhadas ao TCU para apuração e julgamento.

O Tribunal também realizou fiscalizações com foco em ações específicas relativas à qualificação profissional, mais precisamente, Planseq e Projovem.

Irregularidades praticadas nos convênios celebrados no âmbito do Planseq (TCs 005.381/2011-8 e 005.313/2011-2)

Em 2011, foi realizada auditoria de conformidade na Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), em decorrência de Representação do Ministério Público junto ao TCU que versou sobre supostas irregularidades praticadas nos convênios celebrados pelo Ministério do Trabalho e Emprego no âmbito do PlanseqMotofrete, inclusive noticiadas pela imprensa (TC 005.381/2011-8).

A auditoria teve por objetivo verificar a legalidade e economicidade da execução dos convênios firmados, no âmbito do PlanseqMotofrete, entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Federação Interestadual dos Mototaxistas e Motoboys Autônomos de Goiás (Fenamoto/GO), o Sindicato dos Trabalhadores Condutores de Veículos de Duas Rodas de Goiás (Sindimoto/GO) e a Fundação de Ensino Técnico de Londrina (Funtel/PR). Ademais, apuraram-se supostas irregularidades veiculadas pela imprensa e noticiadas pelo Ministério Público junto ao TCU.

A avaliação dos convênios mencionados foi dividida em três etapas. Na primeira etapa, relativa aos procedimentos internos para delimitação do projeto de qualificação e para o chamamento público, aferiu-se a adequabilidade das justificativas apresentadas para solicitação e aprovação dos Planseq, a existência e aplicação de critérios técnicos para seleção das entidades e a existência de demanda social para os cursos de qualificação aprovados. Na segunda etapa, referente à execução dos convênios, foram fiscalizadas despesas com transporte e alimentação de educandos, além de contratação de pessoas físicas e jurídicas. Tais despesas corresponderam a aproximadamente 85% dos volumes executados. A última etapa envolveu a avaliação da supervisão e fiscalização dos convênios pelo órgão concedente.

Durante a fiscalização, foram efetuados exames documentais, contatos com os educandos visando aferir informações sobre os cursos realizados, entrevistas com os responsáveis pelos processos na SPPE e cruzamento eletrônico de dados relativos às pessoas envolvidas com a execução do convênio, como consultores e contratados.

As principais constatações deste trabalho foram:

- a) definição da demanda de pessoas a serem qualificadas em desacordo com os normativos;
- b) aprovação de Projeto Setorial de Qualificação para trabalhadores de motofrete em dissonância com os objetivos do Plano Nacional de Qualificação;

- c) ato de gestão antieconômico em razão do superdimensionamento da carga horária das disciplinas;
- d) redução da meta física, mantendo-se inalterados os custos inicialmente previstos;
- e) ausência de critérios técnicos e objetivos para selecionar as entidades convenientes;
- f) ausência de providências do MTE junto às convenientes para adequação dos cursos de motofrete ao art. 2º, inciso II, da Lei Federal 12.009/2009, e à respectiva regulamentação dada pela Resolução Contran 350/2010;
- g) pagamento de despesas em duplicidade e de despesas sem respaldo contratual;
- h) contratação direta de serviços advocatícios sem demonstração da singularidade do objeto;
- i) ausência de capacidade para prestação dos serviços de transporte de educandos;
- j) pagamentos por serviços de transporte não prestados;
- k) ausência de elementos que comprovem a efetiva prestação dos serviços e que possibilitem realizar os cálculos relativos aos valores pagos pelos serviços prestados por pessoas físicas;
- l) pagamento por serviços não prestados, devido à ausência de comprovação de fornecimento de alimentação aos alunos;
- m) realização de despesas não previstas no Plano de Trabalho;
- n) realização de despesas com locação de equipamentos de informática com valores superiores ao custo de aquisição destes; e
- o) ausência de acompanhamento e fiscalização dos recursos de convênio transferidos às executoras do PlanseqMotofrete.

Como consequência do trabalho, foram propostas determinações e aplicação de multa aos responsáveis cujas justificativas não foram acatadas.

Em 2011, foi realizada nova auditoria na SPPE (TC 005.313/2011-2), desta vez com a finalidade de avaliar a conformidade da celebração, da execução, da prestação de contas e da fiscalização dos convênios decorrentes dos Planos Setoriais de Qualificação (Planseq).

A avaliação dos convênios mencionados foi dividida em três etapas. A primeira, relativa aos procedimentos internos para delimitação do projeto de qualificação e para o chamamento público, aferiu a adequação do dimensionamento dos cursos, da estimativa do público-alvo e dos locais das ações de qualificação à demanda social e aos objetivos do programa, bem como os critérios utilizados pelo Ministério para avaliar os custos das ações e para selecionar as entidades convenientes. A segunda etapa avaliou a execução dos convênios, tanto sob o aspecto documental, quanto sob o aspecto operacional, incluindo visita a cursos em andamento. A última etapa envolveu a avaliação da supervisão e da fiscalização dos convênios pelo órgão concedente.

As principais constatações do trabalho foram:

- a) ausência de clareza e precisão, nas normas e procedimentos do MTE, quanto à obrigatoriedade de apresentação dos custos detalhados dos projetos de planos setoriais de qualificação, e da obrigatoriedade de avaliação destes em face dos valores praticados no mercado;
- b) celebração de convênios cujos objetos não estão adequados a uma efetiva demanda de qualificação profissional, ocasionando falta de efetividade quanto à colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho;
- c) apresentação de planos de trabalho de ações de qualificação sem planilhas detalhadas de custos ou orçamento fundamentado em pesquisa de preços, e aprovação e celebração de convênios sem avaliação da adequação dos custos aos valores de mercado;



- d) ausência de critérios técnicos e objetivos para julgamento das propostas das entidades proponentes;
- e) aprovação de convênios provenientes de emendas parlamentares com entidades executoras que não comprovaram capacidade técnica e operacional suficientes para realização dos objetos pactuados; e
- f) irregularidades na contratação da Rede Nacional de Aprendizagem, Promoção Social e Integração (Renapsi), pela Fundação Pró-Cerrado, para execução de Convênios originários do Planseq.

Em vista das irregularidades encontradas, foram propostas a aplicação de multa aos responsáveis que não tiveram justificativas acatadas, a declaração de inidoneidade de entidades envolvidas e a emissão de determinações para a correção das falhas apontadas.

Irregularidades na aplicação dos recursos públicos repassados no âmbito do Projovem Trabalhador no Estado de Minas Gerais (TCs 031.247/2011-3 e 027.360/2012-1)

Em 2011, também foi realizada auditoria para avaliação da regularidade na aplicação dos recursos públicos federais repassados no âmbito do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem Trabalhador no Estado de Minas Gerais (TC 031.247/2011-3).

A auditoria concluiu pela insuficiência da documentação para comprovar a correta execução financeira do Projovem Trabalhador, e pela existência de indícios de fraude nos documentos que respaldaram a movimentação dos recursos federais.

Por esse motivo, foi determinada a citação do gestor dos recursos transferidos ao estado de MG, solidariamente com a entidade contratada para a execução dos treinamentos e com seu responsável legal (Acórdão 2.175/2012-TCU-Plenário).

Também foram constatadas as seguintes falhas graves, que ensejaram a promoção de audiência dos responsáveis: insuficiência na análise dos planos de implementação aprovados pelo órgão repassador, deficiência e/ou ausência de fiscalização da execução dos planos de implementação aprovados, acompanhamento deficitário das ações de qualificação pela entidade parceira, e indevida transferência integral da execução dos aludidos planos de implementação a terceiros.

Os autos foram convertidos em processo de Tomada de Contas Especial, no qual foram realizadas as citações e audiências (TC 027.360/2012-1). Quanto à insuficiência da documentação comprobatória da execução financeira, concluiu-se que as defesas apresentadas pelos responsáveis deveriam ser rejeitadas, propondo-se a condenação ao ressarcimento aos cofres do Tesouro Nacional dos valores não comprovados, no total de R\$ 25.915.315,27 (valores nominais históricos).

No tocante às falhas graves apontadas, propôs-se a aplicação de multa aos responsáveis, em razão da rejeição das justificativas apresentadas.

Os trabalhos acima relatados demonstram que o MTE, há anos, tem apresentado problemas estruturais na gestão de suas transferências voluntárias, especialmente no tocante às ações de qualificação profissional, o que compromete a regularidade na aplicação dos recursos públicos e o alcance dos objetivos dessas ações. Em última instância, pode-se afirmar que o MTE não possui capacidade administrativa e operacional para celebrar, acompanhar, supervisionar e realizar as devidas análises das prestações de contas dos convênios ou outros ajustes de mesma natureza, como por exemplo, as transferências do Projovem, das ações governamentais sob sua responsabilidade.

O MTE informou que, em dezembro de 2013, pactuou um acordo de cooperação com o Ministério da Educação (MEC), permitindo que os cursos até então ofertados no âmbito do PNQ



fossem incluídos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Com isso, ao MTE passou a caber somente a proposição de demandas, como necessidade de cursos e localidade.

O referido acordo pode vir a ser importante medida para adequar o quantitativo de convênios firmados pela SPPE à sua real capacidade operacional. Contudo, em razão de não serem conhecidos os resultados alcançados a partir de sua execução, ainda não é possível concluir acerca da efetividade dessa medida.

Além disso, é relevante ressaltar que essa providência não dispensa a necessidade de o MTE aperfeiçoar os procedimentos e controles das transferências voluntárias que ainda permanecem sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos e com as determinações deste Tribunal, de modo a assegurar o alcance dos objetivos das respectivas ações e a regular aplicação dos recursos públicos transferidos.

## Avaliação da sustentabilidade do FAT

Nos últimos anos têm sido veiculadas recorrentemente na imprensa, notícias sobre déficit no Fundo de Amparo ao Trabalhador. Também nos processos do TCU já haviam sido detectados indícios dos problemas financeiros do Fundo.

Já em 2008 a questão do déficit nominal do FAT começou a ser discutida nesta Corte de Contas nos autos do TC 010.722/2008-5. Este processo, uma representação autuada em razão de reportagem veiculada pelo jornal Valor Econômico, em 18/10/2007, sobre projeções apontando possível déficit no Fundo de Amparo ao Trabalhador para o exercício de 2009, apurou, já naquela época, um crescimento acentuado das despesas, sem que as receitas crescessem no mesmo ritmo.

De acordo com a representação ‘as projeções do fluxo de caixa do FAT para o período 2008-2011, que tiveram como parâmetros a elevação do valor do salário mínimo e o crescimento do número de beneficiários do abono salarial e do seguro-desemprego, demonstraram um crescimento das receitas desproporcional ao crescimento das despesas, de forma que entre 2009 e 2010 já haveria déficit no resultado operacional, chegando em 2011 a R\$ 3,7 bilhões negativos’. Essas previsões se concretizaram somente em parte, como se pode ver na tabela a seguir.

**Tabela 18 – Receitas e despesas do FAT (2009-2013), em valores atualizados (dez/2013, IPCA/IBGE).**

| EXERCÍCIOS                       | 2009            | 2010            | 2011            | 2012            | 2013            | Varição<br>(2009-<br>2013) |
|----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------------|
| <b>RECEITAS</b>                  |                 |                 |                 |                 |                 |                            |
| Arrecadação do PIS/Pasep         | 39.890,95       | 49.311,58       | 47.770,78       | 52.014,09       | 50.946,25       |                            |
| DRU                              | (7.978,19)      | (9.862,32)      | (9.554,16)      | (10.402,82)     | (10.189,25)     |                            |
| 1 – Receita líquida do PIS/Pasep | 31.912,761      | 35.229,8        | 42.057,4        | 41.257,3        | 40.757,0        | 27,7%                      |
| 2 – Receitas financeiras         | 13.121,8        | 12.681,7        | 13.282,5        | 15.956,6        | 8.592,7         | -34,5%                     |
| 3 – Aportes do Tesouro Nacional  | 31,9            | 1.342,4         | 101,6           | 5.745,8         | 4.956,8         | 15.419,0                   |
| 4 – Outras receitas              | 716,7           | 1.052,6         | 976,4           | 918,7           | 766,3           | 6,9%                       |
| <b>Total de receitas (A)</b>     | <b>45.202,2</b> | <b>50.306,5</b> | <b>56.418,3</b> | <b>63.878,3</b> | <b>55.072,8</b> | <b>21,8%</b>               |
| <b>OBRIGAÇÕES</b>                |                 |                 |                 |                 |                 |                            |

| EXERCÍCIOS                       | 2009             | 2010            | 2011            | 2012            | 2013              | Varição (2009-2013) |
|----------------------------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|---------------------|
| 1. Seguro-Desemprego- Benefício  | 25.182,0         | 25.045,2        | 27.339,9        | 30.105,1        | 32.709,7          | 29,9%               |
| 2. Abono Salarial – Benefício    | 9.674,0          | 10.684,8        | 11.846,3        | 13.362,8        | 14.956,2          | 54,6%               |
| 3. Qualificação Profissional     | 195,0            | 174,0           | 84,7            | 61,9            | 6,6               | -96,6%              |
| 4. Intermediação de Emprego      | 117,9            | 83,9            | 107,2           | 150,0           | 117,7             | -0,2%               |
| 5. Outras Despesas               | 456,0            | 398,5           | 442,6           | 356,4           | 378,2             | -17,1%              |
| Total de despesas (B)            | 35.624,8         | 36.386,3        | 39.820,6        | 44.036,2        | 48.168,4          | 35,2%               |
| <b>RESULTADO ECONÔMICO (A-B)</b> | <b>9.577,5</b>   | <b>13.920,2</b> | <b>16.597,7</b> | <b>19.842,1</b> | <b>6.904,4</b>    | <b>-27,9%</b>       |
| 6. Empréstimos ao BNDES (C)      | 12.375,1         | 14.187,5        | 15.608,7        | 16.469,0        | 17.341,8          | 40,1%               |
| Total de obrigações (D=B+C)      | 47.999,9         | 50.573,8        | 55.429,3        | 60.505,2        | 65.510,2          | 36,5%               |
| <b>RESULTADO NOMINAL (A-D)</b>   | <b>(2.797,7)</b> | <b>(267,3)</b>  | <b>989,0</b>    | <b>3.373,1</b>  | <b>(10.437,4)</b> | <b>-273,1%</b>      |

Valores em R\$ milhões.  
Fonte: TC 010.722/2008-5.

Em 2009 houve déficit próximo a R\$ 2,8 bilhões. Entretanto, entre 2010 e 2012, em que pese as despesas terem aumentado em ritmo crescente, as contas se equilibraram em vista do forte aumento das receitas. Esse aumento deveu-se, em grande parte, ao crescimento da arrecadação do PIS/Pasep, o que, segundo os técnicos do MTE, ocorreu devido ao forte crescimento econômico no período.

Em 2013, o aumento da arrecadação não foi mais suficiente para anular os problemas do crescimento acentuado das despesas, e, mesmo com um aporte de quase R\$ 5 bilhões do Tesouro, foi verificado um déficit superior a R\$ 10 bilhões.

Diante do quadro previsto em 2009, foi exarado nos autos do TC 010.722/2008-5, o Acórdão 1.817/2008-TCU-Plenário, por meio do qual se recomendou que o Codefat elaborasse e implementasse estudos e ações efetivas e imediatas no intuito de evitar que o resultado operacional do FAT se mantivesse deficitário.

De acordo com os referidos autos, várias propostas foram apresentadas pelo Codefat, tais como: a regulamentação do § 4º do art. 239 da Constituição Federal, que trata do adicional de rotatividade; alteração na Lei 7.998/90, prevendo a obrigatoriedade de o segurado frequentar cursos de qualificação; excepcionalização da incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre a arrecadação do PIS/Pasep; alteração do critério para a concessão do abono salarial para trabalhadores que recebam até um salário mínimo, entre outras.

No parecer da unidade técnica deste Tribunal, que avaliou a efetividade das medidas adotadas pelo Codefat, datado de 14/9/2009, considerou-se que, do conjunto de medidas proposto, à exceção da proposta concernente à desvinculação dos recursos da DRU, todas as demais careciam de fundamentação quanto à sua exequibilidade, haja vista, principalmente, a inexistência de estudos quantitativos que evidenciassem o seu impacto efetivo sobre o déficit existente, constituindo-se, no mais das vezes, em meras conjecturas. Além disso, também se ressaltou não ser possível perceber àquela época o reflexo dessas medidas sobre a situação financeira do FAT, uma vez que elas estavam em curso ou ainda não haviam sido implementadas.

A partir desse parecer, o TCU exarou o Acórdão 5.240/2009-TCU-2ª Câmara, no qual se determinou que o Codefat informasse sobre a efetividade das medidas adotadas para reversão da situação de desequilíbrio financeiro apresentado pelo FAT.

No TC 033.777/2011-0, prestação de contas relativa ao exercício de 2010, foi novamente avaliada a questão da efetividade das ações do Codefat para reversão do déficit do Fundo. Nesses autos concluiu-se que, não obstante os resultados primários preocupantes apresentados pelo FAT naquela época, foram poucos os avanços para a implementação de medidas que melhorassem, de forma sustentada, a situação do Fundo. Concluiu, ainda, que seria necessária a imediata implementação de medidas efetivas que impactem positivamente em seus resultados, a exemplo da excepcionalização da incidência da DRU sobre a arrecadação do PIS/Pasep, da realização do resgate determinado no art. 7º da Lei 8.019/1990, da exigência de devolução de recursos alocados em Depósitos Especiais, ou da definição de mudanças nos critérios de concessão e pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial. O Acórdão 4.380/2013-TCU-1ª Câmara, exarado naqueles autos, determinava novamente ao Codefat a adoção de medidas efetivas para reversão da situação deficitária do Fundo.

Em 2013, ante às notícias da piora das contas do Fundo, com necessidade de aportes bilionários do Tesouro, foi solicitada pelo Ministro-Substituto André Carvalho a realização de auditoria operacional no FAT, com objetivo de verificar as contas do Fundo e avaliar se este seria sustentável, no curto, médio e longo prazos. A proposta foi aprovada pelo Plenário da Corte e a auditoria foi realizada no primeiro semestre de 2014.

Na auditoria, TC 007.349/2014-9, fez-se um exame detalhado da composição das receitas e despesas do FAT no período de 2009 a 2013 e uma avaliação das causas do desequilíbrio das contas do Fundo. Foram analisadas também projeções para período de 2014 a 2017 e realizadas uma série de simulações com vistas a apresentar um panorama de como poderia evoluir as finanças do FAT.

De acordo com as informações do Relatório de Auditoria, a análise geral das contas do FAT no período de 2009-2013, permite dizer que as receitas não estão aumentando no mesmo ritmo das despesas, ocorrendo em 2013 até mesmo uma queda na arrecadação. Por seu turno, as despesas vêm subindo de forma contínua e acentuada, sem indícios de que esse ritmo de crescimento venha a atenuar-se.

As receitas subiram em média 21,8% no período (incluindo aí aportes do Tesouro Nacional de R\$ 4,9 bilhões em 2013, quando estes eram insignificantes em 2009), enquanto as despesas cresceram em média 35,2%.

Para o período de 2014-2017, as projeções realizadas pelo MTE indicam déficit nominais cada vez maiores e a necessidade de aportes substanciais de recursos do Tesouro para a manutenção das atividades do FAT:

**Tabela 19 – Projeção para as receitas e despesas do FAT (2014-2017).**

| EXERCÍCIOS                                      | 2014             | 2015*            | 2016             | 2017             |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| <b>RECEITAS</b>                                 |                  |                  |                  |                  |
| Arrecadação do PIS/Pasep                        | 56.801,5         | 61.430,8         | 66.763,0         | 72.558,0         |
| DRU   | (11.360,3)       | (12.286,21)      | 0                | 0                |
| 1 – Receita líquida do PIS/Pasep para o FAT     | 45.441,2         | 49.144,6         | 66.763,0         | 72.558,0         |
| 2 – Receitas de remunerações                    | 11.725,0         | 12.895,3         | 14.060,4         | 14.266,2         |
| 3 – Repasses da contribuição sindical           | 515,7            | 439,6            | 473,1            | 509,2            |
| 4 – Restituição de benefícios não desembolsados | 554,6            | 519,1            | 574,1            | 634,6            |
| 5 – Recursos do Tesouro Nacional                | <b>12.368,58</b> | <b>15.750,54</b> | <b>10.059,80</b> | <b>13.168,90</b> |
| 6 – Outras receitas                             | 46,1             | 47,4             | 124,7            | 130,8            |

| EXERCÍCIOS                               | 2014            | 2015*           | 2016             | 2017             |
|--|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| Total de receitas (A)                    | 70.651,2        | 78.796,6        | 92.055,1         | 101.267,7        |
| <b>OBRIGAÇÕES</b>                        |                 |                 |                  |                  |
| 1. Seguro-Desemprego - Benefício         | 35.204,9        | 38.527,5        | 42.131,4         | 46.076,5         |
| 2. Abono Salarial - Benefício            | 16.700,7        | 18.881,6        | 21.330,9         | 24.099,9         |
| 3. Atendimento ao Trabalhador            | 148,2           | 738,7           | 775,6            | 814,4            |
| 4. Qualificação Profissional             | 22,7            | 513,2           | 538,9            | 565,8            |
| 5. Apoio Operacional p/ pgto. benefícios | 12,0            | 14,5            | 17,3             | 20,8             |
| 6. Outras Despesas                       | 386,0           | 463,2           | 555,8            | 667,1            |
| Total de despesas (B)                    | 52.474,7        | 59.138,7        | 65.349,9         | 72.244,5         |
| <b>RESULTADO ECONÔMICO (A-B)</b>         | <b>5.807,90</b> | <b>3.907,30</b> | <b>16.645,40</b> | <b>15.854,30</b> |
| 6. Empréstimos ao BNDES (C)              | 18.176,5        | 19.657,9        | 26.705,2         | 29.023,2         |
| Total de obrigações (D=B+C)              | 70.651,2        | 78.796,6        | 92.055,1         | 101.267,7        |
| <b>RESULTADO NOMINAL (A-D)</b>           | <b>0</b>        | <b>0</b>        | <b>0</b>         | <b>0</b>         |

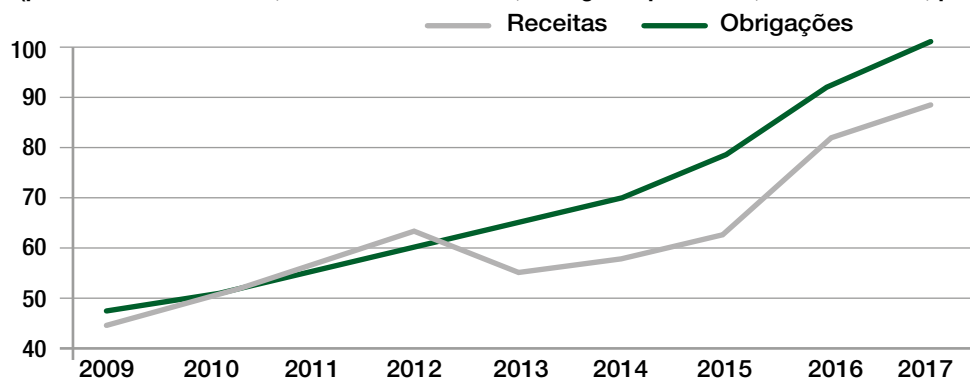
Valores em R\$ milhões  
Fonte: TC 010.722/2008-5

\*Cabe ressaltar que os dados desta tabela foram produzidos em 25/3/2014. Entretanto, a proposta orçamentária para 2015, aprovada pelo Codefat por meio da Resolução 732, de 11/6/2014 (peça 76), prevê total de receitas de R\$ 62.436,9 milhões e total de obrigações de R\$ 82.375,8 milhões, um déficit, portanto, de R\$ 19.938,9 milhões a ser coberto com recursos do Tesouro.

De acordo com os dados da auditoria, o FAT encontra-se já em uma situação deficitária, sendo suas receitas insuficientes para cobrir as despesas obrigatórias. Em 2013, enquanto as receitas somavam 55,1 bilhões, as despesas com benefícios (seguro-desemprego e abono salarial) somadas ao empréstimo obrigatório ao BNDES, totalizavam R\$ 65,5 bilhões.

