

Relatório de Avaliação

Programa Seguro Desemprego

Ciclo 2019

CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE GASTOS DIRETOS

Ciclo CMAP
2019

Política avaliada
Programa Seguro Desemprego

Coordenador da avaliação
Secretaria Federal de Controle Interno /
Controladoria-Geral da União

Executores da avaliação
Secretaria Federal de Controle Interno /
Controladoria-Geral da União

Informações:
Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
Tel: (61) 3412-2358/2360

Home Page:
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/>

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo deste relatório desde que mencionada a fonte.

Lista de siglas e abreviaturas

BGSD: Base de Gestão do Seguro Desemprego

BPC: Benefício de Prestação Continuada

CAGED: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CAIXA: Caixa Econômica Federal

CBO: Código Brasileiro de Ocupação

CLT: Consolidação das Leis Trabalhistas

CNPJ: Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CODEFAT: Conselho Deliberativo do Fundo do Amparo ao Trabalhador

CPF: Cadastro de Pessoa Física

Dataprev: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

Dieese: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GTFAT: Grupo Técnico do FAT

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS: Instituto Nacional do Seguro Social

IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOA: Lei Orçamentária Anual

ME: Ministério da Economia

MTb: Ministério do Trabalho e Emprego

PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBF: Programa Bolsa Família

PIB: Produto Interno Bruto

PIS: Programa de Integração Social

PPA: Plano Plurianual

Pronatec: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSD: Programa do Seguro Desemprego

RAIS: Relação Anual de Informações Sociais

SIAPE: Sistema Integrado de Administração de Pessoal

SINE: Sistema Nacional de Emprego

SISOBI: Sistema de Controle de Óbitos

SPETR: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

SRTE: Superintendências Regionais do Trabalho

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

UnB: Universidade de Brasília

Lista de tabelas

Tabela 1 – Indicadores relacionados com o Seguro Desemprego previstos no Anexo 1, Volume 2, Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), ano base 2017	15
Tabela 2 – Manifestações recebidas pelo Ministério do Trabalho, no período de 2015 a 2018, relacionadas ao Seguro Desemprego.....	23
Tabela 3 – Manifestações respondidas, por tipo, no período de 2015 a 2018.....	23
Tabela 4 – Gastos com Seguro Desemprego 2009-2018 (R\$ bilhões)	24
Tabela 5 – Valores Globais do Orçamento do Programa 2071 nos exercícios de 2016-2019	27
Tabela 6 – Execução orçamentária e financeira da Ação 00H4 nos exercícios de 2015-2018 ...	28

Lista de quadros

Quadro 1 – Proposta de modelo lógico do benefício do Seguro Desemprego formal	15
Quadro 2 – Valores das parcelas a serem pagas como benefício do Seguro Desemprego	17
Quadro 3 – Resultado consolidado de valores pagos, potencialmente indevidos, segregados por tipo de irregularidade.....	25
Quadro 4 – Seguro Desemprego na América Latina	30

Lista de figuras

Figura 1 – Beneficiários PSD x População Ocupada Formal	11
Figura 2 – Requerimentos cadastrados, segurados e beneficiários do Seguro Desemprego, modalidade Trabalhador formal, nos anos de 2017 e de 2018	18
Figura 3 – Valores das parcelas emitidas e pagas, na modalidade Trabalhador formal, nos anos de 2017 e de 2018.....	19
Figura 4 – Estrutura Organizacional do CODEFAT antes da criação do Ministério da Economia (Referência 2018)	21
Figura 5 – Valores pagos por Ação Orçamentária do Programa 2071	27

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Receitas do FAT nos exercícios de 2017 e 2018	28
Gráfico 2 – Despesas do FAT nos exercícios de 2017 e 2018.....	29

Sumário

1	Introdução.....	9
2	Descrição Geral do benefício Seguro Desemprego.....	9
3	Diagnóstico de problemas envolvendo a operacionalização do Seguro Desemprego	11
4	Desenho da Política do Seguro Desemprego	14
5	Implementação da política do Seguro Desemprego	18
6	Governança envolvida na operacionalização do Seguro Desemprego	20
7	Resultados relacionados à execução da política pública	22
8	Impactos.....	23
8.1	Estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre os aspectos fiscais do Seguro Desemprego e do Abono Salarial.....	23
8.2	Trabalhos realizados pela CGU relacionados ao FAT, ao CODEFAT e ao Seguro Desemprego, nos últimos anos.....	24
8.3	Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego realizada pela UnB	25
9	Execução das Despesas Orçamentárias e de Subsídios da União	26
10	Reflexões sobre eficiência e economicidade do gasto com o pagamento de Seguro Desemprego	29
11	Recomendações	30
12	Manifestação da Unidade Examinada.....	31
13	Análise do Controle Interno	37

1 Introdução

Segundo o Guia de Avaliação *Ex Post*¹, a avaliação executiva permite estabelecer o panorama geral acerca de determinada política pública, o que possibilita que, ao final do processo, haja a identificação clara de pontos de aprimoramento em sua execução, bem como acerca de eventual necessidade de avaliação mais aprofundada de tópicos específicos. Para incidir tempestivamente na implementação da política, a avaliação executiva é uma abordagem mais rápida, a ser realizada em um período de quatro a seis meses.

O objetivo primeiro da avaliação executiva é dispor de informações que apoiem a gestão da política pública. Espera-se que, por meio dessa avaliação, seja possível identificar fragilidades relacionadas, especialmente, ao seu desenho, à sua gestão e à sua implementação. O resultado da avaliação deve oferecer subsídios para que possam ser propostas, se necessário, recomendações com oportunidades efetivas de melhorias e de correção de rumos da política em avaliação.

Apresenta-se, a seguir, a avaliação executiva² do Seguro Desemprego, abordando, no que couber, diagnóstico do problema, desenho da política, gestão e governança, implementação, resultados e impactos, buscando possíveis medidas para o seu aprimoramento.

2 Descrição Geral do benefício Seguro Desemprego

O Seguro Desemprego é um benefício de abrangência nacional que integra a seguridade social e tem como objetivo prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de ter sido dispensado sem justa causa, inclusive a indireta.