As projeções e simulações realizadas para o período de 2014 a 2017 indicam um agravamento do quadro, com aumento das despesas com seguro-desemprego e abono salarial num ritmo muito mais acentuado que o crescimento das receitas, gerando maiores déficit correntes. As necessidades de aportes do Tesouro seriam, de acordo com as projeções contidas no trabalho, de cerca de R\$ 12,4 bilhões para 2014, R\$ 15,8 bilhões para 2015, R\$ 10,1 bilhões para 2016 e R\$ 13,2 bilhões para 2017. Caso haja a renovação da referida desvinculação, as estimativas indicam necessidade de aportes do Tesouro para 2016 e 2017 de R\$ 23,4 e 27,7 bilhões, respectivamente.

**Gráfico 4 – Receitas (excluídos aportes do Tesouro previstos para 2014-2017) e obrigações do FAT (período de 2009-2013, valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA, de 2014-2017, projeções).**



Fonte: TC 007.349/2014-9.

Avaliou-se, ainda, que as receitas atuais já não são mais suficientes para o pagamento das despesas obrigatórias do Fundo. Várias são as causas, entre elas a retirada de recursos do Fundo pelo Governo Federal por meio das Desvinculações das Recitas da União (DRU), que recolhe ao Tesouro 20% do recursos do PIS/Pasep; as desonerações sobre o PIS/Pasep, sem o devido ressarcimento ao FAT; os aumentos reais do salário mínimo, que impactam diretamente nos valores dos benefícios pagos; a alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, que aumenta os gastos com seguro-desemprego; a criação de novas modalidades de seguro-desemprego, sem a correspondente fonte de recursos; entre outros fatores.

Além disso, foi constatado que as disponibilidades financeiras do FAT estão em níveis críticos. Os Depósitos Especiais, utilizados para financiamento de programas para a geração de empregos, no fim de 2004 totalizavam R\$ 27,3 bilhões, os quais eram suficientes para pagar as despesas obrigatórias do seguro-desemprego e abono salarial, de R\$ 9,5 bilhões, por 2 anos e 10 meses. Em 31/12/2013, o saldo dos depósitos especiais era de R\$ 27,8 bilhões, suficiente para pagar as mesmas modalidades de despesas, que totalizavam R\$ 46,6 bilhões, por apenas 7 meses.

Já o Extramercado, utilizado como reserva de liquidez, tinha saldo no fim de 2004 de R\$ 15,5 bilhões, o que pagava as despesas obrigatórias durante o período de 1 anos e 8 meses. Em 31/12/2013, o saldo de R\$ 25,3 bilhões era insuficiente para pagar 7 meses dessas despesas.

Somando todas disponibilidades financeiras do FAT, excluindo os empréstimos do BNDES (que, na realidade, não estão aptos a um resgate imediato), o FAT conta com um montante de R\$ 54,8 bilhões, o que seria suficiente para o pagamento das despesas obrigatórias por período de cerca de um ano e dois meses.

No lado da receita, as principais causas para os déficit encontrados foram a retirada dos recursos por meio das Desvinculações de Receitas da União (DRU) e as desonerações no PIS/Pasep promovidas pelo Governo Federal.

As desvinculações referem-se ao recolhimento aos cofres do Tesouro do montante correspondente a 20% dos valores arrecadados de impostos ou contribuições. As DRUs vêm ocorrendo desde março de 1994 e, caso não sejam renovadas, devem terminar em 31 de dezembro de 2015.

Já as desonerações são renúncias de receitas de tributos promovidas pelo Governo para estimular alguns setores da economia, aumentar emprego e/ou reduzir custos de produção.

De acordo com dados do MTE e da Receita Federal do Brasil (RFB) os valores de DRU e desonerações referentes ao PIS/Pasep são os seguintes:

**Tabela 20 – Arrecadação da contribuição PIS/Pasep para o período de 2009-2013, DRU e estimativas de desonerações deste tributo, valores atualizados a dez/2013 pelo IPCA/IBGE.**

| Exercício | Arrecadação total (A) | DRU (B)   | FAT (A-B) | Desonerações (estimativas/bases efetivas) |
|-----------|-----------------------|-----------|-----------|---|
| 2009      | 39.890,95             | 7.978,19  | 31.912,76 | 5.121,8                                   |
| 2010      | 49.311,58             | 9.862,32  | 39.449,26 | 6.067,3                                   |
| 2011      | 47.770,78             | 9.554,16  | 38.216,63 | 6.817,2                                   |
| 2012      | 52.014,09             | 10.402,82 | 41.611,27 | 8.345,8                                   |
| 2013      | 50.946,25             | 10.189,25 | 40.757,00 | 10.636,5                                  |

Valores em R\$ milhões.  
Fonte: TC 010.722/2008-5.

Os dados demonstram que o FAT teria perdido somente em 2013, mais de R\$ 20 bilhões, o que corresponde a cerca de 51% do valor do tributo repassado ao Fundo.

As projeções da RFB, contidas no Projeto de LDO/2015, indicam que as desonerações chegariam em 2017 a cerca de R\$ 14,5 bilhões.

Essa renúncia de receitas acaba por afetar significativamente o FAT, uma vez que essas contribuições constituem as principais fontes de recursos do Fundo. Entretanto, diferentemente dos tributos que afetam a Previdência Social, no caso do PIS/Pasep, não há ressarcimento aos cofres do FAT pelo Tesouro Nacional, ficando o Fundo com o ônus das políticas de desonerações do Governo Federal.

A legislação sobre o assunto, notadamente o art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, determina que, para se fazer uma desoneração, o governo deve apontar as fontes de compensação, ou seja, deve buscar outros recursos para cobrir a renúncia de receita, de forma a não prejudicar as metas e os programas existentes.

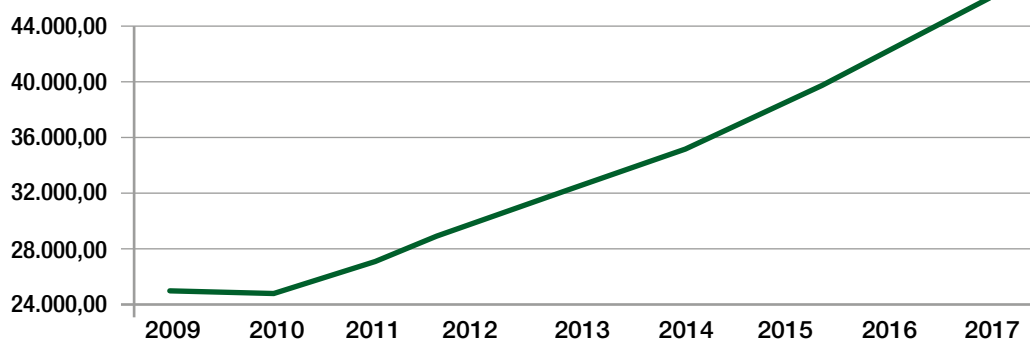
As contribuições do PIS/Pasep são receitas vinculadas constitucionalmente ao FAT, de forma que a compensação referente à renúncia de receita desses tributos deve ser direcionada ao Fundo e não ao Tesouro. Dessa forma, ajustes urgentes e importantes devem ser realizados para que o Fundo não seja prejudicado.

No que se refere às despesas, observou-se que, em 2013, aquelas de caráter obrigatório (seguro-desemprego, abono salarial e empréstimo constitucional ao BNDES) abrangem juntas 99,22% do total das obrigações do FAT. Esses dispêndios têm apresentado crescimento acelerado nos últimos anos, em ritmo superior ao crescimento das receitas, com grande impacto nas contas do FAT.

Constatou-se que, no período de 2009 a 2013, houve um aumento real de quase 30% nas despesas com seguro-desemprego. Esse aumento, de acordo com o MTE, é devido ao incremento do número de trabalhadores formais no mercado de trabalho, à relativa manutenção, em níveis elevados, da taxa de rotatividade de mão de obra, e, principalmente, ao crescimento do valor do salário mínimo em termos reais, que tem um forte impacto nos benefícios do seguro-desemprego. Também a inclusão de novos beneficiários, como os pescadores artesanais e empregados domésticos, sem a respectiva contrapartida em aumento de receitas, incrementaria a situação deficitária do Fundo.

As projeções para o período de 2014-2017, mantêm o ritmo de crescimento, ante às perspectivas de aumentos reais do salário mínimo e manutenção dos níveis de rotatividade do mercado.

**Gráfico 5 – Despesas com seguro-desemprego no período de 2009-2013 (valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA) e projeções para o período 2014-2017.**

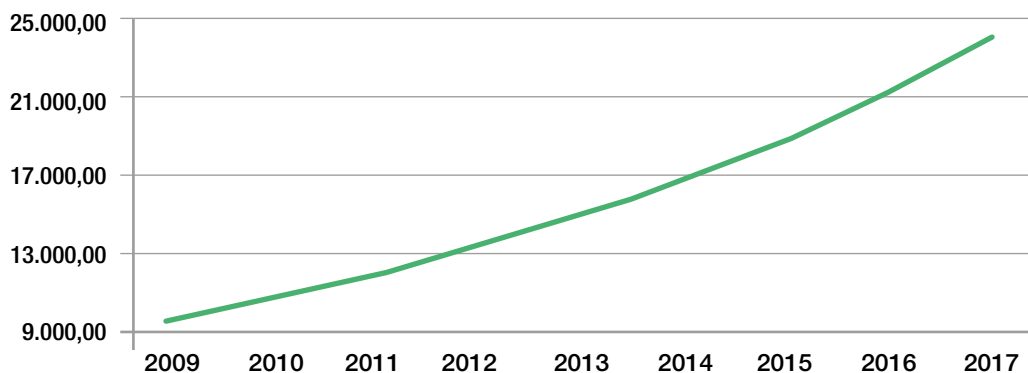


Fonte TC 010.722/2008-5.

Constatou-se, ainda, que, no período de 2009 a 2013, houve um aumento real de mais de 54% nas despesas com abono salarial. Se considerarmos os dados de 2003 (gastos atualizados de R\$ 3,1 bilhões), o aumento em termos reais chega a 375%. Observa-se, assim, que os gastos desse benefício estão crescendo de forma ainda mais acelerada que os do seguro-desemprego.

Da mesma forma que no caso do seguro-desemprego, o MTE, atribui esse incremento nos gastos ao aumento do número de trabalhadores formais no mercado de trabalho e, principalmente, ao crescimento do valor do salário mínimo em termos reais.

**Gráfico 6 – Despesas com abono salarial no período de 2009-2013 (valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA) e projeções para o período 2014-2017.**



Fonte TC 010.722/2008-5.

Em relação ao seguro-desemprego e abono salarial foram realizadas várias análises e simulações, com apresentação de uma série de propostas com potencial impacto na redução das despesas do Fundo.

Foi avaliada por fim, a questão do uso patrimônio do Fundo na recuperação da saúde financeira do FAT. Dados de dezembro de 2013 mostram que o patrimônio total do Fundo era de R\$ 210,01 bilhões, dos quais 74,54% (R\$ 156,5 bilhões) referiam-se a empréstimos ao BNDES, 12,03% (R\$ 25,3 bilhões) aplicações em Extramercado, 13,26% (R\$ 27,8 bilhões) aplicações em Depósitos Especiais, além de um valor residual que refere-se a bens necessários para o funcionamento do Fundo.

Por outro lado, o trabalho mostra que o patrimônio total do FAT tem aumentado de maneira significativa ao longo dos anos, apesar dos déficit correntes ocorridos nos últimos anos, com previsão de que esse crescimento se mantenha, chegando a R\$ 290,5 bilhões em 2017.

A tabela a seguir mostra a evolução do patrimônio do FAT no período de 2009 a 2013, discriminando o valor das disponibilidades e os valores alocados no BNDES.



**Tabela 21 – Patrimônio do FAT (valores nominais).**

| <b>Saldo Patrimonial/ Ano</b>   | <b>2009</b>       | <b>2010</b>       | <b>2011</b>       | <b>2012</b>       | <b>2013</b>       |
|---------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Empréstimo Constitucional BNDES | 99.526,06         | 110.689,31        | 125.218,37        | 141.214,81        | 156.542,56        |
| Total das Disponibilidades      | 60.747,83         | 59.996,54         | 59.973,64         | 63.520,53         | 53.107,55         |
| Fundo BB Extramercado           | 19.603,22         | 23.157,05         | 26.611,53         | 32.871,09         | 25.268,15         |
| Depósitos Especiais             | 41.144,61         | 36.839,49         | 33.362,11         | 30.649,44         | 27.839,40         |
| Outros Valores                  | 258,89            | 236,17            | 264,75            | 702,82            | 360,99            |
| <b>Total Aplicações</b>         | <b>160.532,78</b> | <b>170.922,02</b> | <b>185.456,76</b> | <b>205.438,16</b> | <b>210.011,10</b> |

Valores em R\$ milhões.

Fonte: Fonte: TC 007.349/2014-9.

A tabela mostra o descompasso entre o aumento do patrimônio e a diminuição dos recursos correntes do FAT, o qual deve-se à obrigatoriedade contida no art. 239, §1º da CF/88 de se efetivar empréstimos ao BNDES no valor de 40% das receitas do PIS/Pasep. Esses empréstimos são registrados nos balanços do FAT como despesas de capital/inversões financeiras, conforme determina a legislação relativa à contabilidade pública (Lei 4.320/1964), sendo deduzidos do resultado econômico (receitas menos obrigações).

De fato, o aumento patrimonial é devido exclusivamente aos recursos emprestados ao BNDES, uma vez que tanto o Extramercado, quanto os Depósitos Especiais têm tido redução nos últimos anos, graças às constantes retiradas de recursos dessas aplicações para o pagamento das despesas obrigatórias do Fundo.

No que se refere ao Extramercado, somente em 2013, houve uma queda de R\$ 7,5 bilhões no saldo das aplicações e os recursos ali aplicados chegaram ao limite da reserva mínima de liquidez, definida por lei, a qual garante que haja recursos disponíveis do Fundo para uso imediato no pagamento do seguro-desemprego e abono salarial.

Quanto aos depósitos especiais, a auditoria detectou que essas aplicações vêm sofrendo reduções anuais em praticamente todas as instituições financeiras oficiais. Em 2009, o FAT tinha R\$ 41,8 bilhões aplicados em depósitos especiais. Em 2013 o montante já era de R\$ 27,8 bilhões.

Os Depósitos Especiais também estão em níveis críticos, o que vem afetando de forma direta os programas de emprego e renda financiados com esses recursos, tais como Proger Urbano, Pronaf Investimento, FAT Fomentar, FAT Turismo, entre outros.

Os recursos repassados ao BNDES, por outro lado, estão crescendo de forma constante. Esses valores fazem parte do patrimônio do FAT, embora, não estejam disponíveis, pelo menos de forma imediata, para uso nos pagamentos correntes do Fundo. Tais recursos vêm se acumulando na instituição financeira, sem que nunca tenham sido efetivamente utilizados pelo FAT, embora haja mecanismos legais para recuperá-los.

Como consequência do desequilíbrio entre receitas e despesas correntes, além de necessitar de aportes do Tesouro Nacional, o Fundo tem recorrido ao seu patrimônio, por meio de recorrentes saques nas suas disponibilidades financeiras, como pôde ser visto na Tabela 21.

Ainda que tenha havido aportes do Tesouro nos últimos anos, as disponibilidades do FAT estão em níveis críticos, e, não havendo mudanças que importem aumento de receitas ou corte de despesas, devem cair para níveis abaixo da Reserva Mínima de Liquidez (RML) definida por lei já em 2015.



Por outro lado, a diminuição dos Depósitos Especiais vem afetando severamente o financiamento de programas fundamentais para as políticas de emprego e salário, como o Proger, Proger Urbano, FAT Pró-Inovação, FAT Turismo, Pronaf Investimento, FAT Fomentar, FAT Taxista, entre outros.

Concluiu-se que a sustentabilidade do Fundo está seriamente ameaçada já no curto prazo, e as previsões em relação ao médio prazo são de déficit ainda maiores, devido ao aumento das despesas obrigatórias superiores ao aumento das receitas. De acordo com a auditoria realizada, não se vislumbra modificações positivas nesse diagnóstico, a não ser que ocorra importantes mudanças estruturais que permitam aumentar a receita e, se não diminuir, pelo menos, estabilizar as despesas em patamares sustentáveis.

Nesse sentido, são necessárias uma série de alterações, inclusive legais, que podem ter relevantes impactos na sustentabilidade do FAT, promovendo, num futuro, uma situação de maior equilíbrio nas contas do Fundo, tornando-o sustentável no curto, médio e longo prazos.

A questão dos desequilíbrios correntes nas contas do Fundo de Amparo ao Trabalhador é complexa e envolve múltiplas ações para que possa ser equacionada no longo prazo. Dessa forma, deve continuar ser acompanhada por esta Corte, seja nas contas do Fundo ou em outros processos.

## CAPÍTULO 4.

### O que o TCU constatou em fiscalizações

No presente relatório destacam-se as fiscalizações referentes ao Programa do SeguroDesemprego, que é o programa de maior relevância e materialidade desenvolvido pelo MTE. Neste capítulo, portanto, serão apresentadas as principais conclusões dos mais recentes trabalhos sobre o assunto, realizados pelo Tribunal.

O segurodesemprego é um direito social dos trabalhadores urbanos e rurais, em caso de desemprego involuntário, de acordo com o inciso II, do art. 7º, da Constituição Federal de 1988.

O Programa do SeguroDesemprego foi instituído pelo art. 239 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei 7.998/1990 a fim de prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Além disso, o Programa visa a auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O Programa do SeguroDesemprego é financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), de acordo com os arts. 21 e 23 da Lei 7.998/1990.

Em relação ao tema, o Tribunal conduziu recentemente duas auditorias de dados nos sistemas do segurodesemprego (uma relativa ao trabalhador formal e outra ao pescador artesanal), uma auditoria financeira/operacional no FAT e um levantamento de auditoria a fim de comparar o sistema de segurodesemprego brasileiro com aqueles adotados em alguns países da União Europeia (UE).

A primeira auditoria de dados no sistema do segurodesemprego, na modalidade trabalhador formal, foi realizada em 2012 e avaliou a consistência e integridade das bases de dados e cruzamentos efetuados pelo MTE na verificação dos requisitos legais para concessão e pagamento desse tipo de benefício (TC 012.829/20129).

Em 2013, o TCU realizou outra auditoria de dados no sistema do segurodesemprego, só que desta vez na modalidade pescador artesanal, para verificar a consistência e integridade das bases de dados do MTE, bem como dos cruzamentos efetuados pelo Ministério, na análise dos requisitos legais para concessão e pagamento do benefício ao pescador artesanal. Avaliou-se, também, a evolução da composição e do perfil dos segurados ao longo dos últimos anos, a fim de aperfeiçoar política pública (TC 018.481/20132).

A terceira fiscalização referente ao tema foi realizada já em 2014, tratando-se de uma auditoria financeira/operacional com o objetivo de avaliar a sustentabilidade da gestão do FAT, no curto, médio e longo prazos. Embora o trabalho não tivesse por foco o Programa SeguroDesemprego, a auditoria abrangeu o exame das receitas e despesas relativas ao Programa, avaliando uma série de questões relativas aos seus custos (TC 007.349/20149).

Por fim, também em 2014, o Tribunal promoveu um levantamento de auditoria, em que se efetuou uma análise comparativa e avaliativa dos sistemas de segurodesemprego adotados no Brasil e em alguns países da União Europeia (UE), em relação à viabilidade e à sustentabilidade dos respectivos modelos de gestão e controle (TC 023.944/20145).

## Breve histórico e legislação do SeguroDesemprego

A assistência aos desempregados foi um dos preceitos da legislação do trabalho e da previdência social previstos pelo art. 157 da Constituição de 1946. Entretanto, somente depois de duas décadas, a Lei 4.923/1965 deu efetividade ao preceito constitucional ao autorizar o Poder Executivo a instituir um plano de assistência aos trabalhadores desempregados e a constituir um Fundo de Assistência ao Desempregado, cuja destinação foi posteriormente ampliada pela Lei 6.181/1974.

Posteriormente, o segurodesemprego foi estabelecido como um dos direitos dos trabalhadores pelo art. 158 da Constituição Federal de 1967, porém foram necessárias outras duas décadas até ser instituído e regulamentado pelos DecretoLei 2.284/1986 e Decreto 92.608/1986, respectivamente.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o seguro-desemprego como direito dos trabalhadores (art. 7º, inciso II), estabelecendo também suas fontes de financiamento (art. 239, *caput* e incisos).

Entretanto, a consolidação definitiva desse direito social deuse somente após a regulamentação do art. 239 da CF/1988, que ocorreu por meio da Lei 7.998/1990. Foi nesse normativo que se criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), formado principalmente pela arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). O FAT, por sua vez, é a fonte de financiamento do Programa do SeguroDesemprego, entre outros programas vinculados às políticas de emprego e renda.

O Programa do SeguroDesemprego, inicialmente criado para atender aos empregados formais, foi ampliado, posteriormente, por meio da inclusão de novos beneficiários. Atualmente, o programa atende aos seguintes tipos de beneficiários:

- a) trabalhador formal desempregado em virtude de dispensa sem justa causa;
- b) pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie (Leis 8.287/1991 e 10.779/2003);
- c) trabalhador que estiver com o contrato de trabalho suspenso em virtude de participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador (Medida Provisória 2.164-41/2001, originariamente MP 1.709/1999);
- d) empregado doméstico que for dispensado sem justa causa (Lei 10.208/2001); e
- e) trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo (Lei 10.608/2002).

A efetivação do direito social ao segurodesemprego é, portanto, relativamente recente em nosso país e o Programa do SeguroDesemprego deve passar ainda por diversas alterações com vistas a aprimorar sua operacionalização. Entretanto, o Programa reveste-se de grande importância no que se refere à Previdência Social como um todo, dada a situação de precariedade econômico-social em que o trabalhador encontra-se quando está numa situação de desemprego involuntário.

## Estrutura institucional do Sistema do SeguroDesemprego

O sistema do segurodesemprego compõe-se de órgãos e entidades responsáveis pela regulação e implementação de políticas ativas e passivas de proteção ao trabalhador. As políticas ativas são um conjunto de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional destinadas a

auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, e as políticas passivas consistem nas ações destinadas à prestação de assistência financeira ao trabalhador.

O Programa do SeguroDesemprego é da responsabilidade da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), do MTE, e é operacionalizado mediante a contratação da prestação de serviços da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

Para executar essa política pública, o MTE atua de maneira centralizada nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs) ou, principalmente, de maneira descentralizada, em parcerias com estados e municípios, por meio das unidades da rede de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e de agências da Caixa Econômica Federal (CEF). Nessa rede de atendimento, o trabalhador pode proceder ao requerimento dos benefícios do segurodesemprego.

Essa assistência ao trabalhador é processada pelo sistema do segurodesemprego desde a análise do preenchimento dos requisitos legais do requerimento, nas fases de prétriagem e triagem, até o efetivo pagamento.

A prétriagem ou habilitação do trabalhador é a primeira fase de verificação de informações constantes no Requerimento do SeguroDesemprego (RSD), na Comunicação de Dispensa (CD) e nos documentos pessoais do requerente, a fim de incluir o requerimento no sistema.

A triagem é a fase seguinte na qual, tão logo o requerimento é incluído no sistema, as respectivas informações são confrontadas com outras bases de dados, a fim de serem validadas.

A última fase é o envio do lote de parcelas à CEF, que confronta as informações com a base de dados do PIS/Pasep e efetua o respectivo pagamento ao trabalhador.

Além do custeio dos benefícios do segurodesemprego, os recursos do FAT são destinados ao pagamento do abono salarial, ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico, bem como das políticas ativas de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional.

As ações de qualificação social e profissional, bem como as de intermediação de mão de obra são essenciais para a política do seguro-desemprego, uma vez que tem a função precípua de integrar as ações do Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda (SPTER) no Brasil.