O benefício foi previsto na Constituição de 1946 como uma assistência aos desempregados. Foi instituído por meio do Decreto-Lei nº 2.284, de 10.03.1986, sendo regulamentado pelo Decreto nº 92.608, de 30.04.1986.

Atualmente, o Seguro Desemprego, em caso de desemprego involuntário, está previsto no Art. 7º da Constituição da República de 1988, entre os direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, visando a consolidação de um Estado de Bem-Estar Social.

A Lei nº 7.998, de 11.01.1990, regulamentou o referido dispositivo constitucional, criando o Programa do Seguro Desemprego (PSD), que provê assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa involuntária, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo, bem como presta auxílio ao trabalhador na manutenção e busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

¹ Guia Prático de Análise *Ex Post* - Avaliação de Políticas Públicas, 2018, IPEA, <https://tinyurl.com/guiaexpost>. Acesso em 10.03.2020

² Segundo o Guia Prático de Análise *Ex Post*, não é possível avaliar uma mesma política pública nas mais distintas abordagens apresentadas no guia, ou, se possível, isso pode ser ineficiente e desperdiçar recursos públicos analisando algo que não é relevante para a gestão da política. Assim, é por meio do panorama geral estabelecido pela avaliação executiva que se pode selecionar a abordagem de análise aprofundada mais adequada e pertinente à situação corrente da política pública.

De acordo com Avaliação Externa do Programa do Seguro Desemprego, realizada pela Universidade de Brasília (UnB) e publicada em 2010³, o Programa visa “*proteger o trabalhador na ausência imediata de trabalho, buscar sua reabsorção em menor espaço de tempo e fomentar sua qualificação com o objetivo de favorecer sua inserção no mercado de trabalho.*”

Dessa forma, o PSD atua na política passiva e ativa de trabalho e emprego, respectivamente, por meio do benefício financeiro do Seguro Desemprego e por meio da intermediação de mão de obra e de qualificação social e profissional.

Atualmente, as modalidades de benefício do Seguro Desemprego são: Seguro Desemprego do trabalhador formal, Seguro Desemprego na forma de bolsa qualificação⁴, Seguro Desemprego do empregado doméstico⁵, Seguro Desemprego do trabalhador resgatado⁶ e Seguro Desemprego do pescador artesanal⁷, também conhecido como Seguro Defeso. Destaca-se que o objeto desse trabalho é o Seguro Desemprego Formal.

No que se refere ao financiamento do Programa, o art. 239 da Constituição da República estabeleceu que os recursos provenientes das contribuições para o PIS⁸ e para o PASEP⁹ serão destinados ao custeio do Programa do Seguro Desemprego, do Abono Salarial e, em pelo menos 40%, ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, a cargo do BNDES. Assim, a Lei nº 7.998/1990, além de regulamentar o PSD e o Abono Salarial, instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destinado ao custeio do PSD, ao pagamento do Abono e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico. O referido Fundo (contábil, de natureza financeira) está vinculado, atualmente, ao Ministério da Economia (ME); compete ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) a gestão do FAT.

O Ministério da Economia, por meio de suas Secretarias (Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e Secretaria Especial da Fazenda), é o órgão executor da política. A operacionalização do PSD se dá por meio do Sistema Nacional de Emprego (SINE)¹⁰, o qual possui como unidades de atendimento as Superintendências Regionais do Trabalho (em nível federal) e unidades instituídas pelos outros entes (em nível estadual, distrital ou municipal). Também participa da execução da política a Caixa Econômica Federal (CAIXA), que é responsável por efetuar os pagamentos do benefício do Seguro Desemprego. Mais detalhes sobre os atores envolvidos na política serão trazidos no item 6 - Governança.

³ Avaliação Externa do Programa do Seguro Desemprego, realizada pela Universidade de Brasília (UnB), e publicada em 2010, <https://tinyurl.com/unb-2010-psd>. Acesso em 10.03.2020.

⁴ Medida Provisória nº 2.164-41, de 24.08.2001

⁵ Lei nº 10.208, de 23.03.2001

⁶ Lei nº 10.608, de 20.12.2002

⁷ Lei nº 8.287, de 20.12.1991

⁸ Programa de Integração Social criado pela Lei Complementar nº 7, de 07.07.1970

⁹ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público criado pela Lei Complementar nº 8, de 03.12.1970

¹⁰ Lei nº 13.667, de 17.05.2018 – Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego, criado pelo Decreto nº 76.403, de 08.10.1975.

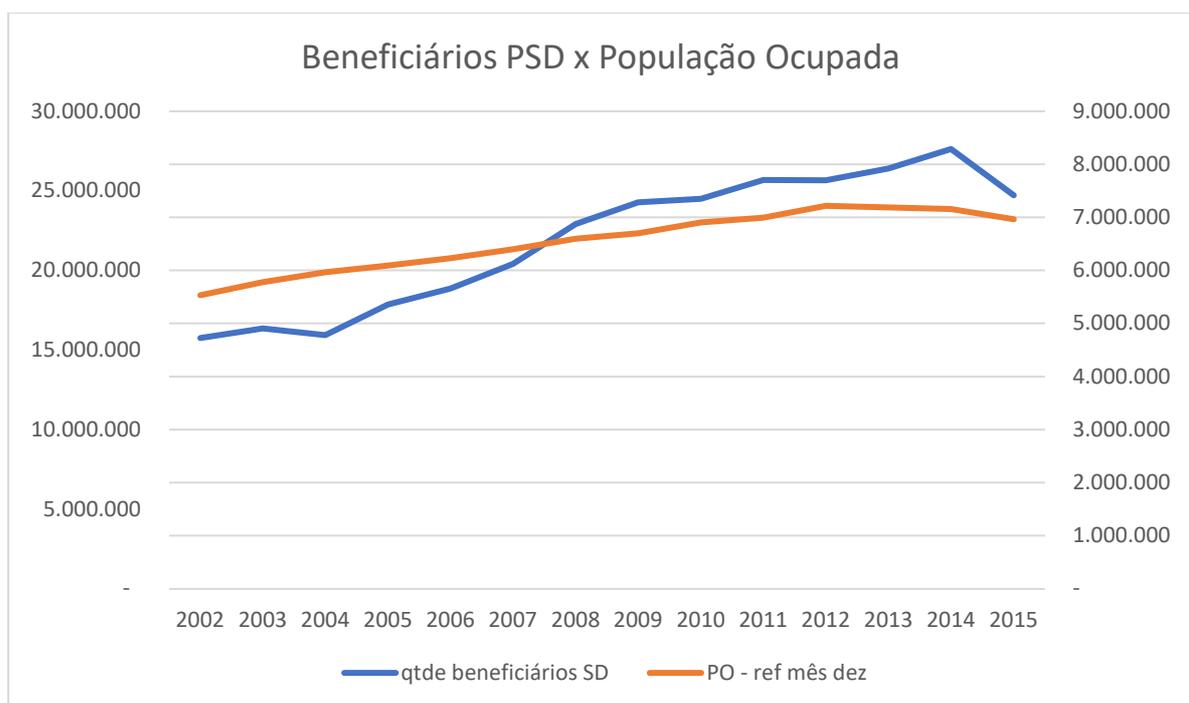
3 Diagnóstico de problemas envolvendo a operacionalização do Seguro Desemprego

De acordo com a Nota Técnica nº 55/2019 do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)¹¹, o desemprego é visto como um problema de política pública, uma vez que impede os trabalhadores e seus familiares de receberem renda do trabalho, reduzindo assim o consumo corrente e o bem-estar. A referida Nota Técnica destaca, ainda, que o desemprego reduz o crescimento potencial do Produto Interno Bruto (PIB).

O PSD pode ser considerado como um seguro contra um evento futuro e incerto, qual seja, a demissão sem justa causa. Dessa forma, o trabalhador (formal, resgatado, pescador artesanal, doméstico) conta com um auxílio financeiro temporário em período em que estaria buscando a sua realocação no mercado de trabalho. Complementarmente, o PSD busca promover a requalificação do trabalhador de forma a aumentar a probabilidade ou a acelerar sua realocação.

Além disso, verifica-se, ao consultar dados do IBGE e da Base de Gestão do Seguro Desemprego, que o número de beneficiários do Programa aumentou de 2002 a 2015. Esse aumento, provavelmente, se explica pelo aumento da População Ocupada Formal ao longo dos anos.

Figura 1 – Beneficiários PSD x População Ocupada Formal



Fonte: elaborado pela equipe da CGU com base em dados da BGSD e do IBGE12

¹¹Publicada em julho de 2019. Autores Brunu Amorim e Charlotte Bilo. Disponível em <https://tinyurl.com/nota-tecnica-55-ipea>. Acesso em 10.03.2020.

¹² Dados da Pesquisa Mensal de Empregos do IBGE, mês de referência: dezembro.

De acordo com Nota Técnica do Dieese, 2016¹³, as iniciativas do sistema público de emprego permanecem isoladas umas das outras, sem um conteúdo programático que favoreça a definição de objetivos comuns e de estratégias de médio e de longo prazo para sua consecução.

O trabalhador desempregado, além do Seguro Desemprego, pode se beneficiar de outros Programas do Governo Federal, tais como: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (R\$ 4,96 milhões/2019 de orçamento), Abono Salarial (R\$ 17,6 bilhões/2019 de orçamento), Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Bolsa Família (R\$ 33,1 bilhões/2019 de orçamento) e Tarifa Social de energia elétrica (R\$ 2,4 bilhões/2018 de orçamento), conforme descritos a seguir.

a) Pronatec

O Pronatec foi instituído pela Lei nº 12.513, de 26.10.2011, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira; é executado pela União, sob a coordenação do Ministério da Educação. Entre as ações previstas nesse Programa encontra-se a oferta de Bolsa-Formação, nas modalidades de Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador. Os recursos financeiros correspondentes às bolsas-formação são provenientes de transferências da União às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais, ou dos serviços nacionais de aprendizagem. De acordo com o Decreto nº 7.721, de 16.04.2012¹⁴, o recebimento de assistência financeira pelo trabalhador segurado que solicitar o benefício do Programa do Seguro Desemprego a partir da segunda vez dentro de um período de dez anos poderá ser condicionado à comprovação de matrícula e frequência em curso do Pronatec. Destaca-se que a assistência financeira prevista no referido Programa poderá ser concedida ao estudante com o fornecimento de transporte e alimentação, ou em pecúnia, com pagamento vinculado ao CPF do beneficiário, conforme o Manual de Gestão Bolsa-Formação do Pronatec¹⁵.

b) Abono Salarial

O Abono Salarial é um benefício de até um salário mínimo anual, pago aos trabalhadores que recebem, em média, até dois salários mínimos de remuneração mensal de empregadores que contribuem para o PIS ou para o PASEP, conforme previsto no art. 239, § 3º, da Constituição da República. Esse benefício, assim como o Seguro Desemprego, foi instituído pela Lei nº 7.998/1990, sendo os recursos oriundos do FAT. O valor do Abono Salarial corresponde ao número de meses trabalhados no ano-base multiplicado por 1/12 do valor do salário mínimo vigente na data do pagamento.

c) FGTS

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi instituído em 1966 e substituiu o regime de indenização por rescisão do contrato de trabalho previsto na Consolidação das Leis do

¹³ Nota Técnica Dieese do Projeto Desenvolvimento de Instrumentos e Atualização dos Indicadores de Apoio à Gestão de Políticas de Emprego, Trabalho e Renda. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/NTqualificacaoSocialProjetao.html>. Acesso em 22.10.2019.

¹⁴ Art. 1º O recebimento de assistência financeira pelo trabalhador segurado que solicitar o benefício do Programa de Seguro Desemprego a partir da segunda vez dentro de um período de dez anos poderá ser condicionado à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, habilitado pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 18 da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, com carga horária mínima de cento e sessenta horas.

¹⁵ Elaborado pelo Ministério da Educação no ano de 2017. Disponível em <https://tinyurl.com/s46usxu>

Trabalho (CLT). Atualmente, o FGTS é regido pela Lei nº 8.036¹⁶, de 11.05.1990, e tem por objetivo proteger o trabalhador demitido sem justa causa, por meio da abertura de uma conta vinculada ao contrato de trabalho. Mensalmente, os empregadores depositam 8% do salário mensal do trabalhador em uma conta vinculada da CAIXA, em nome do empregado. Esses depósitos são remunerados pela correção monetária e pela taxa de juros de 3% ao ano.