A qualificação profissional é uma política pública desenvolvida para promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidade de trabalho e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações.

Já a intermediação de mão de obra objetiva recolocar o trabalhador no mercado de trabalho. Para isso, as unidades da rede de atendimento dispõem de informações acerca das exigências dos empregadores ao disponibilizarem suas vagas junto aos postos de atendimento. Buscase, dessa forma, a redução dos custos e do tempo de espera tanto para o trabalhador, quanto para o empregador.

No entanto, nem sempre essas políticas são bem estruturadas e supervisionadas pelo MTE. Bem se sabe sobre a falta de integração dessas políticas públicas e, principalmente, sobre as falhas e irregularidades detectadas no âmbito das ações de qualificação profissional realizadas pelo MTE e suas entidades parceiras, conforme já visto em capítulo específico anterior.

A Tabela 2221 apresenta uma descrição da descentralização em cada uma das políticas de trabalho e renda, e identifica, ainda, os respectivos agentes executores e a participação social em órgãos colegiados.

**Tabela 22 – Tipo de política, agente executor e esfera de participação social no sistema do segurodesemprego.**

| Tipo de Política                             | Agentes Executores                                       | Participação Social                                  |
|--|--|--|
| SeguroDesemprego<br>Habilitação<br>Pagamento | SRTE, Sine e CEF   | Codefat  |
| Intermediação de Mão de Obra                 | Sine, Estados, Municípios e Centrais Sindicais           | Codefat  |
| Qualificação Profissional                    | Estados, Municípios, Centrais Sindicais, Sistema S, ONGs | Codefat, Comissões Estaduais e Municipais de Emprego |

Fonte: TC 012.829/2012-9.

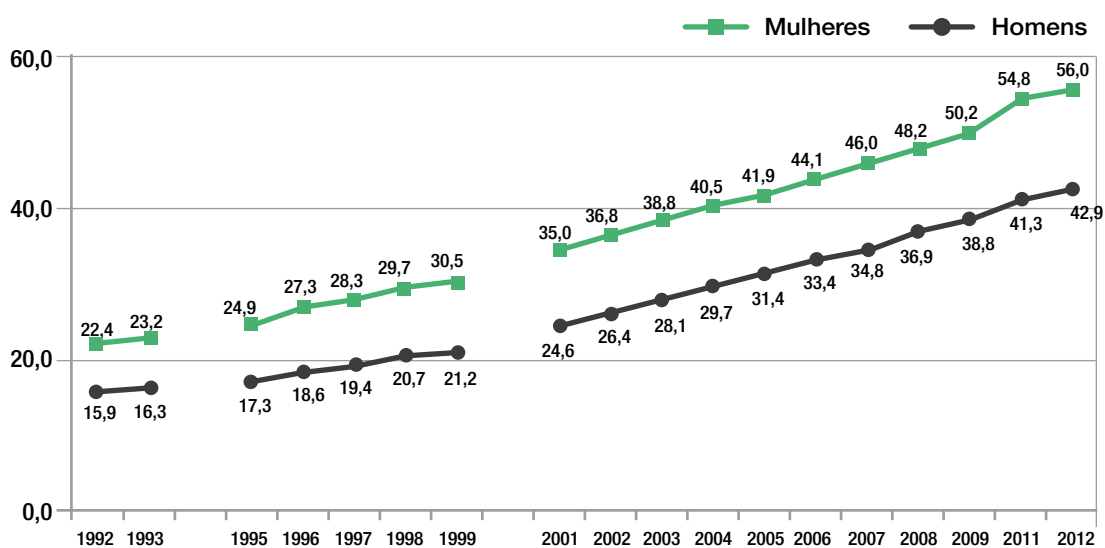
## Visão Geral do Fenômeno do Desemprego e o Programa de Seguro-Desemprego

A taxa de desemprego verificada no Brasil diminuiu de 12,3%, em 2003, para 5,9%, em 2012. Em número de trabalhadores, esses percentuais representam a criação de cerca de 15,4 milhões de empregos formais.

A realidade brasileira foi distinta daquela verificada nos países da UE, em que a taxa média de desemprego subiu de 9,2% para 10,6% nesse mesmo período, e resultou no aparecimento de 6,4 milhões de desempregados.

No mercado de trabalho brasileiro, a população feminina cresceu mais entre os trabalhadores mais qualificados, ampliando para 13% a diferença em relação à população masculina na faixa de escolaridade das pessoas com mais de 11 anos de estudo, conforme o Gráfico 7.

**Gráfico 7 – Percentual de pessoas com 11 anos ou mais de estudo na população de 10 anos ou mais de idade ocupada, no período de 1992 a 2012.**



Fonte: TC 011.630/2014-0.

A faixa dos jovens brasileiros entre 15 e 24 anos ocupados em trabalhos informais diminuiu de 52,6%, em 2007, para 41,6% em 2011, contribuindo para reduzir a taxa de informalidade do mercado de trabalho no Brasil.

## Condições de acesso ao benefício

Atualmente, de acordo com a Lei 7.998/1990, a Lei 8.900/1994 e a Resolução Codefat 467/2005, o benefício do segurodesemprego é concedido ao trabalhador desempregado por um período variável de três a cinco meses, a cada período aquisitivo de 16 meses, observandose a seguinte relação entre o número de parcelas mensais e o tempo de serviço do trabalhador nos 36 meses anteriores à sua dispensa sem justa causa:

- a) três parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de seis a onze meses, no período de referência;
- b) quatro parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de doze a 23 meses, no período de referência;
- c) cinco parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício de 24 meses, no período de referência.

Ademais, o requerente não pode estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento de Benefícios da Previdência Social, excetuados o auxílio-acidente e a pensão por morte, nem possuir renda própria de qualquer natureza suficiente para a sua manutenção e de sua família. Essas condições foram verificadas nos trabalhos de cruzamento de dados levados a cargo por este TCU, sendo que as conclusões estão mais adiante.

A duração das prestações pode alcançar até sete meses, excepcionalmente, de acordo com requisitos legais e a critério do Codefat.

Enquanto no Brasil as contribuições são recolhidas pelo empregador, na generalidade dos países da UE, exigese do requerente um período mínimo de contribuições anteriores, e, em muitos casos, esses períodos são vinculados à idade do trabalhador. Os períodos mais frequentemente exigidos estão entre os 9 e 12 meses de contribuições, e a duração média de recebimento das parcelas do benefício é de catorze meses.

Em regra, portanto, os períodos de aquisição e de fruição dos benefícios estabelecidos no sistema de segurodesemprego brasileiro são menores em relação aos encontrados nos países da UE.

No Brasil, no período de 2009 a 2013, houve um aumento real de quase 30% nas despesas com pagamentos de benefícios do segurodesemprego. A auditoria operacional na gestão do FAT (TC 007.349/20149) revelou que uma parte desse crescimento pode ser atribuída ao aumento de requerimentos relativos às faixas de maior tempo de vínculo laboral, conforme a Tabela 23.

**Tabela 23 – Número de beneficiários e despesas com o pagamento dos benefícios (em termos absolutos e percentuais), segundo as faixas de tempo do vínculo laboral, de 2009 a 2013, a valores de dez/2013 (IPCA/IBGE).**

| Ano  | De 6 a 11 meses |       |    | De 12 a 23 meses |       |    | 24 meses ou mais |       |    |
|------|-----------------|-------|----|------------------|-------|----|------------------|-------|----|
|      | Pessoas         | Valor | %  | Pessoas          | Valor | %  | Pessoas          | Valor | %  |
| 2009 | 2,2             | 7,8   | 32 | 2,1              | 7,3   | 30 | 2,5              | 8,9   | 36 |
| 2010 | 2,2             | 8,0   | 32 | 2,1              | 7,4   | 30 | 2,5              | 9,1   | 37 |
| 2011 | 1,9             | 6,6   | 25 | 2,2              | 7,9   | 30 | 3,2              | 11,4  | 43 |
| 2012 | 1,1             | 4,2   | 15 | 2,3              | 8,6   | 30 | 4,0              | 15,2  | 54 |
| 2013 | 1,0             | 3,9   | 13 | 2,2              | 8,8   | 29 | 4,5              | 17,4  | 57 |

\*Pessoas em milhões, e Valores em R\$ bilhões.  
Fonte: TC 007.349/20149.

No período analisado, verificouse uma tendência de crescimento nas despesas com o pagamento de benefícios atribuídos à faixa de maior tempo de vínculo empregatício, de 36% em 2009 para 57% em 2013. O número de requerimentos nessa faixa de beneficiários também cresceu significativamente, quase duas vezes nesse mesmo período (de 2,5 para 4,5 milhões de pessoas).

Os técnicos da área ainda estão estudando as causas para esse crescimento, entre as quais uma das hipóteses é a possibilidade do saque do FGTS. Essa questão do “duplo” sistema de proteção do desempregado no Brasil (SD e FGTS) merece uma investigação mais aprofundada.

As análises empreendidas pelos auditores indicaram que uma alteração nas condições de acesso ao benefício, mediante ampliação do período de carência dos atuais seis meses para doze meses, por exemplo, poderia mitigar o ritmo de crescimento dessas despesas e trazer impactos positivos à sustentabilidade do FAT, caso sejam mantidas as demais condições de emprego dos trabalhadores.

É importante ressaltar que, em 2013, o montante das despesas relativas a essa primeira faixa de seis a onze meses foi de quase R\$ 4 bilhões, portanto tal medida possibilitaria uma economia considerável ao Programa.

O valor do benefício não pode ser inferior ao valor do salário mínimo e corresponde à média dos últimos três salários recebidos pelo trabalhador, considerando-se as faixas salariais e o teto de benefício definidos pela legislação.

## Taxa de Reposição

Além das condições de acesso, um indicador importante para aferir a generosidade dos sistemas de proteção social é a taxa de reposição, que consiste na razão entre o valor do benefício social e o salário médio do trabalhador.

No Brasil, a taxa de reposição é de 100% ou mais para aqueles trabalhadores com rendimento próximo ao salário mínimo, pois não incidem descontos previdenciários sobre o benefício do segurado desemprego.

A taxa de reposição brasileira é gradativamente reduzida para os trabalhadores com rendimentos acima de R\$ 1.918,62, pois a partir desse valor todos passam a receber o teto de benefício (R\$ 1.304,63), conforme a Tabela 2423.

**Tabela 24 – Taxa de reposição segundo a faixa salarial em número de salários mínimos, no período de 2010 a 2014.**

| Faixa Salarial (número de Salários Mínimos) | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1   | 100%   | 100%   | 100%   | 100%   | 100%   |
| 2   | 74,70% | 74,50% | 74,00% | 74,00% | 73,00% |
| 3   | 62,37% | 61,79% | 66,23% | 60,76% | 60,05% |
| 4   | 46,78% | 46,35% | 49,67% | 45,57% | 45,04% |
| 5   | 37,42% | 37,08% | 39,74% | 36,46% | 36,03% |
| 6   | 31,18% | 30,90% | 33,12% | 30,38% | 30,03% |
| 7   | 26,73% | 26,48% | 28,39% | 26,04% | 25,74% |
| 8   | 23,39% | 23,17% | 24,84% | 22,79% | 22,52% |
| 9   | 20,79% | 20,60% | 22,08% | 20,25% | 20,02% |
| 10  | 18,71% | 18,54% | 19,87% | 18,23% | 18,02% |

Fonte: TC 011.630/2014-0.

Em 2012, a taxa de reposição média brasileira foi 70,69%, uma vez que o rendimento médio do trabalhador brasileiro foi R\$ 1.745,03, valor equivalente a cerca de 2,8 salários mínimos (à época o salário mínimo era de R\$ 622,00).

Em relação à UE, a análise dessa taxa é dificultada pela diversidade do tratamento fiscal atribuído aos rendimentos e às estruturas familiares. A mediana verificada nos países da UE varia de 46% para casos de rendimentos mais elevados e famílias sem filhos a 86% no caso de famílias com rendimentos baixos e com dois filhos.

A taxa de reposição média brasileira está, portanto, entre as taxas de reposição medianas encontradas no conjunto dos países da UE.

Apenas a taxa de reposição de 100% na primeira faixa salarial, próxima ao salário mínimo, pode ser considerada um indicador de generosidade do Programa do SeguroDesemprego.

## A Importância do SeguroDesemprego no FAT

Com relação ao financiamento do segurodesemprego, no Brasil, conforme já dito antes, o sistema é financiado por meio do FAT, um fundo especial, de natureza contábilfinanceira, vinculado ao MTE, destinado não só ao custeio do Programa do SeguroDesemprego, mas também do abono salarial e do financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

Na generalidade dos países da UE, o financiamento dos sistemas de proteção de desemprego é assegurado pelas contribuições dos beneficiários, e, em alguns casos, uma parcela da contribuição é assegurada pelo trabalhador e outra pelo empregador. Em regra, o sistema assume a natureza de um seguro obrigatório, em que o próprio beneficiário contribui para ter um direito posterior. Quanto à abrangência, o sistema europeu cobre os trabalhadores empregados, existindo muitos países em que é possível a adesão dos empregados autônomos num regime voluntário.

Diferentemente da UE, o Programa do SeguroDesemprego brasileiro não se baseia na ideia de seguro obrigatório, uma vez que é custeado por tributos incidentes sobre o faturamento das



empresas, assumindo característica de benefício social. Abrange o trabalhador empregado, quando dispensado sem justa causa, e também outras categorias de trabalhadores, mas sem que haja possibilidade de adesão de trabalhadores autônomos.

A maior parte das despesas do FAT é obrigatória e tem tido expansão acelerada nos últimos anos. Enquadram-se nesse tipo as despesas com o seguro-desemprego, com o abono salarial e a transferência de recursos ao BNDES. As despesas não obrigatórias são destinadas a políticas ativas como a qualificação social e profissional (QSP), o apoio operacional aos benefícios e a intermediação de mão de obra (IMO).

Atualmente, as despesas de caráter obrigatório abrangem juntas mais de 99% do total das obrigações do FAT, sendo a mais expressiva a despesa do Seguro-Desemprego, conforme os dados verificados no período de 2003 a 2013 e as projeções para o período de 2014 a 2017, apresentadas na Tabela 24.

**Tabela 25 – Comprometimento das despesas no orçamento do FAT (2003 – 2013).**

| Ano    | SD + AS + Empréstimos BNDES | IMO + QSP + Outras despesas acessórias |
|--------|-----------------------------|--|
| 2003   | 96,80%                      | 3,20%                                  |
| -      | -                           | -                                      |
| 2009   | 98,38%                      | 1,62%                                  |
| 2010   | 98,69%                      | 1,31%                                  |
| 2011   | 98,84%                      | 1,16%                                  |
| 2012   | 99,04%                      | 0,96%                                  |
| 2013   | 99,22%                      | 0,76%                                  |
| 2014*  | 99,19%                      | 0,81%                                  |
| 2015** | 97,80%                      | 2,20%                                  |
| 2016** | 97,95%                      | 2,05%                                  |
| 2017** | 97,96%                      | 2,04%                                  |

\* Valores constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA).

\*\* Projeção – Boletim FAT 1º Bimestre de 2014 (CGFAT/MTE).

Fonte: TC 007.349/2014-9.

O sistema do seguro-desemprego exerce função primordial no âmbito da política de trabalho, emprego e renda, na medida em que operacionaliza as ações e é responsável pela habilitação dos beneficiários e respectivos pagamentos que, em 2013, ultrapassaram o montante de R\$ 32 bilhões.

Com relação às conclusões decorrentes da auditoria financeira/operacional que avaliou a sustentabilidade do FAT (TC 007.349/2014-9), verificouse que houve aumento contínuo e acentuado dos gastos com seguro-desemprego, no período de 2009 a 2013.

Os recursos financeiros destinados atualmente ao pagamento destes benefícios já impactam fortemente os resultados do FAT, e as estimativas de aumentos preocupam porque, caso não sejam adotadas providências, há risco de as receitas tornarem-se insuficientes para suportar essas despesas obrigatórias do Programa do Seguro-Desemprego.

As previsões para o curto prazo indicam ainda mais pressão deficitária sobre o FAT, uma vez que são estimados crescimentos de cerca de 10% ao ano das despesas com pagamentos de benefícios do seguro-desemprego no período de 2014 a 2017, considerando-se a média de parcelas pagas por

beneficiário, o valor médio em salários mínimos por Documento de Pagamento (DSD), o valor do salário mínimo no período, e as expectativas de crescimento no número de beneficiários.

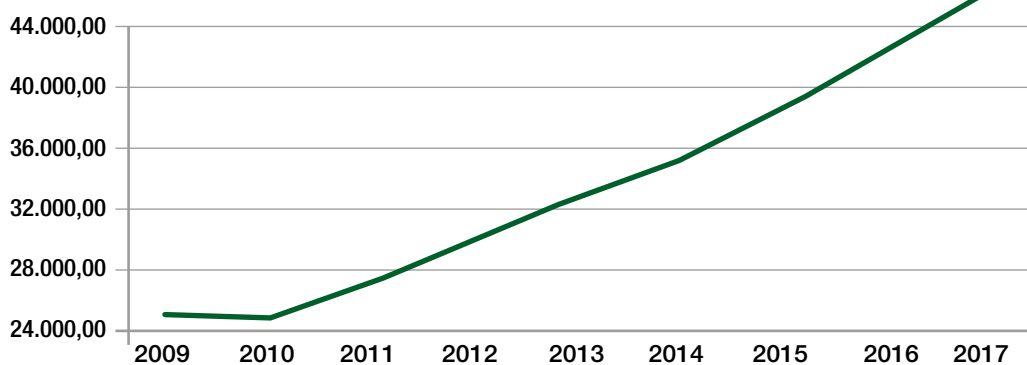
A tabela 25 e o Gráfico 8 apresentam os dados verificados no período de 2009 a 2013, bem como as projeções para o período de 2014 a 2017, relativas às despesas exclusivamente com os pagamentos dos benefícios do seguro-desemprego.

**Tabela 26 – Despesas com seguro-desemprego no período de 2009-2013 (valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA) e projeções de gastos para 2014-2017.**

| Exercício | Despesas | Varição (%) |
|-----------|----------|-------------|
| 2009      | 25.182,0 | -           |
| 2010      | 25.045,2 | -0,54       |
| 2011      | 27.339,9 | 9,16        |
| 2012      | 30.105,1 | 10,12       |
| 2013      | 32.709,7 | 8,65        |
| 2014*     | 35.204,9 | 7,63        |
| 2015*     | 38.527,5 | 9,44        |
| 2016*     | 42.131,4 | 9,35        |
| 2017*     | 46.076,5 | 9,36        |

\*Projeções; Valores em R\$ milhões  
Fonte: TC 007.349/2014-9.

**Gráfico 7 – Despesas com seguro-desemprego no período de 2009-2013 (valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA) e projeções para o período 2014-2017.**



Fonte: TC 007.349/20149.

## Evolução da Despesa do Seguro-Desemprego

No Brasil, as despesas com o pagamento do benefício do segurodesemprego vêm aumentando muito nos últimos anos, com um crescimento acumulado de mais de 158% de 2003 a 2012. Neste último ano (2012), o aumento de gastos em relação ao ano anterior foi de 10% e alcançou um montante de R\$ 28,5 bilhões, ou seja, 0,62% do PIB brasileiro.

No conjunto de países da UE, houve um crescimento de 11% das despesas no período de 2005 a 2011. As medidas de manutenção do rendimento para desempregados na UE atingiram, em 2011, a quantia de € 145 bilhões (cerca de R\$ 435 bilhões), isto é 1,15% do PIB da UE, com uma variação significativa no conjunto dos países, oscilando entre um mínimo de 0,19% do PIB na Polônia e um máximo de 2,84% do PIB na Espanha.

O ritmo de crescimento da despesa (10%) verificado no Brasil em apenas um ano (de 2010 a 2011) é praticamente equivalente àquele (11%) verificado no conjunto de países da UE em um período de seis anos (de 2005 a 2011).

De acordo com o MTE, as causas para o aumento das despesas com o pagamento dos benefícios do segurodesemprego no Brasil seriam: o incremento do número de trabalhadores formais no mercado de trabalho; a persistência de alta taxa de rotatividade de mão de obra, e, principalmente, o crescimento do valor do salário mínimo em termos reais, que tem um forte impacto nos benefícios do segurodesemprego.

## Valorização do salário mínimo

O salário mínimo vem recebendo aumentos reais (acima da inflação) no período analisado, tendo subido de R\$ 415,00 em 1/1/2009 para R\$ 724,00 em 1/1/2014 (74,5% de aumento). Já a inflação acumulada no período (IPCA) foi de 32,62%. Como o benefício é vinculado ao salário mínimo, a política de valorização deste implica considerável aumento de gastos para o Programa do Seguro-Desemprego.

No Brasil, em 2012, a razão entre o salário mínimo e o rendimento médio mensal foi de 35,64%, uma vez que o salário mínimo foi R\$ 622,00 e o rendimento médio foi R\$ 1.745,03.

Em 21 dos 28 países da UE existe um salário mínimo nacional. Em 2013, o nível mensal bruto do salário mínimo oscilou entre os € 157,5/mês na Romênia (cerca de R\$ 470,00) e os € 1.874,19/mês em Luxemburgo (cerca de R\$ 5.600,00), sendo superior a €1000/mês em seis países (cerca de R\$ 3.000,00) e inferior a € 500/mês em nove países (cerca de R\$ 1.500,00).

Quando comparado o valor do salário mínimo com o ganho médio mensal, verificase uma forte dispersão, oscilando este indicador entre os 31,7% na República Checa e os 53,2% na Eslovênia. Em oito dos dezoito países para os quais há valores o indicador é inferior a 40%.

A Tabela 276 apresenta, com base em dados do Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, a evolução das taxas de desemprego e de informalidade e do rendimento médio do mercado de trabalho brasileiro no período de 2003 ao primeiro semestre de 2012.

**Tabela 27 – Evolução do desemprego, da informalidade (razão entre assalariados sem carteira assinada, trabalhadores por conta própria e não remunerados sobre o total de ocupados) e do rendimento médio, no Brasil, de 2003 a 2012 (média do primeiro semestre de 2012).**

| Ano  | Taxa de desemprego aberto (%) | Taxa de informalidade (%) | Rendimento médio (R\$) |
|------|-------------------------------|---------------------------|------------------------|
| 2003 | 12,3                          | 42,9                      | 1.376,65               |
| 2004 | 11,5                          | 43,8                      | 1.359,07               |
| 2005 | 9,8                           | 42,6                      | 1.379,93               |
| 2006 | 9,9                           | 41,6                      | 1.434,51               |
| 2007 | 9,3                           | 40,8                      | 1.480,29               |
| 2008 | 7,9                           | 39,2                      | 1.530,54               |
| 2009 | 8,1                           | 38,4                      | 1.579,12               |
| 2010 | 6,7                           | 37,0                      | 1.638,38               |
| 2011 | 6,0                           | 35,1                      | 1.682,86               |
| 2012 | 5,9                           | 34,1                      | 1.745,03               |

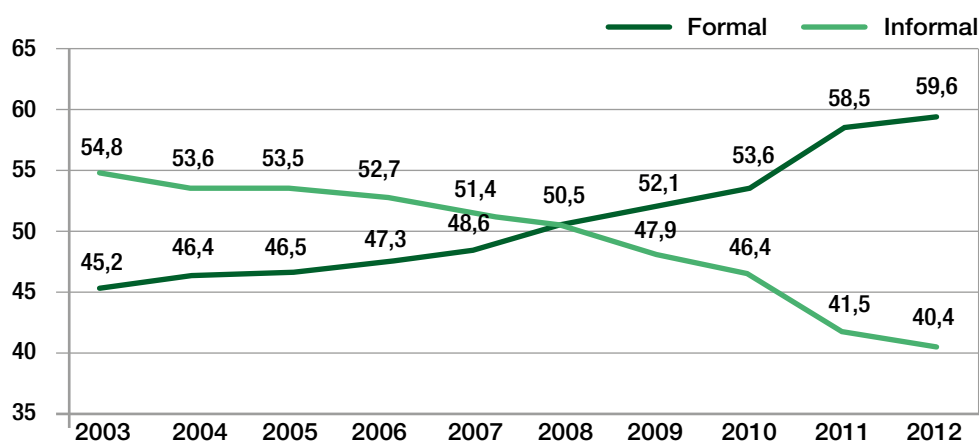
Fonte: TC 011.630/2014-0.