De acordo com informações da CAIXA¹⁷, agente Operador do FGTS, tem direito a receber o Fundo todo trabalhador com contrato de trabalho formal, regido pela CLT, assim como os trabalhadores domésticos, rurais, temporários, intermitentes, avulsos, safreiros, atletas profissionais, bem como diretor não empregado, este a critério do empregador.

Os trabalhadores podem sacar os recursos do FGTS acumulados em suas contas em três situações: (i) quando são demitidos sem justa causa; (ii) para aquisição de imóvel residencial; (iii) ou por seus dependentes em caso de falecimento do trabalhador; entre outros casos.

Segundo artigo do IPEA, de 2000¹⁸, o Seguro Desemprego e o FGTS influenciam o comportamento de empregados e empresas, podendo alterar o desempenho do mercado de trabalho, em especial, o nível salarial, as taxas de desemprego e de rotatividade e o grau de informalidade. Por fim, segundo Ricardo Paes de Barros¹⁹ “o FGTS tem uma ideia de Seguro Desemprego com base numa poupança individual”, mas apresenta um problema grave: não rende juros de mercado.

d) Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado por meio da Medida Provisória nº 132, de 20.10.2003, convertida na Lei nº 10.386, de 09.01.2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17.09.2004. Trata-se de um programa federal destinado às ações de transferência direta de renda, mediante o atendimento a condicionalidades, destinado a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que se encontrem identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

As famílias em situação de extrema pobreza são aquelas que possuem renda per capita mensal de até R\$ 89,00. Já as famílias em situação de pobreza são as que têm renda per capita mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00, desde que tenham em sua composição gestantes, crianças, ou adolescentes entre 0 e 17 anos. O valor do benefício concedido depende da composição familiar, sendo o valor mínimo de R\$ 41,00²⁰.

e) Tarifa Social de Energia Elétrica

A Tarifa Social de Energia Elétrica, criada pela Lei nº 10.438²¹, de 26.04.2002, e regulamentada pelo Decreto nº 7.853, de 13.10.2011, é caracterizada por descontos incidentes sobre a tarifa aplicável à classe residencial das distribuidoras de energia elétrica, desde que o consumidor satisfaça um dos requisitos previstos na legislação, entre eles ser inscrito no CadÚnico. O

¹⁶ A Lei 8.036, de 11.05.1990, dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

¹⁷ Informações disponíveis em <http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/fgts/Paginas/default.aspx>. Acesso em 24.12.2019.

¹⁸ Os Incentivos adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao trabalhador no Brasil. Autores: Ricardo Paes de Barros, Carlos Henrique Corseuil e Miguel Foguel. 2000. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/79>. Acesso em 24.12.2019.

¹⁹ Entrevista disponível em <https://tinyurl.com/entrevista-ricardo-paes>. Acesso em 24.12.2019.

²⁰ Informação disponível no site da CAIXA, <http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em 14.11.2019.

²¹ A Lei nº 10.438 foi alterada pela Lei nº 12.212, de 20.01.2010.

percentual de desconto é inversamente proporcional ao consumo de energia, tendo como limite o consumo inferior a 220kWh.

Diante do exposto, verifica-se uma gama de políticas públicas que, de alguma forma, se complementam e podem também se sombrar, como é o caso do saque do FGTS por demissão sem justa causa e o Seguro Desemprego.

Considerando que cada política citada gera custos orçamentários, administrativos e burocráticos, além de onerar de alguma forma (contribuições sociais, por exemplo) o mercado de trabalho (folha de pagamentos), há que se considerar a pertinência de realização de uma avaliação por meio de Abordagem Integrada de Intervenção²². Assim, é importante a identificação de efeitos potenciais e reais decorrentes da existência de possível fragmentação, sobreposição, duplicidade ou lacunas entres as políticas.²³

4 Desenho da Política do Seguro Desemprego

De acordo com pesquisas realizadas em *sites* e estudos da política em questão, não foi identificado desenho lógico para a política passiva do Programa do Seguro Desemprego (benefício financeiro do Seguro Desemprego), tampouco para a política ativa (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional). Segundo o Guia de Análise *Ex Ante*²⁴, a matriz do Modelo Lógico constitui uma ferramenta de aprendizado e gestão que exhibe de forma sistemática a racionalidade da estrutura de intervenção.

[Por meio do Modelo Lógico] gestores e tomadores de decisão obtêm maior clareza sobre os recursos necessários para a implementação da política, as atividades a serem executadas para que seja eficaz, os produtos a serem entregues e os resultados que se visa atingir no curto, médio e longo prazos. Este modelo constitui, assim, uma importante ferramenta para identificar o processo por meio do qual se espera que a intervenção leve à resolução das necessidades inicialmente encontradas.

Assim, elaborou-se uma proposta de modelo lógico para o benefício do Seguro Desemprego Formal, conforme quadro a seguir, de forma a embasar as análises subseqüentes desta avaliação.

²² Segundo o Guia *Ex Post*, trata-se de proposta inspirada em abordagem integrada de governo (*whole-of-government approach*) utilizada pelo Government Accountability Office (GAO), entidade fiscalizadora dos Estados Unidos.

²³ Análise comparativa com outros países foi realizada pelo IPEA, com os resultados registrados na Nota Técnica nº 55/2019, citada no item 10 desta Avaliação Executiva.

²⁴ Avaliação de Políticas Públicas Guia Prático de Análise *Ex Ante* – Volume 1, Ipea 2018, <https://tinyurl.com/guiaexante>. Acesso em 10.03.2020.

Quadro 1 – Proposta de modelo lógico do benefício do Seguro Desemprego formal

Insumos	Processos	Produtos	Resultados	Impactos
Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)	1-Solicitação dos requerentes do benefício 2 - Análise dos dados e habilitação do segurado 3- Pagamento do benefício	Número de beneficiários do PSD.	Dar condições mínimas de subsistência ao trabalhador desempregado.	Melhorar a eficiência da alocação de mão-de-obra no mercado de trabalho.