## Taxa de Informalidade

A taxa de informalidade brasileira vem apresentando uma tendência de queda, de 42,9% em 2003 para 34,1% em 2012, mas ainda se encontra bem acima das taxas verificadas nos países da UE, nos quais as estimativas da incidência de trabalho não declarado variam de 2% na Áustria e Holanda a 30% na Bulgária.

No que se refere à formalização do mercado de trabalho, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE (Pnad/IBGE) revelam um crescimento de quase 15% na taxa de formalização no período de 2003 a 2012, conforme o Gráfico 8.

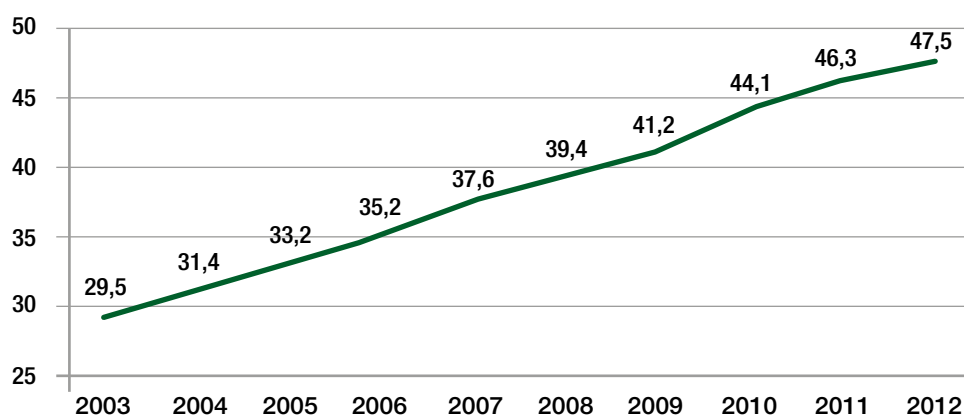
**Gráfico 8 – Taxas de formalização do mercado brasileiro no período de 2003 a 2013 (Fonte Pnad/IBGE).**



Fonte: TC 007.349/2014-9.

Nesse mesmo sentido, dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) confirmam a tendência de formalização do mercado de trabalho nesse mesmo período, mostrando que o número de postos de trabalho formal aumentou 18 milhões, alcançando 47,5 milhões de trabalhadores no final de 2012, conforme o Gráfico 910.

**Gráfico 9 – Número de empregados (celetistas e estatutários) no mercado de trabalho brasileiro no período de 2003 a 2012 (Fonte: Rais/MTE).**



Fonte: TC 007.349/2014-9.

Nada obstante, considerando-se o crescimento do mercado formal de empregos, verificase que o número de beneficiários do programa manteve-se relativamente estável no período de 2003 a 2012. A Tabela 287 apresenta a relação entre o número de empregos formais e o número de beneficiários totais de seguro-desemprego, conforme os dados da Rais Consolidada 2012 e do Siafi.

**Tabela 28 – Relação de número de empregos e beneficiários seguro-desemprego de 2003-2012.**

| Exercício | Número de empregos (A) | Beneficiários do SD (B) | B/A  |
|-----------|------------------------|-------------------------|------|
| 2003      | 29,5                   | 5,1                     | 0,17 |
| 2004      | 31,4                   | 5,0                     | 0,16 |
| 2005      | 33,2                   | 5,6                     | 0,17 |
| 2006      | 35,2                   | 6,1                     | 0,17 |
| 2007      | 37,6                   | 6,5                     | 0,17 |
| 2008      | 39,4                   | 7,2                     | 0,18 |
| 2009      | 41,2                   | 7,8                     | 0,19 |
| 2010      | 44,1                   | 8,1                     | 0,18 |
| 2011      | 46,3                   | 8,5                     | 0,18 |
| 2012      | 47,5                   | 8,8                     | 0,19 |

Valores em R\$ milhões  
Fonte: TC 007.349/2014-9.

Essa certa estabilidade na relação entre beneficiários de segurodesemprego e número de empregos formais é um indicativo da persistência da taxa de rotatividade do mercado de trabalho brasileiro.

## Taxa de Rotatividade

A taxa de rotatividade, conforme é calculada pelo Dieese, considera o somatório das admissões ou desligamentos (o menor) dividido pelo tamanho médio da força de trabalho no período (estoque médio de trabalhadores entre o início e o final do exercício). Assim, considera-se apenas a quantidade de trabalhadores que foi substituída em um período, em relação ao número total de trabalhadores desligados, excluindo-se os mortos, aposentados, transferências e desligamentos espontâneos.

De acordo com esses critérios, a taxa de rotatividade descontada no mercado de trabalho brasileiro atingiu, em 2012, o índice de 43,1%.

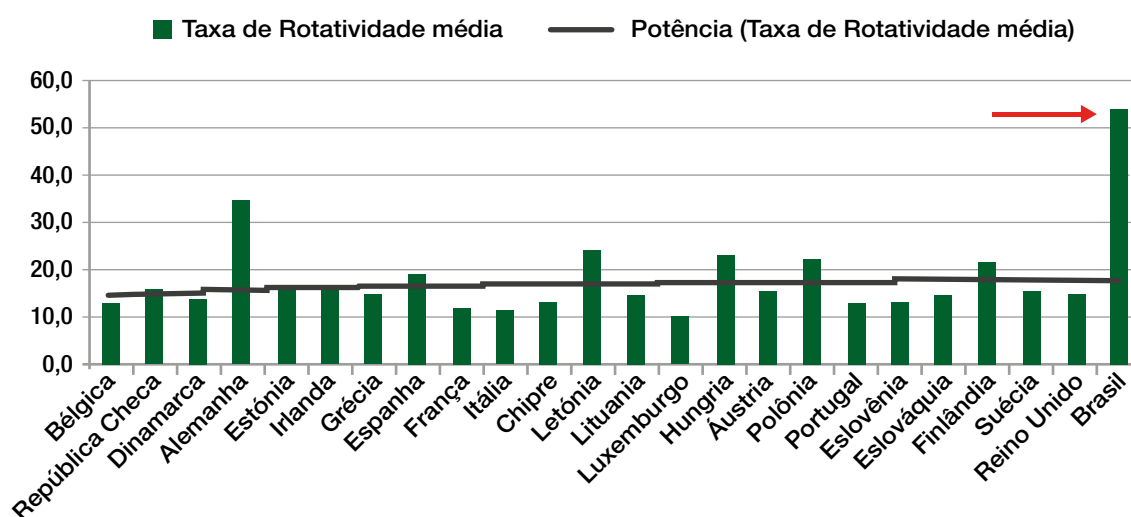
Caso fossem consideradas as demissões voluntárias (a pedido do trabalhador), os desligamentos por morte, aposentadorias e transferências que apenas implicam em mudança contratual, a taxa de rotatividade absoluta alcançaria os 64%.

Nos mercados de trabalho europeus, a taxa de rotatividade média no período de 2002 a 2007 foi de 16,4%, oscilando entre os 9,9% em Luxemburgo e os 34,5% na Alemanha.

Embora uma certa rotatividade seja aceitável em qualquer mercado de trabalho, no Brasil essas taxas são muito elevadas, especialmente na faixa de renda até dois salários mínimos, nos setores da construção civil e agricultura, bem como no trabalho terceirizado.

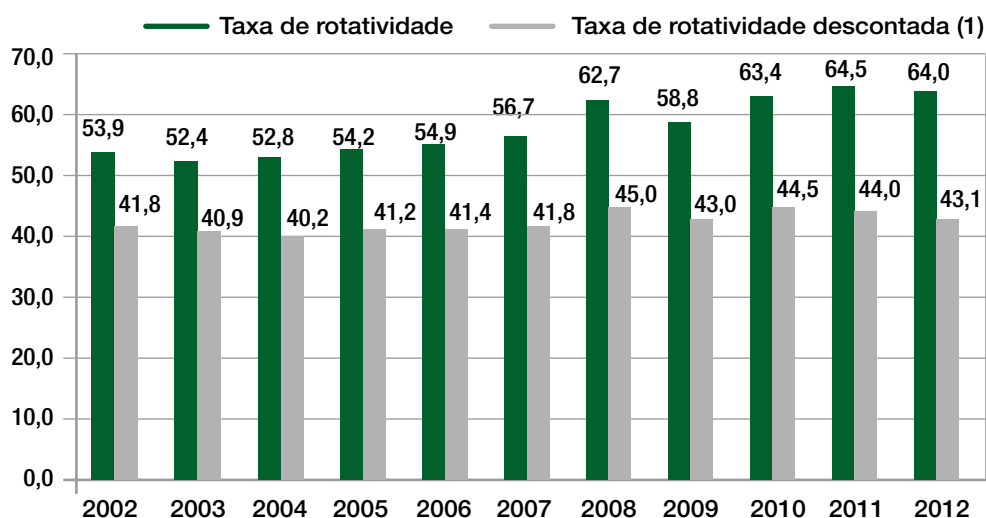
A taxa de rotatividade no Brasil é até cinco vezes superior àquelas verificadas em alguns países da UE, conforme o Gráfico 10 11 e 12, elaborados pelo Dieese com dados brasileiros obtidos a partir da Rais/MTE e da União Europeia advindos da Eurostat.

Gráfico 10 – Taxa de rotatividade média no Brasil e em países da UE, de 2002 a 2007.



Fonte: TC 011.630/2014-0.

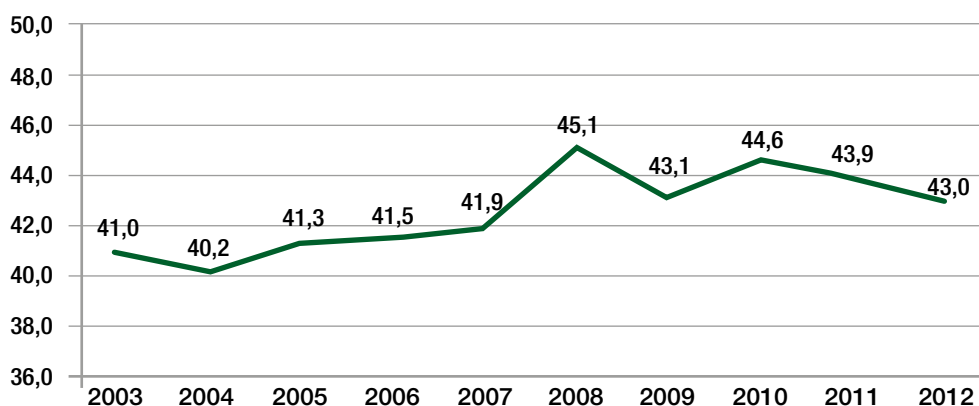
Gráfico 11 – Taxa de rotatividade dos vínculos celetistas no Brasil, de 2002 a 2012.



Fonte: TC 011.630/2014-0.

O Gráfico 11, elaborado pelo Dieese com base em dados da Rais, apresenta os dados relativos aos trabalhadores do setor privado (celetistas), no período de 2003 a 2012, no qual a taxa de rotatividade média foi de 42,6%.

Gráfico 11 – Taxa de Rotatividade da mão-de-obra (RMO) de celetistas.



Fonte: TC 007.349/2014-9.

A taxa de rotatividade elevada é um fator que contribui para acentuar o crescimento das despesas relativas ao pagamento de benefício do segurodesemprego, uma vez que quanto maior a rotatividade, mais requerimentos de benefícios são apresentados e mais recursos financeiros são necessários para atender aos trabalhadores dispensados.

A redução do desemprego no Brasil implicou crescimento das despesas com segurodesemprego porque, em grande parte, deuse pela ocupação de postos de trabalho formais na faixa de rendimentos de até dois salários mínimos (que assegura direito ao abono salarial) e nos setores de comércio, serviços e construção civil. Essa faixa salarial e esses setores da atividade econômica apresentam taxa de rotatividade elevada. Em razão disso, houve aumento do número de beneficiários em potencial do segurodesemprego e do abono salarial.

Esse contexto de reestruturação e recomposição do mercado de trabalho é uma transição da precariedade experimentada em anos anteriores (com altas taxas de desemprego e de informalidade, rendimentos baixos e instáveis), embora a alta taxa de rotatividade e os baixos rendimentos continuem a pressionar as políticas públicas de emprego.

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 239, §4º, que o financiamento do seguro-desemprego deve receber contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio do setor.

Entretanto, mais de 25 anos depois da promulgação da Constituição, essa contribuição ainda não foi regulamentada.

A regulamentação do §4º, do art. 239, da Constituição Federal de 1988, portanto, poderia favorecer a sustentabilidade do FAT, tanto pelo lado da redução das despesas quanto pelo lado do crescimento das receitas do Programa do Seguro-Desemprego, em função do comportamento das empresas em face desse desincentivo à rotatividade.

## Efeito Reincidência

O efeito reincidência verificado no Brasil concentra-se nos casos de segundo retorno ou segunda busca pelo benefício nos últimos 10 anos, os quais representam quase 25% dos requerimentos, conforme a Tabela 29.

**Tabela 29 – Número de reincidências de acesso ao benefício nos últimos 10 anos.**

| <b>Primeira vez</b>  | <b>Requerimentos</b> | <b>%</b>   |
|----------------------|----------------------|------------|
| 1                    | 40.079.450           | 63,89      |
| <b>Reincidências</b> | <b>Requerimentos</b> | <b>%</b>   |
| 2                    | 15.507.427           | 24,72      |
| 3                    | 5.262.807            | 8,39       |
| 4                    | 1.461.677            | 2,33       |
| 5                    | 333.993              | 0,53       |
| 6                    | 67.939               | 0,11       |
| 7                    | 15.362               | 0,02       |
| 8                    | 4.052                | 0,01       |
| 9                    | 1.236                | 0,00       |
| 10                   | 410                  | 0,00       |
| <b>Total</b>         | <b>62.734.353</b>    | <b>100</b> |

Fonte: TC 011.630/2014-0.

Mais recentemente, adotouse uma medida no sentido de condicionar o recebimento do benefício do seguro-desemprego à matrícula em cursos de formação quando do segundo pedido dentro de 10 anos. Essa ação busca promover a qualificação do trabalhador e enfrentar o problema da reincidência.

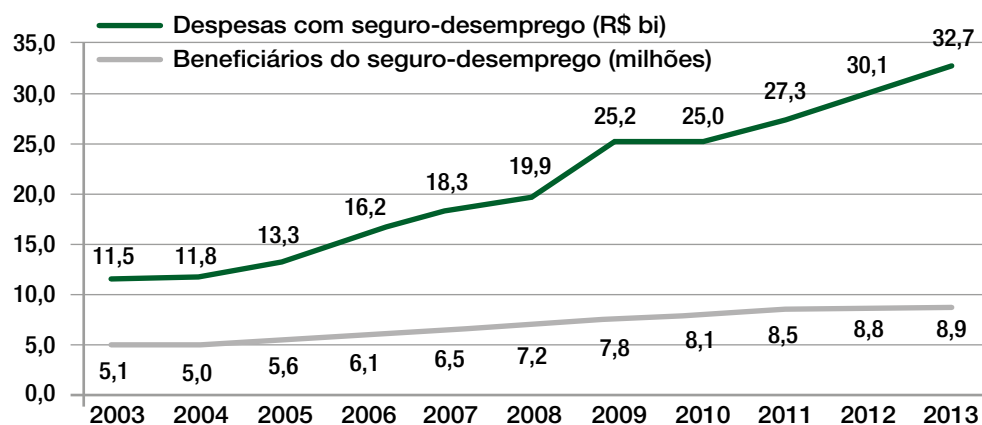


## Taxa de cobertura

A taxa de cobertura verificada no Brasil, em 2012, foi equivalente a cerca de 75% a 80% do volume de trabalhadores dispensados sem justa causa, ou seja mais de 8,4 milhões de beneficiários do segurodesemprego, de acordo com as informações do Caged.

O Gráfico 12 apresenta os valores pagos em benefícios no período em análise, bem como o número de beneficiários, relativamente a todas as modalidades (trabalhadores formais, pescadores artesanais, domésticos, detentores de bolsa qualificação e resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo).

**Gráfico 12 – Número de beneficiários e valores pagos de seguro-desemprego no período de 2003 a 2013, corrigidos a valores de dez/2013 pela IPCA (Fonte: Siafi e DES/SPPE/MTE).**



Fonte: TC 007.349/2014-9.

No período analisado, enquanto o número de beneficiários aumentou 74,5% (de 5,1 para 8,9 milhões de pessoas), as despesas correspondentes subiram 184,4% (de R\$ 11,5 para R\$ 32,7 bilhões).

Quanto ao número de beneficiários na UE, em 2010, último ano para o qual existem dados para o conjunto de países, alcançou 16,7 milhões de pessoas, cerca de 72% do total de desempregados existentes naquele ano. A média simples das variações do número de beneficiários dos vários países foi de 41%.

A taxa de cobertura dos sistemas de proteção de desemprego existentes na UE apresenta, em verdade, grande dispersão entre os países. Em 2012, por exemplo, essa taxa variou entre um mínimo de 12% na Eslováquia e cobertura integral na Bélgica, Alemanha, Áustria, Holanda, Finlândia e Irlanda.

A taxa de cobertura do Programa do SeguroDesemprego brasileiro e dos sistemas dos países da UE encontramse, portanto, em percentuais compatíveis de cerca de 75%.

## Indicadores de desempenho

No Brasil, a relação da despesa anual com o pagamento do benefício e a taxa de desemprego apresenta tendência de crescimento no período de 2003 a 2012, em razão da redução da taxa de informalidade, da persistência da alta taxa de rotatividade do mercado de trabalho e da valorização real do rendimento médio dos trabalhadores, conforme a Tabela 30, que utiliza dados do IBGE e Siafi.

**Tabela 30 – Taxa de desemprego em abril de cada ano (de 2003 a 2012), despesa anual com pagamento de benefício do segurodesemprego, relação da despesa por ponto percentual da taxa de desemprego.**

| Ano  | Taxa de desemprego (A), em % | Despesa com benefício (B), em bilhões de R\$ | C = (B)/(A), em bilhões de R\$ por 1% | Varição, em % |
|------|------------------------------|--|---------------------------------------|---------------|
| 2003 | 12,3                         | 10,9   | 0,8                                   |               |
| 2004 | 11,5                         | 11,1   | 0,9                                   | 8,6           |
| 2005 | 9,8                          | 12,5   | 1,2                                   | 31,7          |
| 2006 | 9,9                          | 15,2   | 1,5                                   | 20,7          |
| 2007 | 9,3                          | 17,3   | 1,8                                   | 20,6          |
| 2008 | 7,9                          | 18,7   | 2,3                                   | 27,5          |
| 2009 | 8,1                          | 23,7   | 2,9                                   | 23,7          |
| 2010 | 6,7                          | 23,6   | 3,5                                   | 20,2          |
| 2011 | 6,4                          | 25,8   | 4,0                                   | 14,3          |
| 2012 | 6,0                          | 28,4   | 4,7                                   | 17,5          |

Fonte: TC 011.630/2014-0.

Em 2011, uma vez que as despesas com o pagamento do benefício do segurodesemprego somaram cerca de R\$4,0 bilhões por ponto percentual da taxa de desemprego e que o valor do PIB brasileiro atingiu cerca de R\$4,1 trilhões, essas despesas representaram cerca de 0,09% do PIB por ponto percentual da taxa de desemprego.

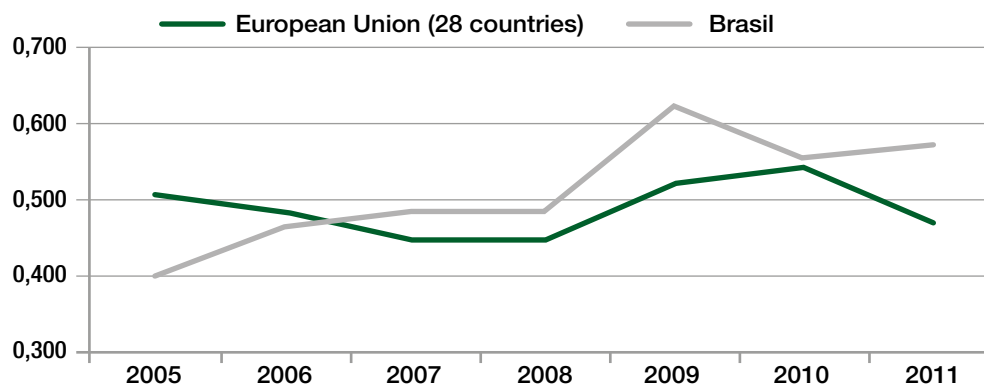
No conjunto de países da UE, em 2011, a despesa com proteção ao desemprego por ponto percentual da taxa de desemprego representou em média 0,12% do PIB. Tal indicador apresenta dispersão significativa: oscila entre 0,02% na Eslováquia e 0,37% na Holanda.

O custo por ponto percentual da taxa de desemprego verificado no Brasil é inferior àquele encontrado no conjunto de países da UE.

A análise da composição da despesa, porém, revela que os países da UE destinam um valor equivalente a cerca de 0,5% do respectivo PIB para as políticas ativas, enquanto no Brasil os recursos do FAT destinados a tal finalidade representam apenas 0,004% do PIB brasileiro.

O Brasil não possui um programa muito dispendioso em comparação aos países da UE, considerando-se a relação despesa/PIB apresentada no Gráfico 13 15, que traz dados do MTE (Brasil) e do *DG Employment* (União Europeia). Ressalte-se, entretanto, que há diferenças nas taxas de desemprego e na condução da política econômica a partir de 2010, quando os países da UE adotaram políticas de austeridade e o Brasil seguiu a política de valorização real do salário mínimo.

Gráfico 13 – Despesas com segurodesemprego em relação ao PIB no Brasil e na média dos 28 países da UE, no período de 2005 a 2011.



Fonte: TC 011.630/2014-0.

## Políticas Ativas

Quanto à combinação do benefício com políticas ativas, na generalidade dos países da UE há quatro grandes grupos de medidas:

- a) qualificação;
- b) apoio à criação de emprego no setor privado (através de emprego subsidiado por conta de outrem e através de apoio ao empreendedorismo e à criação do próprio emprego);
- c) abertura de vagas no setor público; e
- d) apoio à procura de emprego/eficiência dos serviços públicos de emprego.

As políticas ativas têm uma relevância crescente entre as medidas do mercado de trabalho no conjunto da UE, representando mais de €59 bilhões em 2011, cerca de 0,5% do PIB, ou seja, pouco menos de metade das despesas com apoio ao rendimento dos desempregados. Os países nórdicos destinam até mais de 1% do PIB em políticas ativas.

Em 2010, mais de 10,5 milhões de pessoas participaram de medidas ativas na UE, um número que representa cerca de 45% dos desempregados.

No Brasil, considerando-se os recursos do FAT, enquanto as despesas com as políticas passivas de pagamento do segurodesemprego e do abono salarial somaram cerca de R\$37 bilhões, ou seja quase 0,9% do PIB, as despesas com as políticas ativas somaram pouco mais de R\$181 milhões, isto é somente 0,004% do PIB. Além do mais, a integração das políticas ativas (IMO e QSP) como forma de atenuar os efeitos das políticas passivas (SD), ainda são bastante incipientes no Brasil, conforme já visto em trabalhos anteriores do TCU, a exemplo do TC 021.496/2009-9, e já relatado anteriormente.