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU

No que se refere a indicadores, consta no Volume II do Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), ano base 2017, os indicadores relativos ao Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária. Pertencem ao referido Programa as Ações Seguro Desemprego, Abono Salarial, Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores, Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro Desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE), entre outras Ações. Destaca-se que não foi identificado documento relacionando os indicadores definidos a uma Ação específica do Programa 2071, sendo possível, apenas por dedução, relacionar alguns desses indicadores com a Ação do benefício do Seguro Desemprego, conforme tabela a seguir.

Tabela 1 – Indicadores relacionados com o Seguro Desemprego previstos no Anexo 1, Volume 2, Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), ano base 2017

Indicador	Unidade de Medida	Índice de Referência	Valor Apurado em 2016	Valor Apurado em 2017
Número de trabalhadores resgatados do trabalho análogo ao de escravo	unidade	1.398	946	404
Relação percentual entre os recursos do FAT destinados a políticas ativas e os destinados a políticas passivas	%	0,27	0,09	0,0171
Taxa de crescimento do emprego formal	%	0,98	-2,7	-4,2
Taxa de formalização	%	61,2	65,56	59,4
Taxa de reincidentes do Seguro Desemprego pré matriculados no PRONATEC	%	2,3	0,0032	0,04
Taxa de requerentes do Seguro Desemprego recolocados no mercado de trabalho por meio de intermediação de mão de obra	%	1	0,66	0,65
Taxa de rotatividade	%	43,8	32,2	32,6

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU, com base nos indicadores disponíveis no Anexo 1, Volume 2, Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), ano base 2017.

Ressalta-se que os requerimentos do Seguro Desemprego têm relação direta com a taxa de rotatividade e com a taxa de formalização. Adicionalmente, verifica-se, na tabela acima, que a política passiva recebe mais recursos do FAT, ou seja, os valores pagos para o benefício do

Seguro Desemprego e do Abono Salarial são maiores que os valores investidos na intermediação de mão de obra e na qualificação social e profissional.

Com relação à estrutura organizacional relacionada à concessão do benefício do Seguro Desemprego, considerando os atores envolvidos na política, tem-se a seguinte estrutura:

- o FAT, fundo contábil e financeiro, responsável por custear as despesas do Seguro Desemprego;
- o CODEFAT, Conselho Deliberativo do FAT, responsável por estabelecer diretrizes do Programa do Seguro Desemprego;
- a Secretaria Executiva do CODEFAT, responsável pela operacionalização do Conselho e exercida pelo Departamento de Gestão de Fundos²⁵;
- a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE)²⁶ à qual cabe planejar e coordenar as atividades relacionadas ao SINE e a habilitação ao seguro desemprego;
- a Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho²⁷ à qual cabe supervisionar e coordenar as ações relacionadas à habilitação, à concessão e ao pagamento de benefícios do Programa do Seguro Desemprego;
- Por sua vez, as Superintendências Regionais do Trabalho (SRTE)²⁸ e as Agências Estaduais, distritais e Municipais do SINE recebem o requerimento do Seguro Desemprego, assim como a CAIXA;
- Outra função da CAIXA, é atuar como agente pagador do benefício do Seguro Desemprego;
- Já o processamento dos dados é realizado pela empresa pública Dataprev, vinculada ao Ministério da Economia.

Com a criação do Ministério da Economia²⁹, as atividades relacionadas ao Seguro Desemprego, que antes eram executadas no âmbito do Ministério do Trabalho (MTb), passaram a envolver três Secretarias Especiais do ME: Secretaria Especial da Fazenda; Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade; e a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

O Programa do Seguro Desemprego é uma política social focalizada, existindo critérios de elegibilidade para acesso. Destaca-se que os critérios de acesso ao benefício do Seguro Desemprego, previstos na Lei nº 7.998/1990, foram modificados em 2014 e em 2015, sendo esta última alteração feita por meio da Lei nº 13.134, de 16.06.2015. Assim, de acordo com o art. 3º da Lei nº 7.998/1990, são requisitos para o trabalhador dispensado sem justa causa ter direito ao benefício do Seguro Desemprego:

²⁵ Pertence à estrutura da Secretaria Especial da Fazenda do Ministério da Economia, conforme Decreto nº 10.072, de 12.10.2019.

²⁶ A SPPE pertence à estrutura da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade, conforme o Decreto nº 9.745²⁶, de 08.04.2019, que estabeleceu as competências do Ministério da Economia.

²⁷ Essa Subsecretaria pertence à estrutura da Secretaria de Previdência, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

²⁸ Às Superintendências Regionais do Trabalho (SRTE), unidades descentralizadas subordinadas ao Secretário Especial de Previdência e Trabalho, compete a execução, a supervisão e o monitoramento de ações relativas a políticas públicas do Sistema Público de Emprego, entre outras competências.

²⁹ A Lei nº 13.844, de 18.06.2019, e o Decreto nº 9.679, de 02.01.2019, tratam da estrutura organizacional do Ministério da Economia.

- Ter recebido salários de pessoa jurídica ou de pessoa física a ela equiparada, por períodos que podem variar de 6 a 12 meses, dependendo se for a 1ª, a 2ª, a 3ª e seguintes solicitações do benefício³⁰;
- Não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuados o auxílio-acidente, o abono de permanência em serviço, e o seguro de acidentes do trabalho disciplinado pela Lei nº 6.367, de 19.10.1976;
- Não estar em gozo do auxílio-desemprego³¹;
- Não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família; e
- Matrícula e frequência, quando aplicável, em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional habilitado pelo Ministério da Educação, ofertado por meio da Bolsa-Formação Trabalhador concedida no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica.

Adicionalmente, o art. 4º da referida Lei estabelece que o benefício do Seguro Desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por período máximo variável de três a cinco meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, contados da data de dispensa que deu origem à última habilitação, cuja duração será definida pelo CODEFAT. O benefício do Seguro Desemprego formal pode ser requerido do 7º ao 120º dia após a data da demissão.

Quanto aos valores das parcelas a serem pagas no âmbito do benefício, não foram localizados os valores atualizados nos sites do Ministério da Economia, nas Resoluções do CODEFAT, tampouco no site da Caixa. De acordo com notícia divulgada pela Agência Brasil³², em 18.01.2019, os valores das parcelas a serem pagas de Seguro Desemprego são aqueles que constam do quadro a seguir. Dessa forma, destaca-se que a transparência dos valores a serem pagos como benefício do Seguro Desemprego é reduzida.

Quadro 2 – Valores das parcelas a serem pagas como benefício do Seguro Desemprego

Faixa Salarial	Limite de Salário Médio	Valor da Parcela
Faixa 1	até R\$ 1.531,02	80% salário médio ou salário mínimo, prevalecendo o maior valor
Faixa 2	de R\$ 1.531,02 a R\$ 2.551,96	1.224,82 + 50% do que exceder aquele limite da faixa 1
Faixa 3	acima de R\$ 2.551,96	O valor da parcela será de R\$ 1.735,29

Fonte: Elaborado pela equipe da CGU, com base nos dados disponíveis em [http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/Seguro Desemprego-e-reajustado-em-343](http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-01/Seguro%20Desemprego-e-reajustado-em-343). Acesso em 22.11.2019.

Por fim, conforme dados da Base de Gestão do Seguro Desemprego (BGSD), mais de 95% dos cidadãos que solicitaram o Seguro Desemprego no período de janeiro/2017 a novembro/2019,

³⁰ [http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/Seguro Desemprego/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx#condicoes](http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/Seguro%20Desemprego/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx#condicoes). Acesso em 10.03.2020.

³¹ Trata-se de assistência financeira concedida por municípios, para exemplos vide a pesquisa a seguir: <https://tinyurl.com/vxeopc4>. Acesso em 10.03.2020.

³² Agência de notícias gerida pela empresa pública federal Empresa Brasil de Comunicação (EBC).

modalidade trabalhador formal, receberam o benefício. Assim, verifica-se que a política vem atendendo a demanda da sociedade do ponto de vista de cobertura do atendimento.

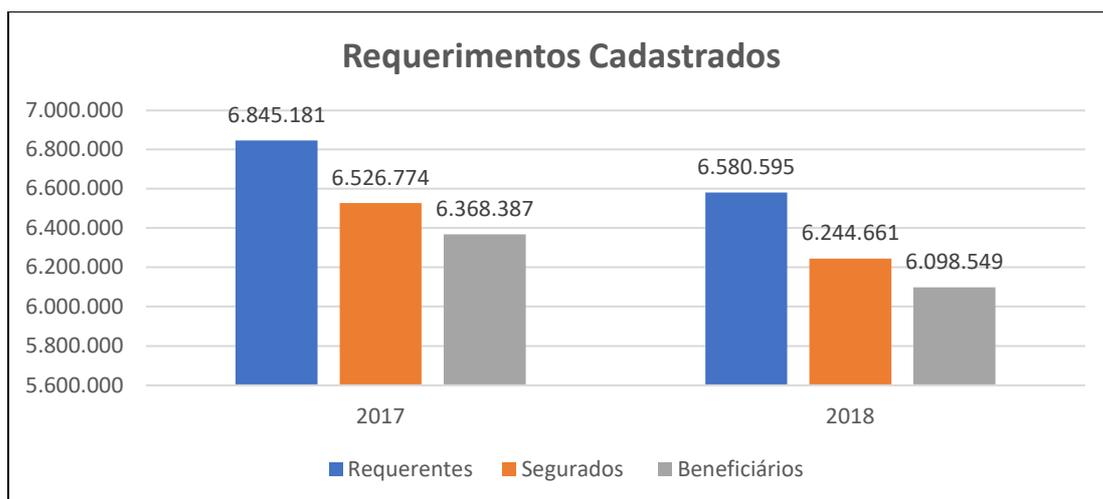
Destaca-se, ainda, que estudo realizado pelo IPEA³³ relata que quando o cidadão recebe o benefício do Seguro Desemprego e é inscrito na Ação de Intermediação de mão de obra “*evita-se um comportamento oportunista do beneficiário (que seria caracterizado pela redução da intensidade da procura de emprego enquanto estiver sendo beneficiado)*”.

5 Implementação da política do Seguro Desemprego

O benefício do Seguro Desemprego foi implementado no Brasil no ano de 1986, após a instituição do Plano Cruzado³⁴, visando proteger o trabalhador da demissão sem justa causa.

Considerando os critérios previstos na legislação para elegibilidade dos beneficiários, verifica-se, por meio da Base de Gestão do Seguro Desemprego, que existe algum tipo de controle da elegibilidade dos segurados do PSD, à medida que há uma redução na quantidade de segurados em relação à quantidade de requerimentos, o mesmo ocorrendo com a quantidade de beneficiários³⁵ frente aos segurados, nos anos de 2017 e de 2018, conforme pode ser visto na figura a seguir.

Figura 2 – Requerimentos cadastrados, segurados e beneficiários do Seguro Desemprego, modalidade Trabalhador formal, nos anos de 2017 e de 2018



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU, com base em informações da Base de Gestão do Seguro Desemprego (BGSD), consulta realizada em 08.11.2019.

De acordo com a BGSD, entre 2017 e 2018 foi recebido um total de 13.425.776 requerimentos, desses, 12.771.435 se tornaram segurados (cerca de 95% dos requerentes) e 12.466.936 beneficiários (cerca de 93% dos requerentes). Assim, verifica-se que 654.690 requerentes não foram habilitados para recebimento do benefício do Seguro Desemprego, o que equivale a cerca de 5% do total.