## Reformas

Quanto às reformas no sentido de limitar o acesso ou diminuir o valor do benefício, 25 dos 28 países da UE adotaram medidas entre 1999 a 2013 a fim de evitar abusos, incentivar comportamentos apropriados ou penalizar comportamentos inadequados, entre as quais:

- a) penalização da recusa de emprego ou outras medidas de reintegração, que podem conduzir mesmo à perda de benefício (vários países alteraram as condições em que um beneficiário pode recusar uma oferta de emprego, especialmente quanto aos valores de salários acima do qual são obrigados a aceitar a oferta ou ao aumento da distância à residência que permite a recusa);
- b) penalização da recusa em participar de ações de qualificação;
- c) obrigação de apresentação nos serviços de emprego e de reporte de informação;
- d) obrigação de procura ativa de emprego (vários países obrigam os beneficiários a demonstrar que desenvolveram atividade de procura de emprego);
- e) imposição de um período de espera antes da atribuição do benefício no caso de situações de desemprego da iniciativa do trabalhador (vários países impõem períodos de espera de até 12 semanas, sendo este um mecanismo implícito de penalizar os trabalhadores pelo rompimento de relações laborais).

As reformas mais frequentes foram destinadas a restringir a cobertura e as condições de elegibilidade, da duração dos benefícios e dos requisitos de procura de trabalho e disponibilidade para trabalhar, conforme a Tabela 31 (dados de responsabilidade do *Directorate General for Economic and Financial Affairs – DGEFIN*, extraído da base de dados *Labref*).

**Tabela 31 – Tipo de reforma nos sistemas do segurodesemprego nos países da UE entre 1999 e 2013.**

| <b>Tipo de Reforma</b>   | <b>Total</b> |
|--|--------------|
| Cobertura e condições de elegibilidade                             | 73           |
| Duração dos benefícios   | 41           |
| Requisitos de procura de trabalho e disponibilidade para trabalhar | 40           |
| Benefícios de desemprego – outros                                  | 3            |
| <b>Total</b>   | <b>157</b>   |

Fonte: TC 011.630/2014-0.

Entre 2010 e 2011, todos os países da UE promoveram, com exceção dos continentais, uma redução mais acentuada em valores decrescentes das parcelas ao longo do período de recebimento do benefício, a fim de incentivar a saída da situação de desemprego.

E todos os países de UE restringiram as condições de procura de emprego e de disponibilidade dos trabalhadores, entre 2004 e 2011.

No Brasil, a Lei 12.513/2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), promoveu alterações na Lei 7.998/1990 a fim de condicionar o recebimento do benefício do segurodesemprego à participação em cursos de qualificação profissional, ou mesmo suspender o direito à percepção do benefício em caso de recusa de emprego, por exemplo.

Mais recentemente, o MTE publicou a Portaria 768/2014 a fim de exigir dos empregadores uma prévia consulta à página eletrônica do MTE para verificar se os trabalhadores em processo de contratação estão recebendo o benefício do segurodesemprego. Nesse sentido, a admissão deve ser previamente informada ao MTE, por meio do Caged, a fim de permitir, se for o caso, o bloqueio do benefício. Essa reforma tem o objetivo de coibir situações de conluio entre as partes, uma vez que o empregador fica sujeito à multa em caso de descumprimento.

Outra medida que está em implementação junto à CEF é a adoção da tecnologia biométrica no processo de pagamento do benefício, a fim de evitar pagamentos indevidos.

## Controle institucional e social

Com relação ao sistema de controle do segurodesemprego, foram abordados os seguintes aspectos: mecanismos de controles institucionais e sociais; medidas adotadas para reduzir o risco de fraudes e de comportamentos oportunistas; e boas práticas de controle adotadas.

No Brasil, o controle institucional é exercido primeiramente pelo próprio MTE, bem como pelo Ministério do Planejamento e pela Fazenda. Há, ainda, o controle interno pela CGU e controle externo pelo TCU e, também, o controle social pelo Codefat, o qual é um órgão colegiado formado por representantes do poder público, dos empregadores e dos trabalhadores.

O controle institucional existente nos países da UE é precipuamente exercido pelas respectivas entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Mas há também a atuação de entidades externas na realização de auditorias e na produção de recomendações sobre fraudes nos sistemas de segurodesemprego, tais como o Banco Mundial, o *National Audit Office* (EFS do Reino Unido) e o *Swedish National Council for Crime Prevention* (Centro de estudos sobre prevenção do crime e da criminalidade da Suécia).

Quanto aos mecanismos de controle social, em muitos países da UE foram criadas páginas eletrônicas e linhas telefônicas para receber denúncias de fraudes nos sistemas de segurodesemprego.

Em relação às medidas adotadas para reduzir o risco de fraudes e de comportamentos oportunistas, foram aumentadas as fiscalizações e as sanções em muitos países da UE. Como medida de fiscalização, foi estabelecida a exigência da apresentação regular dos beneficiários nos serviços de emprego para prestar informações sobre as suas atividades em busca de empregos e de aceitação ou recusa de ofertas de emprego. Foram adotadas, ainda, inspeções aleatórias *in loco* em residências de beneficiários e em locais de trabalho para criar expectativa de controle e combater a informalidade.

No Brasil, o MTE não realiza tais inspeções com o objetivo de verificar fraudes na concessão do segurodesemprego. Há medidas em implementação, como a exigência de validação dos computadores autorizados da rede de atendimento para a inserção de requerimentos na modalidade pescador artesanal bem como a adoção da biometria. Encontrase implementado o sistema de pagamento do benefício em depósito identificado em conta poupança ou conta social e a exigência de prématrícula em cursos do Pronatec dos requerentes do benefício pela segunda vez em dez anos.

Quanto às boas práticas de controle adotadas, em muitos países da UE há cruzamento de informações sobre pagamentos de prestações com outras bases administrativas dos órgãos responsáveis pela arrecadação da receita.

No Brasil, além dos cruzamentos de informações, da verificação do recebimento de outro benefício previdenciário, óbito, renda própria (CNIS) ou outro emprego (Caged/CNIS), há atuação junto à Polícia Federal em ações de combate a fraudes.

## Principais irregularidades encontradas nas Fiscalizações do TCU

### Seguro Desemprego para o Trabalhador Formal

A auditoria de dados no sistema do seguro-desemprego (TC 012.829/20129), avaliou se em que medida os recursos destinados ao pagamento do seguro-desemprego estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente. A amostra dos benefícios fiscalizados abrangeu mais de dez milhões de parcelas pagas na modalidade trabalhador formal, as quais totalizaram cerca de R\$ 8 bilhões, além de outros mais de 4,8 milhões de requerimentos, no período de janeiro a maio de 2012.

No período de cinco meses analisado pela auditoria, foram identificados cerca de R\$ 55 milhões em pagamentos indevidos, isto é, R\$ 11 milhões por mês. Desse modo, a estimativa para o benefício de controle (potencial), em um ano, seria de R\$ 132 milhões.

Essa auditoria verificou, entre as principais irregularidades e deficiências:

- a) parcelas pagas após reemprego detectado no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS);
- b) parcelas pagas em acúmulo com benefícios da Previdência Social, com remunerações registradas no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), declaradas na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), ou na situação de contribuinte individual, pela Guia da Previdência Social (GPS);
- c) parcelas pagas a indivíduo registrado no Sistema Informatizado de Controle de Óbito (Sisobi);
- d) parcelas pagas em atraso, em razão do registro do Programa de Integração Social (PIS) não ser o ativo; e
- e) inexistência de sistema ou módulo de gerenciamento de risco.

Com relação ao reemprego, ou seja, quando o beneficiário é readmitido em um novo emprego, a empresa é obrigada a declarar esta informação ao MTE e ao Ministério da Previdência Social (MPS), utilizando o Caged e CNIS, nesse último caso, via GFIP.

A auditoria concluiu que, além da intempestividade na alimentação desses sistemas, houve falha na metodologia de cruzamento de dados, uma vez que mais de 40 mil parcelas pagas sem respaldo legal foram detectadas nessa situação de reemprego, as quais representam mais de 66% dos pagamentos indevidos verificados na auditoria.

A Tabela 32 apresenta um resumo dos achados de auditoria, com a quantidade de parcelas pagas indevidamente e o valor correspondente.

**Tabela 32 – Principais irregularidades verificadas no pagamento do segurodesemprego, no período de janeiro a maio de 2012.**

| <b>Irregularidades verificadas</b>         | <b>Parcelas</b> | <b>Valor (R\$)</b>   |
|--|-----------------|----------------------|
| Reemprego CNIS e Caged                     | 43.999          | 36.631.634,31        |
| Benefício da Previdência Social            | 7.730           | 5.901.621,69         |
| Renda no Siape                             | 1.179           | 1.106.832,05         |
| Renda - Prestador de Serviço (GFIP - CNIS) | 11.989          | 10.736.999,04        |
| Renda Contribuinte Individual (GPS - CNIS) | 36              | 29.971,16            |
| Óbito                                      | 796             | 634.318,47           |
| <b>Total</b>                               | <b>65.729</b>   | <b>55.041.376,72</b> |

Fonte: TC 012.829/20129.

Com relação às deficiências do sistema do segurodesemprego, a fiscalização registra que quantidade significativa de trabalhadores precisam retornar várias vezes ao posto de atendimento até conseguirem receber o benefício, em razão de inconsistências no registro do PIS, cujo número não se apresentava ativo em razão da atribuição de mais de um registro para um mesmo trabalhador. Nesses casos, até que tal situação seja regularizada, as parcelas do seguro-desemprego serão pagas com atraso, em prejuízo do trabalhador.

A Tabela 33 apresenta quantas devoluções de parcelas foram realizadas pela CEF, em função do motivo 'PIS/Pasep Não Ativo', considerando-se todas as modalidades do segurodesemprego, no período de janeiro a junho de 2012.

**Tabela 33 – Número de parcelas devolvidas pelo motivo PIS/Pasep não ativo, nos meses de janeiro a junho de 2012.**

| <b>Mês</b>   | <b>Quantidade de PIS/Pasep Não Ativos</b> |
|--------------|---|
| 01/2012      | 25.016                                    |
| 02/2012      | 23.818                                    |
| 03/2012      | 24.655                                    |
| 04/2012      | 27.546                                    |
| 05/2012      | 38.661                                    |
| 06/2012      | 22.812                                    |
| <b>Total</b> | <b>162.508</b>                            |

Fonte: TC 007.349/2014-9.

Conforme apresentado no Relatório de Auditoria, o processo de concessão do benefício do segurodesemprego envolve diversos gestores e procedimentos, desde o agente que recebe o requerimento, passando pelos cruzamentos com outras bases de dados até o pagamento do benefício.

O sistema procura refletir as regras dispostas na legislação, reduzir a intervenção humana, automatizar as fases e mitigar o risco de fraudes, mas a auditoria de dados realizada pelo Tribunal constatou que não há um módulo específico de gerenciamento das informações, com trilhas de auditorias e relatórios de incidentes de segurança.

Esse módulo de gerenciamento de risco ou similar poderia gerar alertas ao gestor acerca de padrões de falhas ou tentativas de burlar o sistema, como, por exemplo, o deferimento de requerimentos em número significativamente superior à média por um mesmo agente credenciado da rede de atendimento, isto é, fora dos padrões prédefinidos. Nesse caso, a área de monitoramento avisaria imediatamente ao gestor do sistema para que o caso fosse acompanhado e, se necessário, a intervenção fosse feita tempestivamente.

Em razão dessa verificação, o MTE informou que se encontra em avaliação um protótipo de monitoramento de informações operacionais do segurodesemprego e intermediação de mão de obra desenvolvido pela Dataprev.

Fruto desse trabalho, o TCU exarou diversas recomendações e determinações ao MTE com vistas ao aprimoramento do benefício, que pela complexidade e relevância do assunto, estão sendo constantemente monitoradas.

## Seguro Desemprego para o Pescador Artesanal

O pescador artesanal é um tipo de trabalhador autônomo e informal, que não contribui para a previdência, para o FGTS, nem para o PIS/Pasep, estes últimos os tributos que financiam o FAT.

Na época do defeso de determinada espécie (período de reprodução do peixe ou crustáceo, em que a coleta, caça e pesca desportivas e comerciais destes ficam proibidas), por força da legislação ambiental, esse trabalhador fica impedido de pescar aquele determinado animal. Para amenizar as condições econômicas das famílias impedidas de ganhar seu sustento, houve uma opção política pelo pagamento do segurodesemprego para esses pescadores.

Atualmente, de acordo com a Lei 10.779/2003, a Resolução Codefat 657/2010 e a Instrução Normativa 1/2011 da SPPE/MTE, para se habilitar ao recebimento do benefício do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), o pescador profissional artesanal, nos períodos em que há paralisação da pesca em função da época de defeso, deverá apresentar os seguintes documentos:

- a) registro de pescador profissional, emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso;
- b) comprovante de inscrição no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como pescador, e do pagamento da contribuição previdenciária; e
- c) comprovante de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio-acidente e pensão por morte.

A referida lei exigia ainda do trabalhador a apresentação de um atestado da colônia de pescadores a que estivesse filiado. Tal documento deveria comprovar o exercício da profissão, declarando que o trabalhador se dedicou à pesca, em caráter ininterrupto, durante o período compreendido entre o defeso anterior e o em curso; e que não dispunha de outra fonte de renda diversa da atividade pesqueira. Entretanto, o STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 34642), declarou a inconstitucionalidade dessa exigência para a habilitação ao segurodesemprego, com fundamento no princípio da liberdade de associação.

O valor do benefício é de um salário mínimo mensal, e a quantidade de parcelas a serem pagas depende do preenchimento de todos os requisitos e da duração do período de defeso, de acordo com o art. 6º da Resolução Codefat 657/2010, conforme exemplos apresentados pela Tabela 34, a seguir.



**Tabela 34 – Número de dias dentro do período de defeso em que o requerente preencheu os requisitos e Parcelas do SDPA a que o requerente faz jus.**

| Período de defeso | Parcelas do SDPA |
|-------------------|------------------|
| 30 a 44           | Uma              |
| 45 a 74           | Duas             |
| 75 a 104          | Três             |
| 105 a 134         | Quatro           |
| 135 a 164         | Cinco            |

Fonte: TC 018.481/2013-2.

A auditoria nos recursos destinados ao pagamento do SDPA (TC 018.481/2013-2) verificou se esses recursos estavam sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente. Avaliou-se a eficácia dos controles internos do sistema do SDPA, examinando se o sistema do SDPA evita a acumulação do benefício com outras rendas e se cumpre os dispositivos da Lei 10.779/2003, da Resolução Co-defat 657/2010 e da Instrução Normativa da SPPE 1/2011.

Com o objetivo de identificar pagamentos indevidos aos beneficiários do SDPA, foram selecionadas as bases de dados relacionadas na Tabela 35.

**Tabela 35 – Bases de dados, períodos e órgãos responsáveis pelas informações auditadas.**

| Base de dados  | Período                                | Órgão responsável                                   |
|--|--|---|
| Relação Anual de Informações Sociais (Rais)                    | 2012                                   | Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)              |
| Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged)           | Janeiro/2012 a Junho/2013              | Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)              |
| Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS)                | Novembro/2011 a Junho/2013             | Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)          |
| Benefícios pagos pela Previdência Social (Maciça)              | Março/2012, Novembro/2012 e Junho/2013 | Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)          |
| Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi)           | Atualizada até Julho/2013              | Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)          |
| Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) | Janeiro/2012 a Junho/2013              | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) |
| Cadastro Nacional de Pessoa Física (CPF)                       | Atualizada até 2013                    | Receita Federal do Brasil (RFB)                     |
| Cadastro de órgãos federais que não constam no Siape           | 2011 e 2012                            | Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip/TCU)   |

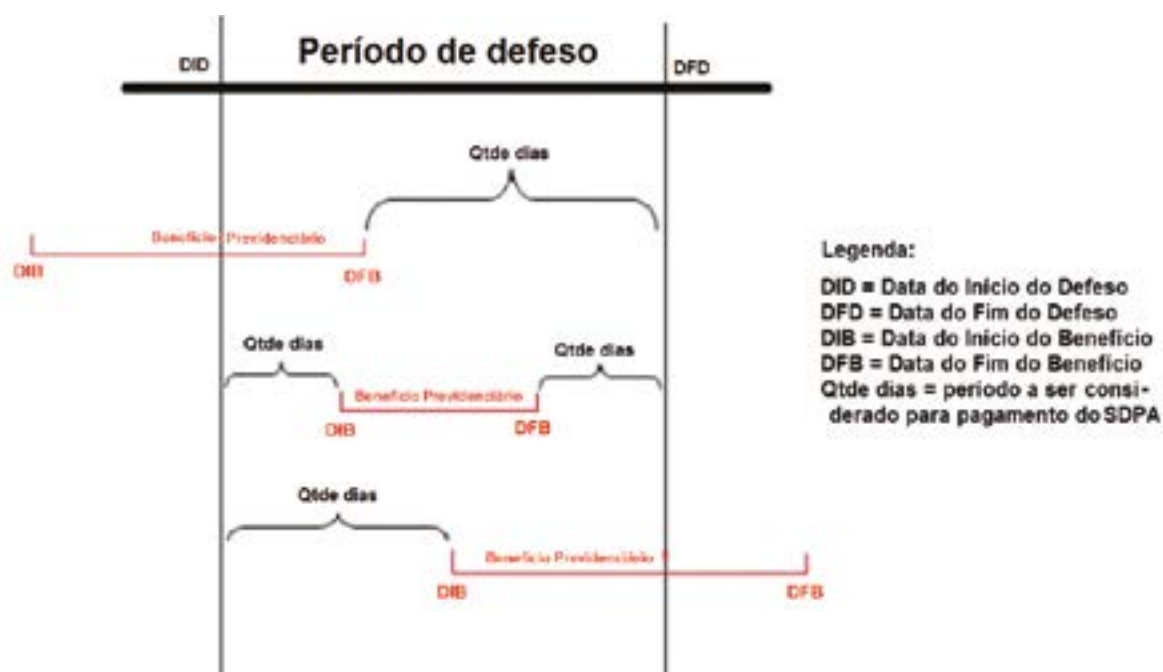
Fonte: TC 018.481/2013-2.

Os cruzamentos de dados feitos na auditoria foram concebidos visando a identificar parcelas pagas a beneficiários do SDPA que também constavam nas bases citadas. Tais parcelas seriam consideradas irregulares de acordo com critérios pré-definidos, específicos de cada procedimento.

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de cerca de R\$ 1,4 bilhão, relativo a mais de 2,1 milhões de parcelas do SDPA pagas no período de janeiro de 2012 a junho de 2013. Desse total, mais de 30 mil parcelas foram consideradas indevidas, as quais somaram mais de R\$ 19,5 milhões, nesse mesmo período, ou seja, as irregularidades encontradas representaram cerca de 1,4% dos recursos do SDPA.

Entre essas irregularidades, foram identificados pagamentos de parcelas do SDPA a indivíduos com outra remuneração ou percepção de outra renda, a indivíduos que constavam no Sistema de Controle de Óbitos (Sisobi), a requerimentos intempestivos ou inconsistentes, bem como pagamentos de parcelas em maior número do que as devidas, a exemplo dos casos nos quais o início e a cessação do benefício previdenciário estão intercalados com o começo e o término do período de defeso, conforme a Figura 2.

**Figura 2 – Períodos intercalados de recebimento indevidamente acumulado dos benefícios previdenciário e do SDPA.**



Fonte: TC 018.481/2013-2.

Desse modo, de acordo com a figura acima, a quantidade de dias de defeso em que não houve o recebimento de benefício previdenciário daria direito a determinada quantidade de parcelas. Comparou-se as quantidades de parcelas devidas com as efetivamente pagas, que foram consideradas irregulares quando ultrapassavam a quantidade de parcelas a que o segurado faria jus.

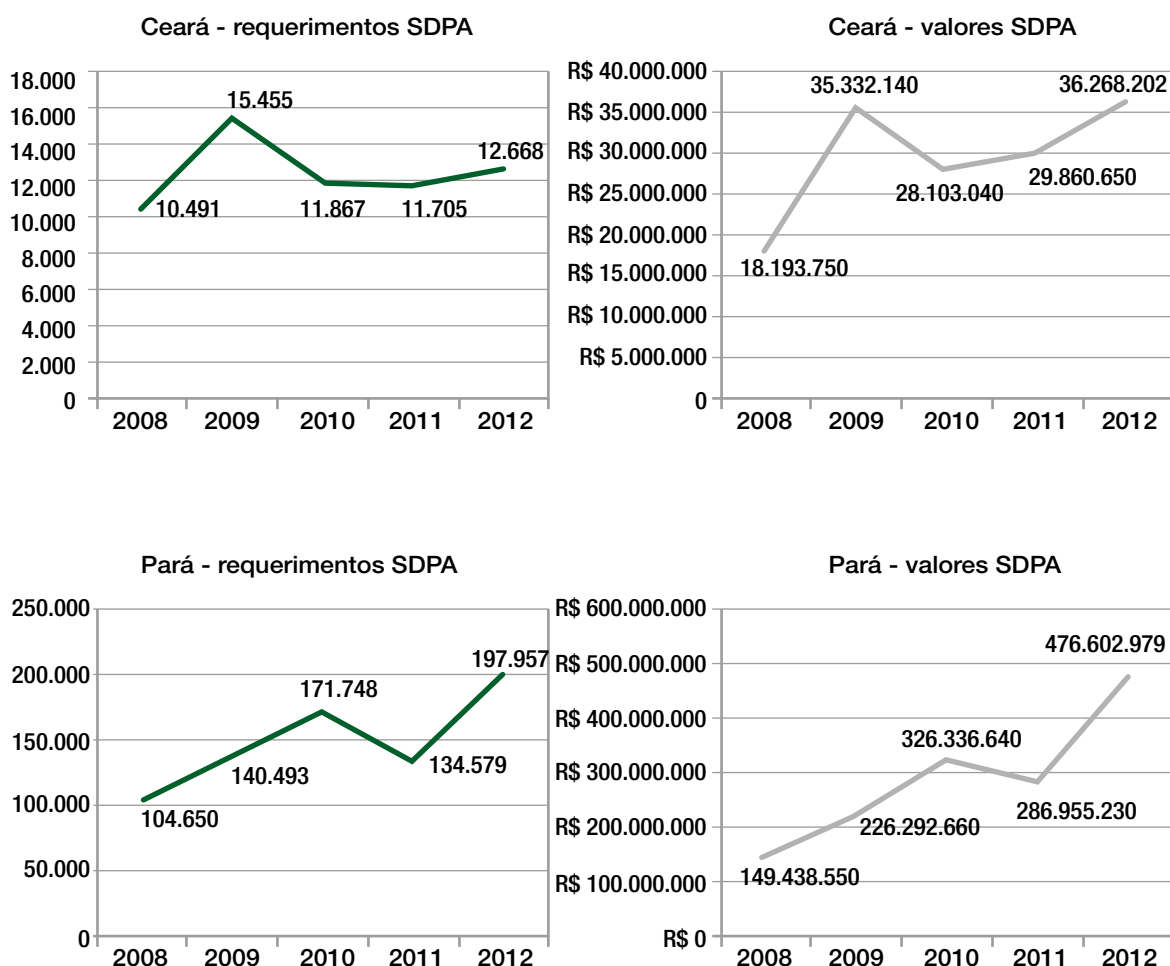
No que se refere à evolução da composição e do perfil dos segurados ao longo dos últimos anos, verificou-se a ampliação da participação da população feminina no período de 2008 a 2012, até mesmo ultrapassando, em alguns estados, a participação da população masculina. A quantidade de requerimentos e os valores pagos também aumentaram nesse período.

O trabalho registrou a existência de boas práticas de gestão. Foi observado o combate a fraude e a moralização do processo de concessão do SDPA na unidade do Sine no Ceará, com a colabora-

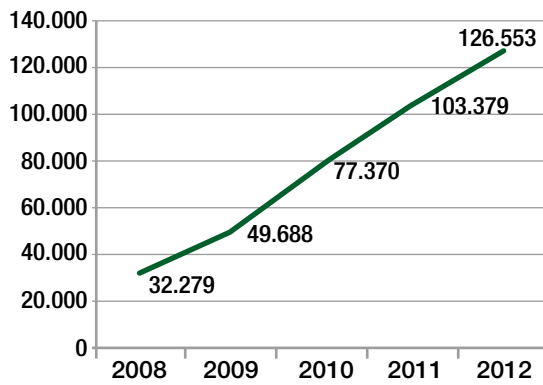
ção do Ministério Público Estadual, da Procuradoria Regional do Trabalho da 7ª Região e da Defensoria Pública. Em razão dessa iniciativa, segundo dados do MTE, a quantidade de requerimentos do SDPA no Ceará em 2010 apresentou uma redução de 23,2% e, desde então, a quantidade de requerimentos e os respectivos valores pagos ou diminuíram ou cresceram em ritmo menor do que aqueles constatados em outros estados.

Foram analisados, ainda, os dados relativos aos quatro estados, responsáveis por mais de 60% dos pagamentos de SDPA em 2012, em ordem decrescente: Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas. Os Gráficos de 16 a 25 seguintes permitem concluir que nesses estados há uma forte tendência de crescimento na quantidade de requerimentos do benefício a cada ano, acompanhado de um correspondente aumento nas quantias pagas.

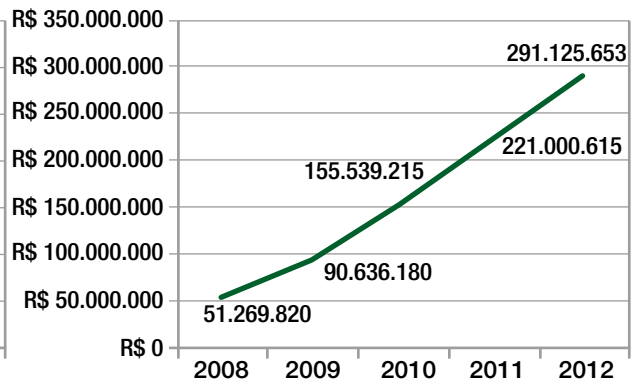
**Gráfico 14 – Quantidade de requerimentos e valores pagos referentes ao SDPA, de 2008 a 2012, nos estados do Ceará, Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas (Fonte: MTE).**



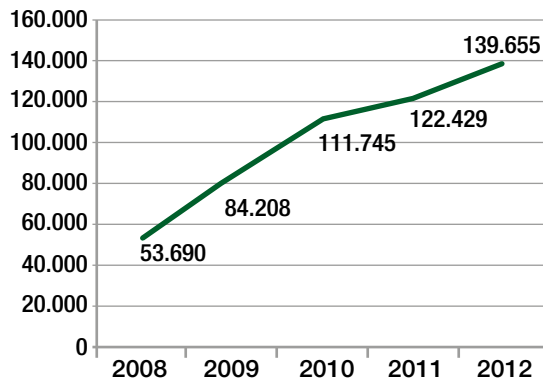
Maranhão - requerimentos SDPA



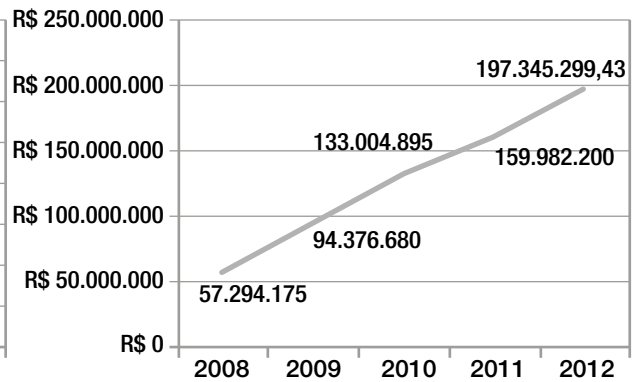
Maranhão - valores SDPA



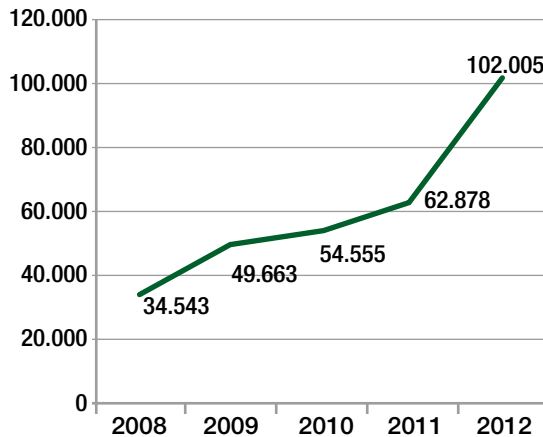
Bahia - requerimentos SDPA



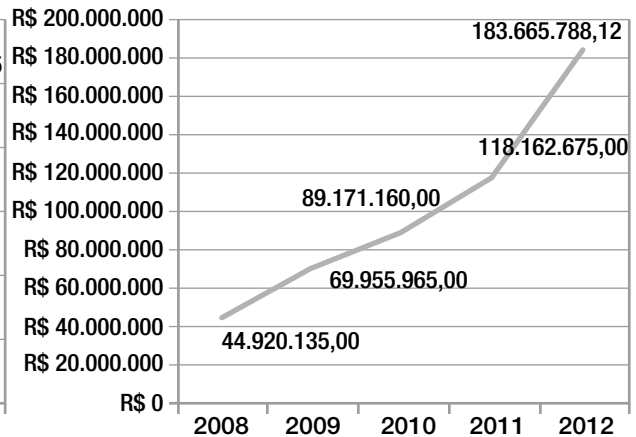
Bahia - valores SDPA



Amazonas - requerimentos SDPA



Amazonas - valores SDPA

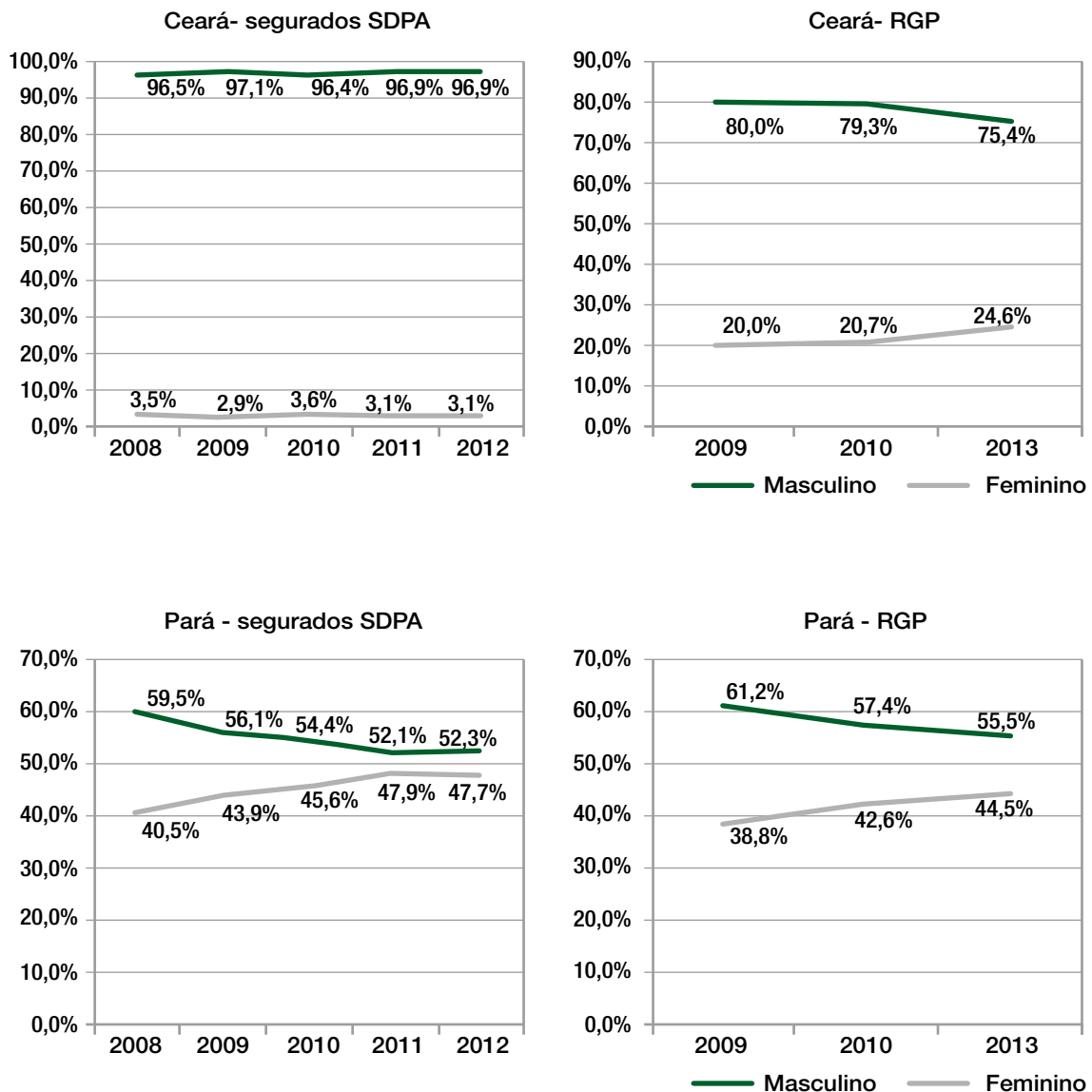


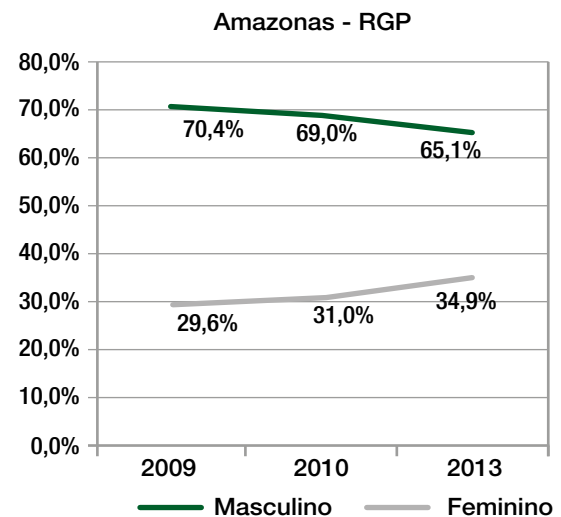
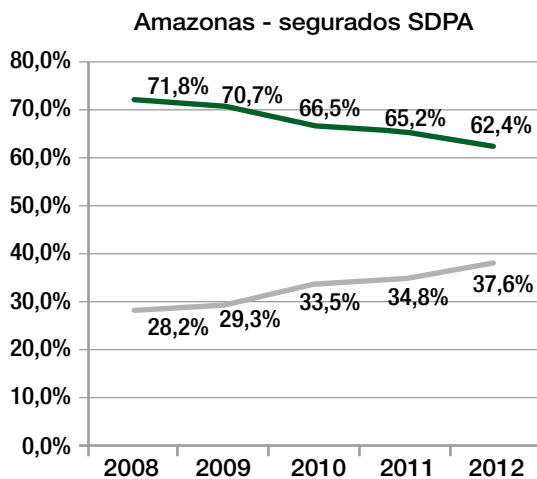
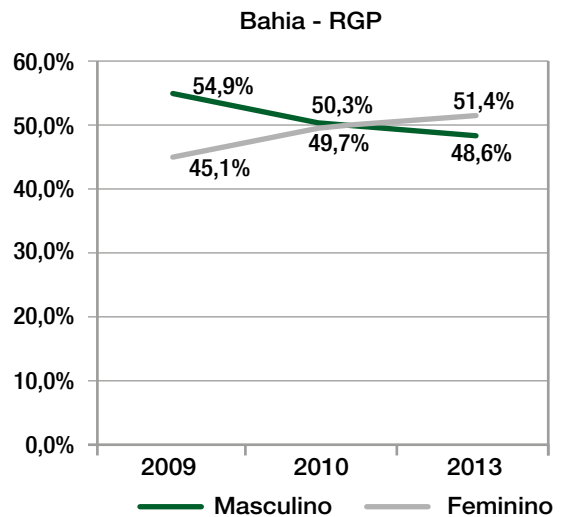
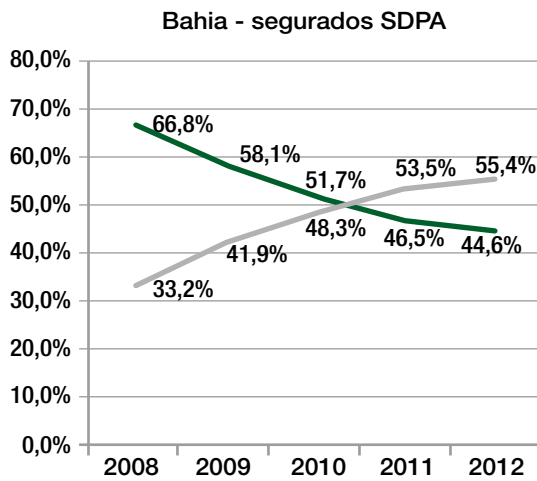
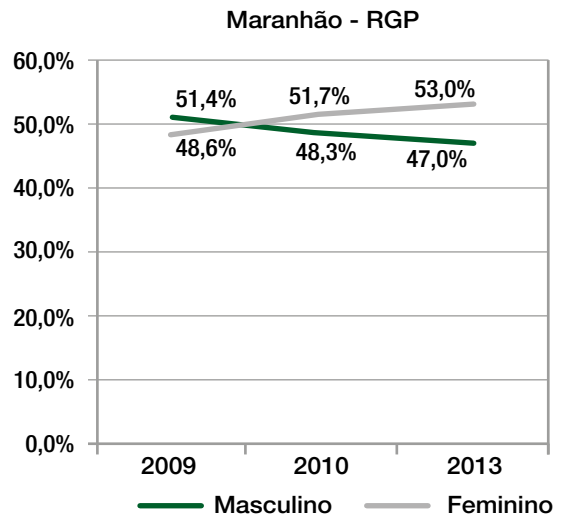
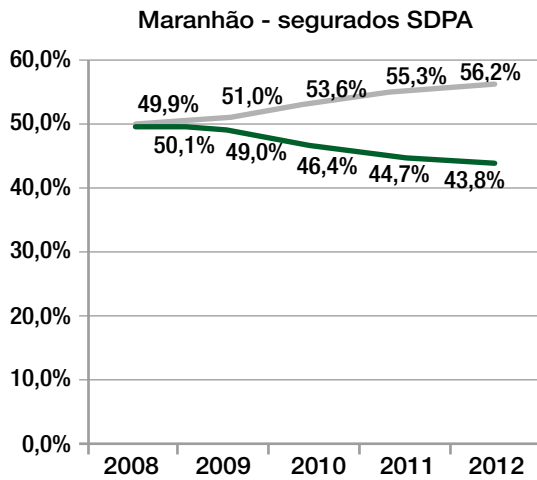
Fonte: TC 018.481/2013-2.

Para visualizar como foi formada a composição atual da distribuição por gênero nos referidos estados, o trabalho traz a evolução da participação das populações masculina e feminina no total de segurados do SDPA e de portadores de Registro Geral de Atividade Pesqueira (RGP) válido informados pelo MPA.

Com exceção da realidade verificada no Ceará, é marcante o crescimento da participação feminina dos segurados do SDPA ao longo dos últimos anos, conforme os Gráficos 22 a 31 a seguir.

**Gráfico 15 – Evolução da distribuição por gênero entre os segurados do SDPA, de 2008 a 2012, e entre os portadores de RGP, em 2009, 2010 e 2013, nos estados do Ceará, Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas (Fonte: MTE e MPA)**





Fonte: TC 018.481/2013-2.

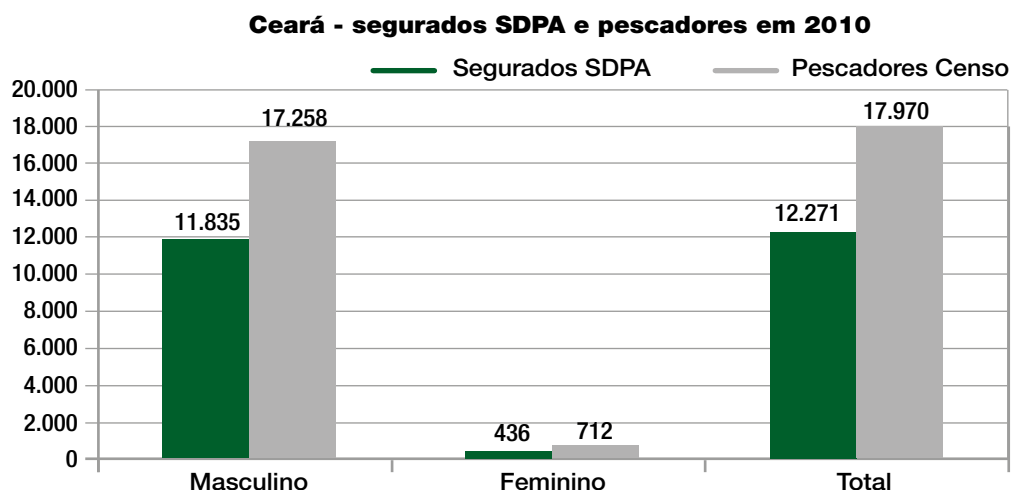
A análise dos gráficos permitiu aos auditores inferirem que existem diferenças significativas em relação à evolução dos pagamentos do SDPA e a composição do perfil do beneficiário, ao considerarmos dois casos: um cenário no qual existiram ações integradas de conscientização, moralização e combate a fraudes, cujos resultados aparecem refletidos nos números do Ceará; outra conjuntura referente a estados responsáveis por grande parte dos dispêndios (Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas), na qual se verifica um aumento significativo nos últimos anos da quantidade de requerimentos, dos valores efetivamente pagos e da participação feminina no total de segurados.

As discrepâncias existentes na comparação entre o Ceará e outros estados são confirmadas por dados do IBGE obtidos no censo demográfico de 2010, e por um estudo do IPEA sobre esses mesmos dados, em que foram aplicados, de maneira cumulativa, os seguintes filtros, para determinar a população potencialmente beneficiária do SDPA, selecionando aqueles que:

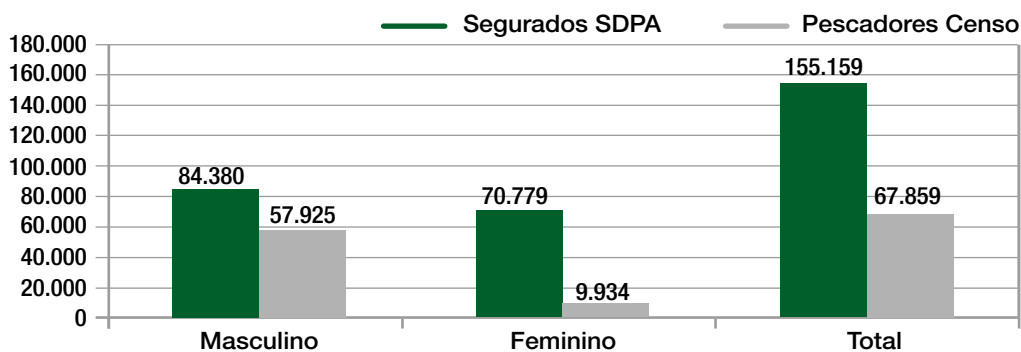
- a) trabalham por conta própria, não são remunerados ou produzem para o próprio consumo;
- b) estão ocupados como pescadores;
- c) trabalham no setor de pesca;
- d) não contavam com transferências previdenciárias ou assistenciais (aposentadoria, pensão, Bolsa Família, etc.); e
- e) não contavam com outros trabalhos remunerados.

Os Gráficos de 36 a 40 apresentados a seguir permitem visualizar as diferenças entre o quantitativo daqueles que se declararam como pescadores no censo de 2010, preenchendo os requisitos supracitados, e os segurados do SDPA naquele ano nos estados do Ceará, Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas, considerando ainda a divisão por gênero.

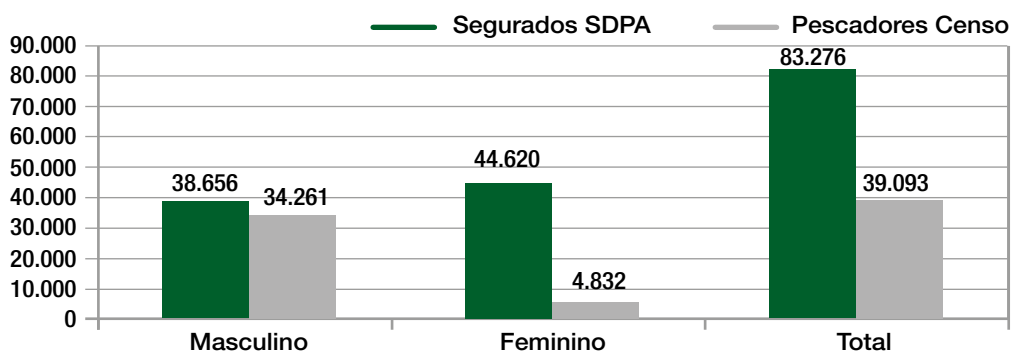
**Gráfico 16 – Quantidade de segurados do SDPA em 2010 e de declarantes do exercício exclusivo da atividade pesqueira no censo daquele ano, por gênero, nos estados do Ceará, Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas (Fonte: MTE e IPEA).**



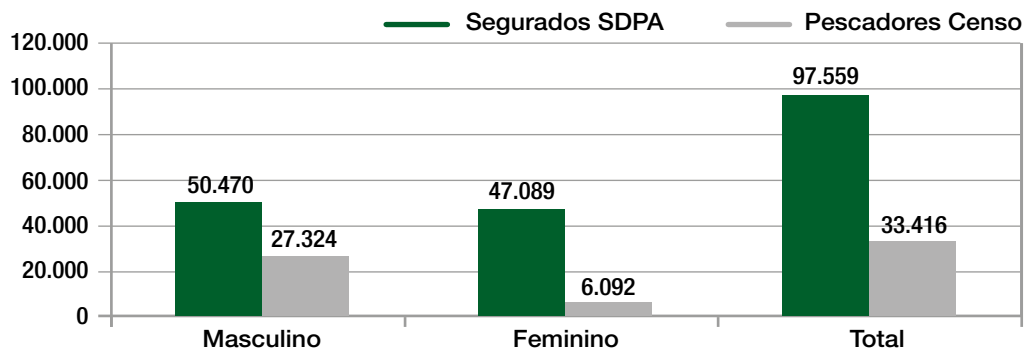
**Pará - segurados SDPA e pescadores em 2010**



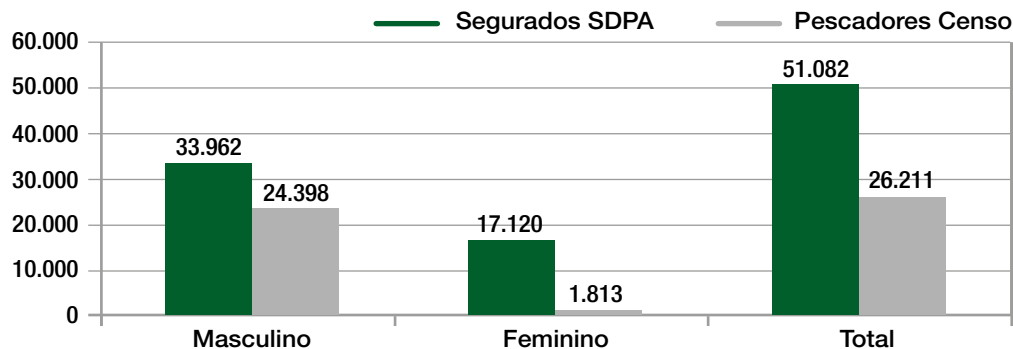
**Maranhão - segurados SDPA e pescadores em 2010**



**Bahia - segurados SDPA e pescadores em 2010**



**Amazonas - segurados SDPA e pescadores em 2010**



Fonte: TC 018.481/2013-2.



Por meio dos números apresentados, os auditores inferiram que, entre os estados analisados, o Ceará é o único no qual a quantidade de segurados do SDPA em 2010 é inferior à quantidade de pessoas que declararam no censo daquele ano que exerciam a atividade pesqueira e não possuíam outro trabalho remunerado nem recebiam benefícios previdenciários ou assistenciais. Cabe ressaltar ainda a grande diferença nos estados do Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas entre o número de mulheres que, segundo o censo de 2010, preencheriam os requisitos necessários para receber o SDPA e o número significativamente maior daquelas que efetivamente foram beneficiadas.