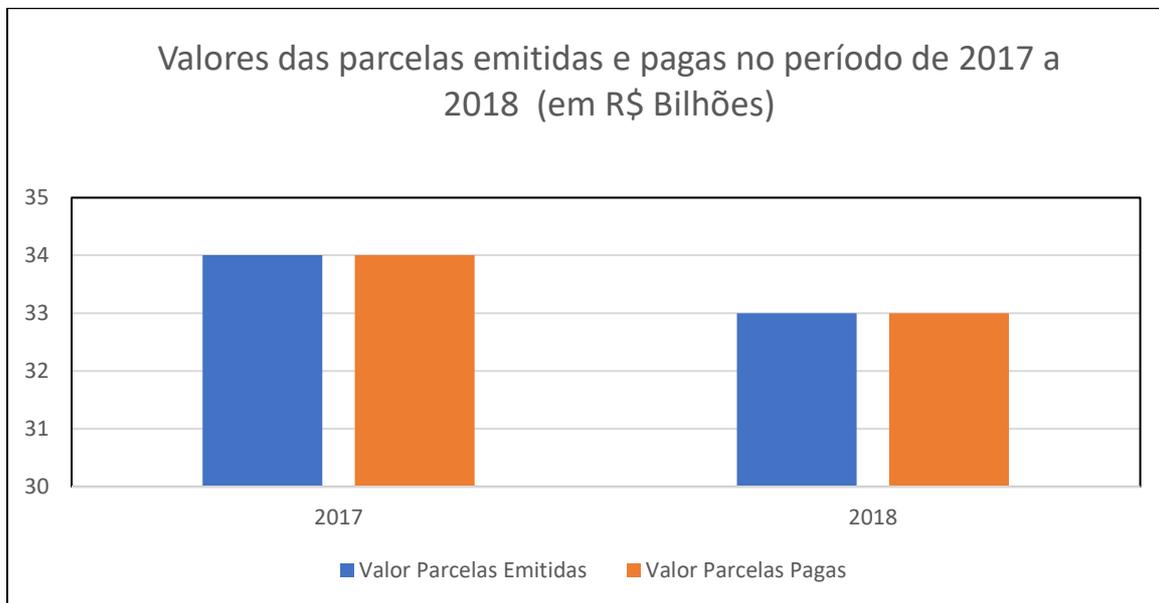
³³ Artigo “A Focalização das Políticas de Emprego e Renda”, publicado pelo IPEA no periódico Planejamento e Políticas Públicas | PPP | n. 25 | jun./dez. 2002, autores: Alessandro Ferreira dos Passos, Leonardo Ferreira Neves Jr., Luis Henrique Paiva. <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/66>. Acesso em 10.03.2020.

³⁴O Plano Cruzado foi um conjunto de medidas econômicas instituídas pelo governo brasileiro por meio do Decreto-lei nº 2.283, de 27.02.1986.

³⁵ O segurado que resgata pelo menos uma parcela do Seguro Desemprego se torna beneficiário.

Verifica-se, na BGSD, que nos exercícios de 2017 e de 2018 foram pagos R\$ 67 bilhões em benefícios do Seguro Desemprego, respectivamente, R\$ 34 e 33 bilhões, o que permite inferir que o benefício está sendo entregue aos beneficiários, haja vista que o montante das parcelas emitidas é equivalente ao montante das parcelas pagas.

Figura 3 – Valores das parcelas emitidas e pagas, na modalidade Trabalhador formal, nos anos de 2017 e de 2018



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU, a partir de informações da Base de Gestão do Seguro Desemprego (BGSD), consulta realizada em 04.12.2019.

No que se refere à gestão de risco, conforme registrado no Relatório de Gestão do extinto Ministério do Trabalho, referente ao ano de 2018, a Política de Gestão de Riscos do referido órgão foi instituída por meio da Portaria nº 448, de 19.06.2018. Nesse relatório, destacam-se, entre os riscos e desafios do Seguro Desemprego, a importância de dar continuidade aos processos internos de convalidação dos dados (serviços de mineração e de tratamento de dados), visando mitigar riscos de benefícios irregulares.

Destaca-se, como referência para a gestão de riscos na execução da política pública, a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, a qual aborda, também, o tema dos controles internos e governança. Destaca-se, ainda, que a solicitação de Seguro Desemprego pelo Trabalhador, via web³⁶, é um dos objetos prioritários a ser acompanhado no âmbito do Comitê de Gestão de Riscos, Transparência, Controle e Integridade do Ministério da Economia, no exercício de 2020.

O anteriormente mencionado Relatório de Gestão faz referência a melhoria no fluxo de pagamento do Seguro Desemprego introduzida por meio da Resolução CODEFAT nº 822³⁷, de 03.12.2018, que disciplinou que o pagamento do benefício seja realizado apenas por meio de

³⁶ De acordo com o supracitado Relatório de Gestão do MTb, o portal Emprega Brasil disponibilizou, a partir de 19.12.2018, uma nova funcionalidade que permite que o trabalhador faça a solicitação do benefício do Seguro Desemprego via internet, começando a contar o prazo de 30 dias para receber o benefício. Essa iniciativa reduz a procura pelos postos de atendimento de habilitação do Seguro Desemprego, ao mesmo tempo que traz agilidade à habilitação do requerente, bem como permite a integração do direito ao benefício com processos prévios de verificação de oportunidades de trabalho e de cursos de qualificação profissional que estejam próximos ao domicílio do trabalhador.

³⁷ Alterada pela Resolução CODEFAT nº 833, de 21.05.2019.

depósito em conta corrente simplificada ou conta poupança da Caixa Econômica Federal (CAIXA), sem ônus para o trabalhador, a partir de 01.01.2020.

No que se refere aos mecanismos de supervisão da execução da política, não foram identificados relatórios periódicos de acompanhamento da gestão do PSD. No entanto, ressalta-se que estão disponíveis no *site* do extinto Ministério do Trabalho³⁸ as seguintes avaliações e estudo: Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego, realizada em 2010; Avaliação do PROGER - Resultados e Perspectivas, realizada em 2012; e Estudo de Custos do Sistema Nacional de Emprego - SINE. Verifica-se, assim, que, apesar da relevância da política pública e da materialidade envolvida, não há avaliações regulares da execução do Programa do Seguro Desemprego.

Quanto à divulgação do benefício do Seguro Desemprego, a Avaliação Externa do PSD, realizada pela UnB, publicada em 2010, recomendou reforço nos canais de divulgação e de comunicação com empresas e trabalhadores em relação a informações sobre os requisitos e procedimentos para o recebimento do benefício.

Em consulta realizada aos *sites* do extinto Ministério do Trabalho, do Portal Emprega Brasil, e da CAIXA, em 12.11.2019, quase dez anos após a publicação do trabalho da UnB, verificou-se que existe quantidade significativa de informações acerca do Seguro Desemprego; no entanto, não foram localizadas informações básicas, como os valores atualizados da parcela a ser paga do Seguro Desemprego, para as três faixas salariais definidas no âmbito do Programa, previstas na Lei nº 7.998/1990, conforme anteriormente registrado neste relatório. Destaca-se que a Resolução CODEFAT nº 707, de 10.01.2013, que dispõe sobre o reajuste anual do valor do benefício do Seguro Desemprego, prevê que o reajuste do benefício observará a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Por fim, há que se destacar que, apesar de os valores dispendidos com o Programa do Seguro Desemprego constarem no Portal da Transparência³⁹, não há divulgação individualizada dos seus beneficiários. Não há essa transparência ativa, que já ocorre com outros programas como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o próprio Seguro Desemprego na modalidade Pescador Artesanal (Seguro Defeso).