Com relação às conclusões decorrentes da auditoria operacional que avaliou a sustentabilidade do FAT (TC 007.349/2014-9), no que se refere à modalidade do SDPA, verificouse que o aumento dos beneficiários sem o devido aumento da receita gerou um grande desequilíbrio nas contas do Fundo.

O trabalho destacou que essa modalidade de assistência ao pescador artesanal não se encaixa no modelo conceitual de seguro-desemprego, já que esses trabalhadores não são empregados, mas sim trabalhadores autônomos, nem de um evento inesperado (acontece todos os anos em períodos determinados), nem há contribuição por parte do empregado ou do empregador para o financiamento do Programa. Tal benefício adquire, assim, feições de benefícios assistenciais, nos moldes do bolsa-família e vários outros que assistem à parcela mais pobre da população.

A Tabela 36 a seguir apresenta a evolução das despesas com seguro-desemprego em cada modalidade:

**Tabela 36 – Despesas com o seguro-desemprego por modalidades no período de 2009-2013, a valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA/IBGE. Período de 2014-2017, projeções.**

| Ano   | Desempregado formal | Pescador Artesanal | Empregado doméstico | Bolsista Qualificação | Trabalhador Resgatado | Total    |
|-------|---------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|----------|
| 2009  | 24.508,8            | 1.198,0            | 21,9                | 76,8                  | 5,8                   | 25.811,3 |
| 2010  | 24.319,7            | 1.490,9            | 25,9                | 11,2                  | 3,8                   | 25.851,5 |
| 2011  | 26.846,9            | 1.509,6            | 27,8                | 17,4                  | 4,0                   | 28.405,7 |
| 2012  | 28.797,6            | 2.121,5            | 30,5                | 0,0                   | 4,2                   | 30.953,8 |
| 2013  | 31.709,7            | 2.003,5            | 34,3                | 35,8                  | 4,2                   | 33.787,5 |
| 2014* | 32.968,8            | 2.155,7            | 39,6                | 36,4                  | 4,5                   | 35.205,0 |
| 2015* | 36.059,7            | 2.379,8            | 43,3                | 39,8                  | 4,9                   | 38.527,5 |
| 2016* | 39.409,9            | 2.625,3            | 47,3                | 43,5                  | 5,4                   | 42.131,4 |
| 2017* | 43.075,1            | 2.896,3            | 51,7                | 47,6                  | 5,9                   | 46.076,6 |

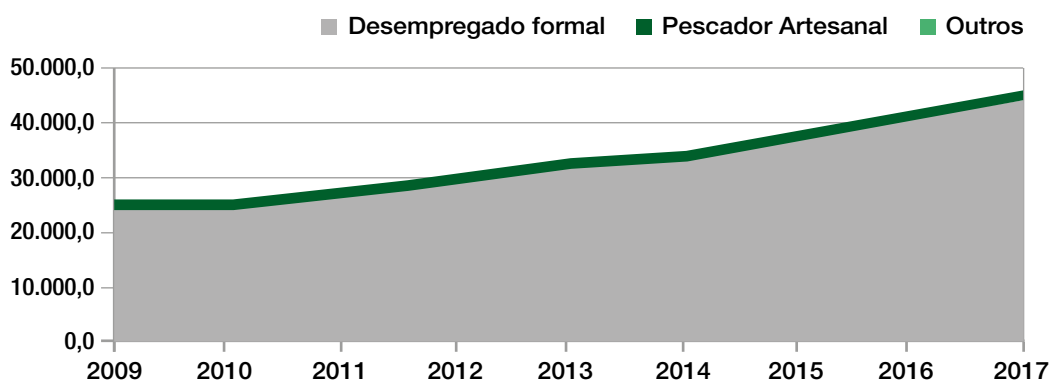
\* Projeções; Valores em R\$ milhões  
Fonte: TC 007.349/2014-9.

Verificou-se, a partir dos dados apresentados, que a modalidade de seguro-desemprego do desempregado formal ainda representa porcentagem majoritária na composição dos gastos (93,8% das despesas com o benefício em 2013). Entretanto, constatou-se um aumento acentuado nos gastos com as demais modalidades, o que é preocupante.

O Gráfico 41 a seguir mostra a comparação de gastos entre as modalidades. Pode-se observar que os gastos com modalidade de pescador artesanal têm crescido de forma acelerada nos últimos anos. O número de beneficiários aumentou substancialmente, passando de 106 mil em 2003 para

970 mil em 2012. Já no ano de 2013 o gasto, a valores de dez/2013, corrigido pelo IPCA, foi de R\$ 2,0 bilhões. A previsão de gastos com essa modalidade para 2014, de acordo com o MTE, é de R\$ 2,2 bilhões, um valor expressivo, dentro de um contexto de falta de recursos para o programa como um todo.

**Gráfico 17 – Despesas com seguro-desemprego por modalidades no período de 2009-2013, em valores de dez/2013, corrigidos pelo IPCA/IBGE. Período de 2014-2017, projeções.**



Fonte: TC 007.349/2014-9.

O trabalho conclui que, na situação atual, em que os recursos do FAT estão cada vez mais escassos, algumas opções podem ser analisadas a fim de aperfeiçoar essa política pública, a começar por inserir esse benefício na esfera da assistência social, utilizando-se de recursos outros que não aqueles do Fundo.

Concluiu-se ainda que, além dos altos custos para o FAT, os quais não são ressarcidos pelo Tesouro, esse tipo de benefício assistencial não permite a aplicação da sistemática de controle de pagamentos existente para o trabalhador formal em situação de desemprego involuntário. Isto é, os controles existentes para fiscalizar o empregado formal não podem ser aplicados ao trabalhador informal, o que sujeita a execução do programa a inúmeros tipos de fraudes.

## Conclusão

O presente relatório se propôs a oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre a Função Trabalho e a atuação do TCU. Para tanto, abordaram-se os dados orçamentários e financeiros, os indicadores de desempenho, os grandes temas acompanhados pelo TCU e os trabalhos relevantes realizados pelo Tribunal nessa área.”

É o relatório.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Primeiramente, gostaria de parabenizar o Relator pela qualidade do trabalho apresentado, que traça um panorama acerca do desempenho da Função Trabalho, com análise do alcance dos objetivos e metas das principais políticas da área, bem como da atuação do TCU nesse segmento.

Um dos pontos que me chamaram a atenção diz respeito à distorção nos gastos com políticas públicas de emprego, consistente na utilização da quase totalidade dos recursos em políticas passivas, que não atacam as causas do desemprego, buscando tão somente oferecer algum tipo de assistência financeira temporária aos trabalhadores que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Gasta-se pouco para qualificar e reposicionar o desempregado, gerando um círculo vicioso, já que a ausência de políticas ativas eleva a rotatividade e, conseqüentemente, os gastos com seguro-desemprego.

Não se vislumbra, ademais, alteração nesse cenário, considerando a informação de que, embora o Codefat, gestor do FAT, destine recursos para a qualificação dos trabalhadores, esses tem sido objeto de grandes cortes por parte da Secretaria de Orçamento Federal.

Outra questão preocupante refere-se ao fato de as receitas atuais do FAT não serem mais suficientes para o pagamento das despesas obrigatórias do fundo, estando, dentre as principais causas, a retirada de recursos do Fundo pelo Governo Federal por meio das Desvinculações das Receitas da União (DRU), que recolhe ao Tesouro 20% dos recursos do PIS/Pasep, assim como as desonerações sobre o PIS/Pasep sem o devido ressarcimento ao FAT.

Certamente o aumento acentuado nos gastos contribui significativamente nessa descompensação. Os aumentos reais do salário mínimo, a alta rotatividade do mercado de trabalho e a criação de novas modalidades de seguro-desemprego, sem a correspondente fonte de recursos, são fatores que impactam diretamente as despesas do fundo.

As recentes medidas que alteram as regras de concessão do seguro-desemprego, ao tempo em que podem auxiliar no ajuste do balanço financeiro do FAT, não são, todavia, suficientes para promover as alterações de que a política voltada ao trabalhador necessita.

Ressalte-se, por fim, que as medidas de controle, entre elas a fiscalização nos procedimentos de concessão de benefícios, mostram-se imprescindíveis para a prevenção e identificação de fraudes, merecendo destaque as atuações desta Corte na revelação dos problemas estruturais existentes.

Com essas considerações, acreditando que o presente trabalho trará importantes subsídios à gestão dessa área, concluo parabenizando a todos que com ele colaboraram.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

# PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

1. Trata-se de Relatório Sistêmico da Função Trabalho (Fisc Trabalho) realizado com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, a suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Trabalho e a atuação do TCU.
2. O presente trabalho segue a linha dos esforços empreendidos por este Tribunal, no sentido de contribuir com a evolução dos serviços públicos prestados pelo Estado Brasileiro, mediante a realização de análises de caráter sistêmico, buscando identificar as fragilidades porventura existentes e colaborar com a melhoria da Governança no Setor Público.
3. O levantamento busca, ainda, aprimorar o controle externo sobre a função Trabalho, bem como subsidiar o controle social, realizado individualmente ou por meio da sociedade organizada.
4. Juntamente a este Fisc Trabalho estou trazendo para a apreciação deste Colegiado, nesta oportunidade, mais duas fiscalizações correlatas, sendo uma delas autuada no TC-018.481/2013-2, tratando de auditoria de conformidade no Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal, e a outra, TC-023.944/2014-5, que trata de levantamento no Programa do Seguro-Desemprego com foco na análise comparativa e avaliativa dos sistemas de seguro-desemprego adotados no Brasil e nos países da União Europeia (UE). A essas auditorias seguirão outros trabalhos da espécie, de forma a entregar à sociedade brasileira informações aprofundadas sobre a matéria e discutir, em conjunto com os demais órgãos da Administração Pública, caminhos sustentáveis para a resolução dos entraves e para mitigação dos riscos porventura identificados.
5. As informações apresentadas neste levantamento baseiam-se, salvo menção em contrário, em dados coletados até o ano de 2013, que eram aqueles que estavam disponíveis, em sua maior parte, até o momento da auditoria.
6. Passo a apresentar as principais constatações da Secex-Previdência, tomando a liberdade de transcrever trechos de seu Relatório e seguindo, para tanto, a estrutura de quatro capítulos nele constante: (i) Onde estão sendo aplicados os recursos da Função Trabalho; (ii) Como está o acompanhamento da Função Trabalho; (iii) O que precisa ser resolvido; e (iv) O que o TCU constatou em fiscalizações.

## I

### Onde estão sendo aplicados os recursos da Função Trabalho

7. O trabalho é reconhecido constitucionalmente como direito social do cidadão e dever do Estado. Em âmbito federal, as atividades relacionadas ao trabalho estão a cargo do Ministério do

Trabalho e Emprego (MTE), que é responsável pela formulação e execução das políticas públicas voltadas para a geração de emprego, trabalho e renda.

8. Para a execução dessas políticas, o MTE conta com o quarto maior orçamento dentre as funções de Governo, com dotação de R\$ 70,63 bilhões em 2013, representando mais de 7% do orçamento total executado pela União. É superado apenas pelos orçamentos das funções Previdência Social, Saúde e Educação. Este orçamento é executado no âmbito de três unidades orçamentárias: o próprio Ministério do Trabalho e Emprego, responsável por todo o orçamento da Administração Direta do MTE; a Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho (Fundacentro), entidade de natureza jurídica de Direito Público vinculada ao MTE; e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao MTE.

9. Quanto à distribuição desse orçamento, em 2013 o FAT foi responsável por 95,6% do orçamento total do MTE, enquanto que a unidade orçamentária representada pelo ministério geriu 4,3% do total executado, ficando a Fundacentro com 0,1%. Fica então evidente que quase a totalidade das políticas da pasta são executadas com recursos do FAT. Quanto à evolução da distribuição do orçamento entre as três unidades, verifica-se que o percentual do FAT vem crescendo ao longo dos últimos anos, ao passo que a participação do MTE e da Fundacentro no orçamento decrescem.

10. Do orçamento destinado ao MTE, 99,6% estão alocados nas subfunções relativas à proteção, benefícios ao trabalhador e ao fomento ao trabalho. Esses recursos são destinados, em quase sua totalidade, para o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e abono-salarial, bem como ao financiamento dos programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES.

11. Quanto ao FAT, a sua principal fonte de receita é oriunda do PIS/Pasep. Entretanto, como parte da política destinada a estimular alguns setores a melhorar a produção, aumentar emprego e/ou reduzir custos de produção, o governo tem optado por abrir mão da receita de vários tributos, incluindo o PIS/Pasep. Essa política de desoneração tem resultado, desde 2009, em crescente renúncia de receitas do PIS/Pasep, com estimativas de crescimento até 2017, o que resulta no comprometimento cada vez maior das receitas do FAT. Conforme dados obtidos do TC-007.349/2014-9, que trata de auditoria operacional no FAT, as renúncias de receita do PIS/Pasep atingiram o montante de R\$ 10,6 bilhões no ano de 2013, representando mais de 20% do total de receitas oriundas daquela fonte.

12. Ante a ausência de um mecanismo de compensação ao FAT em razão dessa significativa perda de receita, o equilíbrio das contas do Fundo vem sendo comprometido. O resultado é a necessidade de dotação crescente de recursos no Orçamento Geral da União para a função Trabalho, ante a necessidade de o FAT cobrir o saldo negativo das suas contas, ocasionado pelo aumento dos gastos com seguro-desemprego e abono salarial e o corte de receitas por desvinculação e desonerações.

13. Outro fator contribuinte para o desequilíbrio das contas do FAT, apontado no levantamento de auditoria autuado no TC-023.944/2014 5, é o fato de as microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte (EPP) estarem isentas de contribuir para o PIS/Pasep. Ocorre que cerca de 40% dos beneficiários do segurodesemprego são provenientes dessas empresas.

14. No que tange à aplicação dos recursos nos programas voltados à proteção aos trabalhadores, observa-se um crescente aumento da aplicação de recursos nas políticas passivas, como o seguro-desemprego e abono salarial, com o conseqüente decréscimo da participação das políticas ativas, destinadas à qualificação do trabalhador e à facilitação de sua inserção no mercado de trabalho. Observa-se que a aplicação de recursos na execução de políticas ativas em 2002 representava apenas 3,48% do total de recursos aplicados em políticas passivas. Esse percentual, já pequeno, caiu para insignificantes 0,38% em 2013. A consequência dessa excessiva priorização das políticas passivas em detrimento das políticas ativas resulta em um ciclo vicioso, em que, ante à baixa qualificação do trabalhador e as dificuldades para inseri-lo no mercado de trabalho acabam elevando a rotatividade e diminuindo a sua remuneração, aumentando, com isso, os gastos com benefícios do seguro-desemprego e abono salarial.

## II

### Como está o acompanhamento da Função Trabalho

15. O acompanhamento do desempenho da Função Trabalho, com análise do alcance dos objetivos e metas das principais políticas da área, é realizado por meio dos indicadores presentes no Plano Plurianual e nos relatórios de gestão das unidades jurisdicionadas do MTE. Esses indicadores possuem papel relevante na transparência das políticas públicas, sendo, por essa razão, fundamentais para a correta prestação de contas do uso dos recursos públicos.

16. Nesse sentido, foram levantados 38 indicadores, os quais podem ser classificados em três grupos relacionados aos objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas desenvolvidas pelo MTE. Dessa forma, 16 indicadores tratam de questões afetas à oferta de trabalho (mercado de trabalho; concessão de seguro-desemprego e abono salarial; qualificação profissional; e intermediação de mão-de-obra), 5 dizem respeito à geração de trabalho e renda (créditos do Proger e do PNMPO), e os 17 restantes contemplam o aspecto qualitativo do emprego (fiscalização do trabalho; combate ao trabalho infantil e escravo; intervenção fiscal; e prevenção de acidentes do trabalho).

17. Alguns desses indicadores merecem destaque em razão da sua importância na avaliação do desempenho das políticas públicas da função Trabalho, bem como da sua visibilidade perante a sociedade:

17.1. **Taxa de atividade:** proporção da População Economicamente Ativa (PEA) frente a População em Idade Ativa (PIA).

17.1.1. A PIA é a parcela da população acima de uma determinada faixa etária, definida de acordo com a metodologia da pesquisa realizada. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em sua Pesquisa Mensal de Emprego (PME), define a PIA como a parcela da população com idade a partir de 10 anos. A partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2011 (Pnad/2011), o IBGE passou a definir a PIA em função da faixa etária a partir de 15 anos.

17.1.2. A PEA é a parcela da PIA formada pela população ocupada e desocupada (aqueles que estão em busca de trabalho).

17.1.3. Em relação a esse indicador, a SecexPrevidência aponta como única objeção o fato de que ele não deveria ser um indicador do Programa 2071, em razão de esse programa tratar da

intermediação da mão de obra e da qualificação profissional, bem como da geração de renda e emprego.

17.2. **Taxa de formalidade:** fração da população ocupada que possui relações contratuais de trabalho amparadas por legislação específica.

17.2.1. Trata-se de um indicador de efetividade das políticas desenvolvidas pelo MTE. Em relação a esse indicador, a SecexPrevidência apresenta as seguintes objeções:

“A primeira objeção à formulação refere-se à consideração da população entre 10 e 16 anos pela formulação do MTE. A segunda se deve ao fato de a população contribuinte ser distinta daquela que possui carteira assinada, que, a princípio, caracterizaria o mercado de trabalho formal, aproximando-se, assim, de um indicador de cobertura previdenciária, não de formalização do mercado de trabalho. Além disso, a Pnad, de onde é retirada o quantitativo de contribuintes, em razão do seu questionário, deve possivelmente englobar todas as pessoas que contribuem para algum instituto de previdência, inclusive as dos regimes próprios de previdência, o que causaria dupla contagem dos servidores estatutários. Adicionalmente, o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), do qual é obtido o quantitativo de estatutários, apenas abrange as pessoas que possuem duas atividades simultâneas, o que subestima tal número. Todas essas falhas fazem com que a métrica de indicador seja inadequada.

Compreendendo que a Taxa de Formalização possui várias versões de cálculo, inclusive em produções acadêmicas sobre o tema, urge que o MTE estabeleça métrica para o indicador que, eliminando os problemas citados, seja factível de ser obtido pelos sistemas de informações disponíveis, bem como passe a ser estável ao longo do tempo. Essa constatação compromete a confiabilidade da estimativa do indicador.”

17.3. **Taxa de Desocupação:** percentual de pessoas desocupadas em relação às pessoas economicamente ativas.

17.3.1. Esse indicador é normalmente divulgado na mídia como taxa de desemprego, sendo esse o conceito pelo qual é, portanto, mais difundido na sociedade. Em relação a esse indicador, o IBGE realiza dois tipos de pesquisa, sendo uma a Pesquisa Mensal de Emprego (PME), realizada apenas nas regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, e a outra a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), com cobertura nacional, mas realizada trimestralmente, no caso da Pnad contínua. A diferença nos valores dos indicadores obtidos nessas duas pesquisas tem se situado na casa de 2% a maior para a Pnad.

17.3.2. Em relação a esse indicador, a SecexPrevidência não aponta objeções.

17.4. **Taxa de Participação da População Negra no Total de Empregos Formais:** calculado com base na Rais.

17.4.1. As informações relativas a Raça/Cor, necessárias para o cálculo desse indicador, são disponibilizadas desde a RAIS ano-base 2006, mas continuam contemplando apenas o universo dos vínculos celetistas. Assim, carece de providências para que as informações referentes à raça/cor do trabalhador sejam mais precisas, em especial em relação aos vínculos estatutários.

17.5. **Taxa de Cobertura do Seguro-Desemprego:** percentual de trabalhadores segurados na modalidade Trabalhador Formal relativo ao total de trabalhadores demitidos sem justa causa.

- 17.5.1. Como a obtenção do seguro-desemprego deve ser visto como a última opção em favor do trabalhador demitido, ante a proteção prioritária da intermediação de mão de obra e da qualificação profissional, o indicador tende a dar uma informação distorcida, na medida que um maior percentual não indica uma melhor efetividade das políticas desenvolvidas. Dessa forma, a SecexPrevidência aponta que o indicador enseja aprimoramentos na sua métrica, de modo que o indicador possa ser representativo e prático nas tomadas de decisão do MTE.
- 17.6. **Taxa de Cobertura do Abono Salarial:** relação entre quantitativo de beneficiados e o total de trabalhadores que fazem jus ao benefício.
- 17.6.1. Na avaliação desse indicador, o quantitativo de beneficiados não foi encontrado na internet, bem como não foi identificado o método de coleta e tratamento dos dados para estimativa do indicador.
- 17.7. **Taxa de Inserção dos Beneficiários de Qualificação no Mundo do Trabalho:** percentual de trabalhadores qualificados inseridos no mercado de trabalho.
- 17.7.1. Quanto a esse indicador, foi apurada a pouca confiabilidade da fonte de informação da base de qualificados, o que compromete a avaliação do alcance das metas dos convênios de qualificação, em especial, o número de pessoas efetivamente qualificadas. Esses números são informados pelas convenientes, mas não passam por qualquer checagem e/ou supervisão por parte do MTE.
18. Foi apontada pela auditoria a dificuldade de reprodução do cálculo dos indicadores, em razão da indisponibilidade dos dados no endereço eletrônico do MTE. Ante essa situação, ressalta-se a necessidade de que o MTE providencie a disponibilização de informações atualizadas dos indicadores e, quando possível, os bancos de dados que subsidiam os seus cálculos.
19. Além disso, foi detectada nesta auditoria a ausência de um indicador de taxa de rotatividade, cuja importância se reflete no número de desempregados que procuram o seguro-desemprego. Esse indicador poderia explicar, pelo menos em parte, os gastos crescentes de seguro-desemprego, não obstante a queda da taxa de desocupação. No campo da qualificação profissional, foi apontada a necessidade de um indicador intermediário que meça a taxa de aprovação da qualificação profissional, aferindo a proporção dos participantes que concluem os cursos com aproveitamento satisfatório. Por fim, ante a necessidade de acompanhamento da sustentabilidade financeira e atuarial para o FAT, a auditoria aponta a premência da adoção de indicadores para acompanhamento do FAT, e que esses sejam monitorados via PPA e/ou relatório de gestão.

### III

#### O que precisa ser resolvido

20. As fiscalizações empreendidas por este Tribunal relacionadas à Função Trabalho têm buscado focar especialmente as questões afetas às transferências voluntárias e à sustentabilidade do FAT.
21. Quanto às transferências voluntárias efetuadas pelo MTE, foi verificado que no período de agosto de 2009 até maio de 2013 foram celebrados 994 ajustes, totalizando R\$ 1,5 bilhão em recur-



os federais empenhados. Desse total, 552 referiam-se a instrumentos formalizados mediante termo de convênio, registrados no Siconv, ao passo que os 442 restantes foram celebrados com entes federados no âmbito do Projovem Trabalhador. Esses últimos, pelo fato de estarem sujeitos a normas próprias, não são firmados por meio da assinatura de termo de convênio e não constam do Siconv.

22. As fiscalizações realizadas pelo Tribunal buscam acompanhar as fases de celebração, acompanhamento e prestação de contas envolvidas na gestão das transferências. Essas fiscalizações revelaram a existência de fragilidades que comprometem o alcance dos objetivos das ações executadas por meio das transferências voluntárias realizadas pelo MTE.

23. Foram detectados, pelas ações fiscalizatórias realizadas desde 2007 por este Tribunal, problemas nas três fases acima mencionadas. Constatou-se que os pareceres técnicos e jurídicos não analisavam suficientemente as peças, tanto na análise dos planos de trabalho, quanto na análise das prestações de contas. Constatou-se, também, a insuficiência de acompanhamento e/ou fiscalização da execução dos ajustes examinados. Diante do grande número de fragilidades em todas as fases de gestão das transferências voluntárias no MTE, concluiu-se que o Ministério estava operando acima de sua capacidade.

24. Dentre as medidas adotadas pelo Tribunal em relação a aos problemas relacionados às transferências voluntárias, destaca-se a determinação no sentido de que o MTE somente formalizasse convênios na medida em que dispusesse de condições técnico-operacionais para executar adequadamente as fases de celebração, monitoramento/fiscalização e prestação de contas, de acordo com os normativos que disciplinam a matéria (item 9.3.5 do Acórdão 1.687/2009-TCU-Plenário). Os monitoramentos posteriores realizados para a verificação do cumprimento daquela determinação evidenciam que até o momento persistem fragilidades nas três fases da gestão das transferências voluntárias.

25. Na fase da celebração dos ajustes, foram verificadas análises insuficientes, tanto da área técnica, quanto da jurídica, dos aspectos necessários à garantia da observância das condições e dos dispositivos legais na aprovação de ajustes de transferências voluntárias.

26. Na fase de acompanhamento, foi constatada a ausência de fiscalização *in loco*, bem como a pouca utilização de outras formas de acompanhamento dos ajustes, além de repasses financeiros, a partir da segunda parcela, sem manifestação expressa e/ou comprovação documental quanto à regularidade da execução do plano de trabalho.

27. Por fim, na fase de prestação de contas, foi apurado atraso na apreciação das prestações de contas de 89% dos convênios e de 95% dos repasses relativos ao Projovem. Ressalte-se, ainda, que 65% das contas referentes aos convênios encontravam-se com atrasos superiores a 360 dias na sua apreciação, enquanto que 59% das contas do Projovem tinham atrasos superiores a 540 dias.

28. Essas constatações demonstram que o MTE tem apresentado problemas estruturais na gestão de suas transferências voluntárias, especialmente no tocante às ações de qualificação profissional, o que compromete a regularidade na aplicação dos recursos públicos e o alcance dos objetivos dessas ações. Em última instância, pode-se afirmar que o MTE não possui capacidade

administrativa e operacional para celebrar, acompanhar, supervisionar e realizar as devidas análises das prestações de contas dos convênios ou outros ajustes de mesma natureza, como por exemplo, as transferências do Projovem.

29. Uma medida relativamente recente que pode vir a adequar o quantitativo de convênios firmados pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE à sua real capacidade operacional é o acordo de cooperação firmado em dezembro de 2013 com o Ministério da Educação (MEC), permitindo que os cursos até então ofertados no âmbito do PNQ fossem incluídos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Em que pese essa medida, é importante ressaltar a necessidade de o MTE aperfeiçoar os procedimentos e controles das transferências voluntárias que ainda permanecem sob sua responsabilidade. De qualquer forma, essa questão continuará a ser tratada no monitoramento do Acórdão 1.687/2009-TCU-Plenário.

30. Passo agora a tratar da questão referente à **sustentabilidade do FAT**.

31. Conforme apurado pelas fiscalizações deste Tribunal, em 2009 o fundo apresentou déficit nominal próximo a R\$ 2,8 bilhões. Esse resultado decorreu da tendência já observada de elevação de despesas desproporcional ao crescimento das receitas do fundo. Esse crescimento das despesas foi decorrente de fatores, tais como a elevação do valor do salário mínimo e o crescimento do número de beneficiários do abono salarial e do seguro-desemprego.

32. Apesar de as projeções feitas nos autos do TC-010.722/2008-5 (representação em razão de reportagem veiculada pelo jornal Valor Econômico, em 18/10/2007, sobre projeções apontando possível déficit no FAT para o exercício de 2009) indicarem uma tendência de elevação do déficit nominal do fundo, em 2010 houve uma redução para R\$ 267,3 milhões, enquanto que em 2011 e 2012 ocorreu superávit, nos valores de R\$ 989 milhões e R\$ 3,37 bilhões, respectivamente. Essa inversão nas perspectivas deveu-se ao forte aumento das receitas no período, especialmente devido ao crescimento da arrecadação do PIS/Pasep ocasionado pelo crescimento econômico no período.

33. Entretanto, em 2013, o aumento da arrecadação não foi mais suficiente para anular os problemas do crescimento acentuado das despesas. Assim, mesmo com um aporte de quase R\$ 5 bilhões do Tesouro, foi verificado um déficit superior a R\$ 10 bilhões. Ante essa piora nas contas do fundo, o Tribunal realizou auditoria operacional no FAT (TC-007.349/2014-9), com objetivo de verificar as contas do Fundo e avaliar se este seria sustentável, no curto, médio e longo prazos. Nessa auditoria foi constatado que as receitas do fundo não estão aumentando no mesmo ritmo das despesas, ocorrendo em 2013 até mesmo uma queda na arrecadação. Por seu turno, as despesas vêm subindo de forma contínua e acentuada, sem indícios de que esse ritmo de crescimento venha a atenuar-se.

34. Para o período de 2014 a 2017, as projeções realizadas pelo MTE indicam déficit nominais cada vez maiores e a necessidade de aportes substanciais de recursos do Tesouro para a manutenção das atividades do FAT.

35. Avaliou-se, ainda, que as receitas atuais já não são mais suficientes para o pagamento das despesas obrigatórias do Fundo. Várias são as causas, entre elas a retirada de recursos do Fundo pelo

Governo Federal por meio das Desvinculações das Recitas da União (DRU), que recolhe ao Tesouro 20% do recursos do PIS/Pasep; as desonerações sobre o PIS/Pasep, sem o devido ressarcimento ao FAT; os aumentos reais do salário mínimo, que impactam diretamente nos valores dos benefícios pagos; a alta rotatividade do mercado de trabalho brasileiro, que aumenta os gastos com seguro-desemprego; a criação de novas modalidades de seguro-desemprego, sem a correspondente fonte de recursos; entre outros fatores.

36. No período de 2009 a 2013 houve um aumento real de quase 30% nas despesas com seguro-desemprego. Esse aumento, de acordo com o MTE, é devido ao incremento do número de trabalhadores formais no mercado de trabalho, à relativa manutenção, em níveis elevados, da taxa de rotatividade de mão de obra, e, principalmente, ao crescimento do valor do salário mínimo em termos reais, que tem um forte impacto nos benefícios do seguro-desemprego. Também a inclusão de novos beneficiários, como os pescadores artesanais e empregados domésticos, sem a respectiva contrapartida em aumento de receitas, resulta na piora da situação deficitária do Fundo.

37. Em relação ao abono salarial, no mesmo período, as despesas com o pagamento do benefício cresceram 54%. O MTE, atribui esse incremento ao aumento do número de trabalhadores formais no mercado de trabalho e, principalmente, ao crescimento do valor do salário mínimo em termos reais.

38. Como consequência do desequilíbrio entre receitas e despesas correntes, além de necessitar de aportes do Tesouro Nacional, o Fundo tem recorrido ao seu patrimônio, por meio de recorrentes saques nas suas disponibilidades financeiras. As disponibilidades do FAT estão em níveis críticos, sendo que, não havendo mudanças que importem aumento de receitas ou corte de despesas, devem cair, já em 2015, para níveis abaixo da Reserva Mínima de Liquidez definida por lei.

39. Concluiu-se que a sustentabilidade do Fundo está seriamente ameaçada já no curto prazo, e as previsões em relação ao médio prazo são de déficit ainda maiores, devido ao aumento das despesas obrigatórias superiores ao aumento das receitas. De acordo com a auditoria realizada, não se vislumbra modificações positivas nesse diagnóstico, a não ser que ocorra importantes mudanças estruturais que permitam aumentar a receita e, se não for possível diminuir, pelo menos estabilizar as despesas em patamares sustentáveis.

## IV

### O que o TCU constatou em fiscalizações

40. Passo a tratar agora dos resultados das fiscalizações realizadas pelo Tribunal no Programa do SeguroDesemprego, que é o programa de maior relevância e materialidade desenvolvido pelo MTE, financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

41. Inicialmente, cabe trazer algumas informações acerca do Programa do Seguro-Desemprego. Esse programa teria sido inicialmente criado para atender aos empregados formais. Posteriormente, foi ampliado, por meio da inclusão de novos beneficiários. Atualmente, o programa atende aos seguintes tipos de beneficiários:

- a) trabalhador formal desempregado em virtude de dispensa sem justa causa;
- b) pescador profissional que exerça sua atividade de forma artesanal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie (Leis 8.287/1991 e 10.779/2003);
- c) trabalhador que estiver com o contrato de trabalho suspenso em virtude de participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador (Medida Provisória 2.164-41/2001, originariamente MP 1.709/1999);
- d) empregado doméstico que for dispensado sem justa causa (Lei 10.208/2001); e
- e) trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo (Lei 10.608/2002).

42. O relatório elaborado pela equipe de auditoria descreve em detalhes os mecanismos envolvendo a concessão e o controle do benefício do seguro-desemprego. Foi feita também uma avaliação dos fatores influentes no aumento dos valores despendidos com a concessão deste benefício, tais como, valorização do salário mínimo, redução da taxa de informalidade e aumento da taxa de rotatividade. Sempre que possível, foram apresentadas comparações com os fatores observados nos países da União Europeia na execução de programas assemelhados.

43. É também traçado um perfil do fenômeno desemprego no Brasil. Neste aspecto, apurou-se que taxa de desemprego verificada no Brasil diminuiu de 12,3%, em 2003, para 5,9%, em 2012. Em número de trabalhadores, esses percentuais representam a criação de cerca de 15,4 milhões de empregos formais.

44. Não obstante a redução da taxa de desemprego, no que tange às despesas com o pagamento do benefício, foi verificado que no período de 2009 a 2013, houve um aumento real de quase 30% nessas despesas. A auditoria operacional na gestão do FAT (TC-007.349/20149) revelou que uma parte desse crescimento pode ser atribuída ao aumento de requerimentos relativos às faixas de maior tempo de vínculo laboral. Embora as causas para esse aumento de requerimentos nas faixas de maior tempo de vínculo laboral ainda estejam em estudo pelas áreas técnicas envolvidas, uma das hipóteses seria a busca do saque do FGTS. Conforme apontado no relatório, essa questão do duplo sistema de proteção do desempregado no Brasil (seguro-desemprego e FGTS) merece uma investigação mais aprofundada.

45. Ante a tendência de crescimento das despesas com o pagamento de seguro desemprego, foram adotadas algumas medidas que tendem a limitar as concessões indevidas do benefício. Nesse sentido, a Portaria 768/2014 exige dos empregadores uma prévia consulta à página eletrônica do MTE para verificar se os trabalhadores em processo de contratação estão recebendo o benefício do segurodesemprego. Além disso, a admissão deve ser previamente informada ao MTE, por meio do Caged, a fim de permitir, se for o caso, o bloqueio do benefício. Outra medida que está em implementação junto à Caixa Econômica Federal é a adoção da tecnologia biométrica no processo de pagamento do benefício, a fim de evitar pagamentos indevidos.

46. Por outro lado, a Lei 12.513/2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), promoveu alterações na Lei 7.998/1990 a fim de condicionar o recebimento do benefício do segurodesemprego à participação em cursos de qualificação profissional, além de permitir a suspensão do direito à percepção do benefício em caso de recusa de emprego.

47. Feita essa breve síntese acerca dos aspectos principais relacionados ao seguro-desemprego, passo a abordar os resultados das fiscalizações realizadas pelo Tribunal, especialmente no que diz respeito às irregularidades detectadas.

48. Na auditoria de dados no sistema do seguro-desemprego (TC-012.829/20129), avaliou-se em que medida os recursos destinados ao pagamento do seguro-desemprego estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente. As principais irregularidades e deficiências constatadas nessa auditoria são:

- a) parcelas pagas após reemprego detectado no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS);
- b) parcelas pagas em acúmulo com benefícios da Previdência Social, com remunerações registradas no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), declaradas na Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP), ou na situação de contribuinte individual, pela Guia da Previdência Social (GPS);
- c) parcelas pagas a indivíduo registrado no Sistema Informatizado de Controle de Óbito (Sisobi);
- d) parcelas pagas em atraso, em razão do registro do Programa de Integração Social (PIS) não ser o ativo; e
- e) inexistência de sistema ou módulo de gerenciamento de risco.

49. Como resultado dessa fiscalização, o Tribunal exarou diversas recomendações e determinações ao MTE com vistas ao aprimoramento do benefício, as quais, pela complexidade e relevância do assunto, estão sendo constantemente monitoradas.

50. Nesta oportunidade estou trazendo também à apreciação deste Colegiado, conforme já mencionado, a auditoria nos recursos destinados ao pagamento do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), autuada no TC-018.481/2013-2. Conforme apontado naquela fiscalização, do total de mais de 2,1 milhões de parcelas do SDPA pagas no período de janeiro de 2012 a junho de 2013, 30 mil parcelas foram consideradas indevidas, as quais somaram mais de R\$ 19,5 milhões.

51. Referente àquela auditoria, entendo pertinente transcrever a seguir as seguintes considerações que expus na Proposta de Deliberação acerca dos achados de auditoria referentes à ampliação do número de segurados do SDPA:

“51. Inicialmente, a auditoria aponta a ocorrência de boas práticas de gestão do benefício no âmbito do Estado do Ceará, onde foi observado o combate à fraude, bem como a moralização do processo de concessão do SDPA na unidade do Sine daquele Estado, com a colaboração do Ministério Público Estadual, da Procuradoria Regional do Trabalho da 7ª Região e da Defensoria Pública. Em razão dessa iniciativa, segundo dados do MTE, a quantidade de requerimentos do SDPA no Ceará em 2010 apresentou uma redução de 23,2% e, desde então, o número de requerimentos manteve-se praticamente constante.

52. Por outro lado, nos quatro estados com os maiores dispêndios de SDPA (Pará, Maranhão, Bahia e Amazonas), verificou-se uma forte tendência de crescimento na quanti-

dade de requerimentos do benefício nos últimos anos, acompanhado de um correspondente aumento nas quantias pagas. Além disso, ao analisar a evolução da participação das populações masculina e feminina no total de segurados do SDPA e de portadores de Registro Geral de Atividade Pesqueira (RGP), constatou-se que, com exceção da realidade verificada no Ceará, é marcante o crescimento da participação feminina no total de segurados do SDPA ao longo dos últimos anos nos outros estados.

53. A respeito dessa observação, no Estado do Ceará, a proporção entre segurados do sexo masculino e feminino tem se mantido em percentuais próximos de 97% e 3%, respectivamente. Nos demais estados, verifica-se que em 2012 a proporção foi de 52,3%/47,7% no Pará, 44,6%/55,4% na Bahia, 62,4%/37,6% no Amazonas e 43,8%/56,2% no Maranhão. Portanto, a grande diferença em relação ao modelo paradigma do Estado do Ceará, bem como a proporção de segurados do sexo feminino superando os do sexo masculino nos estados da Bahia e do Maranhão, são fortes indícios da ocorrência de fraude na concessão do SDPA nos demais estados mencionados.

54. Outros indícios de fraudes cometidas na concessão do benefício foram apurados por meio do cruzamento dos dados dos segurados do SDPA com a base do TSE relativa aos candidatos nas eleições de 2006 a 2012. Foram identificados 2.223 candidatos que receberam o benefício do SDPA, dos quais 915 declararam ao TSE que exercem atividade diversa da pesca.

55. Dados do IPEA também mostram que, dos cinco estados analisados, apenas o Ceará apresentou, em 2010, uma quantidade de segurados do SDPA inferior ao número declarado de pescadores no censo daquele ano. Isso significa que, naqueles outros quatro estados, o SDPA foi concedido a um número maior de pessoas do que a quantidade daqueles que se declararam como pescadores no censo de 2010.”

52. Chamou também atenção naquela auditoria a significativa ampliação da participação de segurados do sexo feminino no período de 2008 a 2012, até mesmo ultrapassando, em alguns estados, a parcela do sexo masculino. Isso pode representar indício adicional de irregularidade na concessão desse benefício.

53. O expressivo aumento nas despesas com o pagamento do SDPA, que no ano de 2013 atingiu o montante de cerca de R\$ 2 bilhões, é outro fator a impactar a sustentabilidade do FAT. Vale ressaltar que esse benefício não se encaixa no modelo conceitual de seguredesemprego, já que esses trabalhadores não são empregados, mas sim trabalhadores autônomos, nem decorre de um evento inesperado (acontece todos os anos em períodos determinados), além de não haver contribuição por parte do empregado ou do empregador para o financiamento do Programa. Tal benefício adquire, assim, feições de benefícios assistenciais, nos moldes do bolsa-família e vários outros que assistem à parcela mais pobre da população.

54. Por fim, a auditoria conclui que esse tipo de benefício assistencial não permite a aplicação da sistemática de controle de pagamentos existente para o trabalhador formal em situação de desemprego involuntário. Dessa forma, os controles existentes para fiscalizar o empregado formal não podem ser aplicados ao trabalhador informal, o que sujeita a execução do programa a inúmeros tipos de fraudes.

## V Conclusão

55. Um dos pontos focais da presente auditoria diz respeito à preocupação com a sustentabilidade do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Essa preocupação decorre do expressivo crescimento das despesas custeadas por este fundo, notadamente o seguro-desemprego e o abono salarial. Por outro lado, a principal fonte de receita do FAT, representada pela parcela do PIS/Pasep, sofreu nos últimos anos considerável redução em razão da política de desoneração da folha de pagamento de alguns setores da economia promovido por políticas governamentais.

56. Neste aspecto, são relevantes as medidas econômicas anunciadas pelo governo ao final de 2014, portanto, após a conclusão dos trabalhos da presente fiscalização. Dentre as medidas anunciadas, constam propostas de alteração das regras de concessão do seguro desemprego e do Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (SDPA), tornando mais rígidas as condições para a concessão dos benefícios.

57. Nos termos da Medida Provisória 665, de 30/12/2014, na primeira solicitação do seguro-desemprego, o trabalhador poderá receber quatro parcelas se tiver trabalhado entre 18 e 23 meses nos 36 meses anteriores. Poderá receber cinco parcelas se tiver trabalhado a partir de 24 meses nos 36 meses anteriores. Já na segunda solicitação, ele poderá receber quatro parcelas se tiver trabalhado entre 12 e 24 meses nos 36 meses anteriores. A partir da terceira solicitação, vale a regra anterior, que prevê o recebimento de três parcelas para quem trabalhou entre 6 e 11 meses nos 36 meses anteriores. Para receber quatro parcelas do seguro-desemprego, ele terá de ter trabalhado entre 12 e 23 meses nos 36 meses anteriores e, para receber cinco parcelas, terá de ter trabalhado por, pelo menos, 24 meses nos 36 meses anteriores.

58. Portanto, diferentemente do que era disposto na Lei 7.998/1990, a primeira solicitação de seguro-desemprego somente poderá ser feita após o trabalhador ter trabalhado pelo menos 18 meses na primeira solicitação, e pelo menos 12 meses na segunda solicitação. As regras anteriores permitiam que o benefício fosse requerido após seis meses trabalhados desde a primeira solicitação.

59. No tocante ao SDPA, a Medida Provisória veda o acúmulo de benefícios assistenciais e previdenciárias com o seguro-desemprego. Além disso, foi instituída a carência de um ano a partir do registro oficial como pescador, para que o valor seja concedido. Por fim, o pagamento foi limitado a, no máximo, cinco meses, independente de o prazo que durar o período de pesca proibida.

60. Em que pese a medida provisória ainda se encontrar pendente de aprovação por parte do Congresso Nacional, não resta dúvidas de que as medidas adotadas poderão representar uma redução nas despesas com os mencionados benefícios, favorecendo, assim, o equilíbrio contábil do FAT. Neste sentido, é de se destacar o aumento dos prazos para a primeira e segunda solicitação do seguro-desemprego, o que certamente contribuirá para a redução da rotatividade no trabalho, que foi um dos fatores apontados nesta auditoria como um dos responsáveis pelo aumento das despesas com o benefício.



61. Por outro lado, um novo fator prejudicial à sustentabilidade do FAT vem tomando corpo, especialmente nos últimos meses. Trata-se da piora do cenário econômico brasileiro, com expectativa de crescimento econômico ínfimo, e possibilidade até mesmo de recessão. Diante desse quadro, dois aspectos que impactam negativamente o FAT de forma direta ganham força: a redução de arrecadação do PIS/Pasep, fonte principal de recursos do FAT, e o aumento do desemprego, com consequência direta no aumento das despesas com seguro-desemprego.

62. Ainda em relação à questão da sustentabilidade do FAT, cabe mencionar que a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 239, § 4º, que o financiamento do seguro-desemprego deve receber contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio do setor. Entretanto, mais de 25 anos depois da promulgação da Constituição, essa contribuição ainda não foi regulamentada. A regulamentação poderia favorecer a sustentabilidade do FAT, tanto pelo lado da redução das despesas quanto pelo lado do crescimento das receitas do Programa do Seguro-Desemprego, em função do comportamento das empresas em face desse desincentivo à rotatividade.

63. Por fim, não posso deixar de destacar um aparente paradoxo explicitado na presente auditoria: a redução das taxas de desemprego, acompanhadas do significativo aumento das despesas com a concessão de seguro-desemprego. Conforme já apontado, o MTE atribui o aumento das despesas como o benefício ao incremento do número de trabalhadores formais no mercado de trabalho, à relativa manutenção, em níveis elevados, da taxa de rotatividade de mão de obra, e, principalmente, ao crescimento do valor do salário mínimo em termos reais.

64. A modalidade de levantamento de que se reveste a presente auditoria não incorpora o objetivo de aprofundar as análises das questões apontadas. Dessa forma, não foi possível a comprovação, de forma mais analítica, das razões apresentadas pelo ministério. Entendo, entretanto, que o fenômeno apontado deve ser objeto de avaliação em futuras fiscalizações a serem empreendidas pelo Tribunal nesse benefício.

65. Para concluir, não posso deixar de louvar o abrangente trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria da SecexPrevidência, constituída pelos Auditores Fiscais de Controle Externo Afonso Franklin Meireles (Coordenador), Mauro Sacramento, Cláudio Márcio Ribeiro, Sibeles Farias Marchesini, Teônio Wellington Martins (Diretor) e também pelo Secretário de Controle Externo Fábio Granja. Entendo que os achados e sugestões trazidos por essa equipe serão de grande valia para a programação de futuras auditorias voltadas à função trabalho, e, em especial, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de abril de 2015.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

**Relator**



1. Processo nº TC 018.840/2014-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidade: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: SecexPrevidência.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria, na modalidade levantamento, tratando do Relatório Sistemático da Função Trabalho (Fisc Trabalho) realizado com o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional, as suas comissões e Casas Legislativas e à sociedade brasileira um panorama sobre o tema Trabalho e a atuação do TCU,

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

- 9.1. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como das peças que o fundamentam, ao Ministério de Trabalho e Emprego (MTE), à Comissões temáticas de Seguridade Social e Família (CSSF), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado Federal e à Casa Civil da Presidência da República;
  - 9.2. determinar à SEGECEX que avalie a possibilidade de incluir, em seu planejamento, auditoria visando a identificação de fraude na concessão do seguro-desemprego;
  - 9.3. arquivar os presentes autos.
10. Ata nº 12/2015 – Plenário.
  11. Data da Sessão: 8/4/2015 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0732-12/15-P.
13. Especificação do quorum:
  - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
  - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator), Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
**Vice-Presidente, no exercício da Presidência**

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI  
**Relator**

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral

## **Responsabilidade pelo Conteúdo**

Secretaria de Controle Externo da Previdência,  
do Trabalho e da Assistência Social

## **Responsabilidade Editorial**

Secretaria-Geral da Presidência  
Secretaria de Comunicação  
Núcleo de Criação e Editoração

## **Projeto Gráfico, Diagramação e Capa**

Núcleo de Criação e Editoração

## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Controle Externo da Previdência,  
do Trabalho e da Assistência Social  
SAFS Quadra 4 Lote 1  
Edifício Anexo III Sala 204  
70.042-900 Brasília - DF  
Tel.: (61) 3316 7318  
[secexprevi@tcu.gov.br](mailto:secexprevi@tcu.gov.br)

Ouvidoria

Tel.: 0800 644 1500

[ouvidoria@tcu.gov.br](mailto:ouvidoria@tcu.gov.br)

Impresso pela Sesap/Segedam



## **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo.

## **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)