6 Governança envolvida na operacionalização do Seguro Desemprego

Segundo o Decreto nº 9.203/2017⁴⁰, governança pública é um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A estrutura de governança do Programa do Seguro Desemprego, do ponto de vista dos atores envolvidos, é composta por unidades do Ministério da Economia e pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Outros atores envolvidos, na execução do Programa, são as Superintendências Regionais do Trabalho, o Sistema Público de Emprego, a Caixa Econômica Federal e a Dataprev.

Por sua vez, o Conselho Deliberativo do FAT foi instituído pela Lei nº 7.998/1990. É um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, constituído por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo.

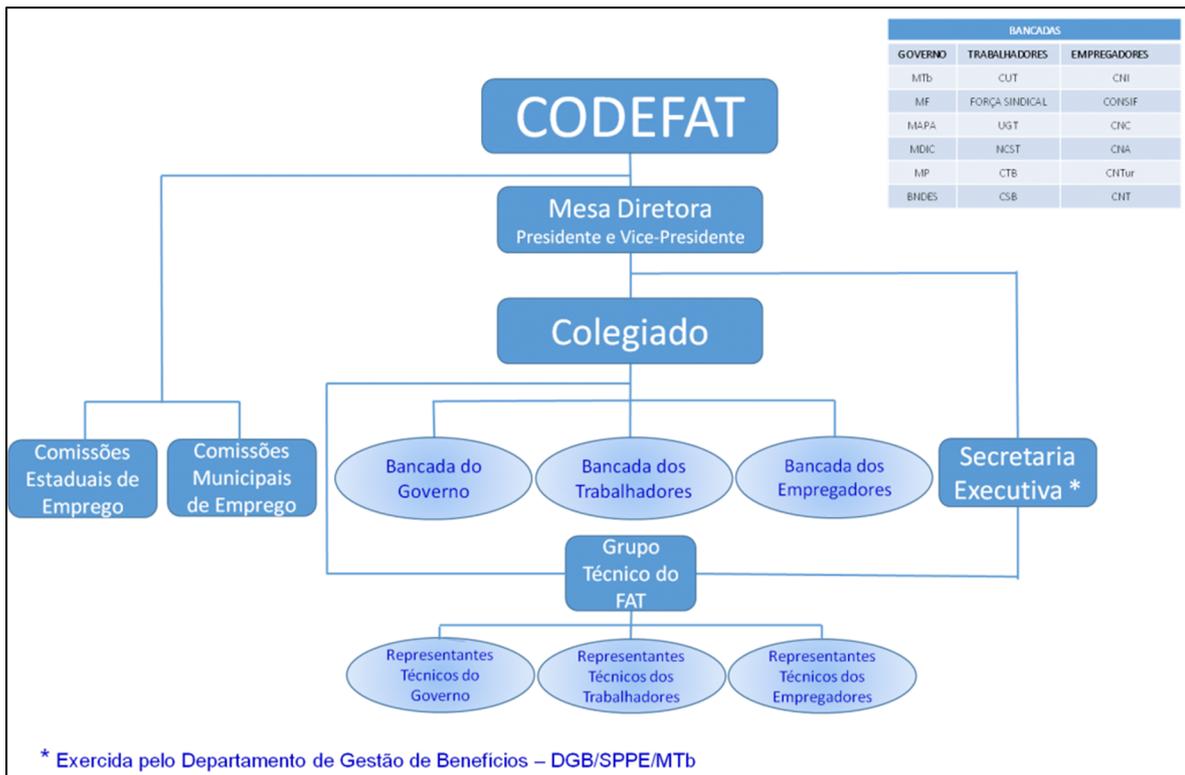
³⁸ Disponível em <http://acesso.mte.gov.br/codefat/estudos-e-avaliacoes.htm>. Acesso em 11.11.2019.

³⁹ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 10.03.2020.

⁴⁰ Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

De acordo com o Portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador⁴¹, a estrutura organizacional do CODEFAT é composta: pela Mesa Diretora, na figura do Presidente e do Vice-Presidente; pelo Colegiado, formado por representantes das entidades com assento no Conselho; pelo Grupo Técnico do FAT (GTFAT); e pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, conforme ilustrado na figura em sequência. O mandato de cada Conselheiro é de quatro anos, permitida uma recondução. Assim, verifica-se que há participação social nas decisões do Colegiado desse Conselho, além de participação dos entes Estaduais e Municipais.

Figura 4 – Estrutura Organizacional do CODEFAT antes da criação do Ministério da Economia (Referência 2018)⁴²



Fonte: Portal do Fundo de Amparo ao Trabalhador⁴³.

Destacam-se, entre as competências mais importantes do CODEFAT: a gestão do FAT, a aprovação e o acompanhamento da execução do Plano de Trabalho Anual do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, e a apresentação de propostas de aperfeiçoamento da legislação relativa ao Seguro Desemprego.

A Caixa Econômica Federal, em decorrência de contrato firmado com o extinto Ministério do Trabalho, efetua o pagamento das parcelas devidas ao beneficiário do Seguro Desemprego.

Tomando por base as boas práticas de governança citadas pelo referencial para avaliação de governança em políticas públicas, do Tribunal de Contas da União (TCU), o Seguro Desemprego, conforme registrado nesta Avaliação Executiva, possui institucionalização formal da política pública por meio de norma legal (criação por meio de lei, regulamentação por meio de decreto, e operacionalização por meio de resoluções).

⁴¹ Pesquisa realizada no sítio <http://portalfat.mte.gov.br/codefat/>, em 06.11.2019.

⁴² Com a criação do Ministério da Economia, em 2019, a Secretaria Executiva do CODEFAT passou a ser exercida pelo Departamento de Gestão de Fundos desse ministério.

⁴³ Disponível em <https://portalfat.mte.gov.br/codefat/>. Acesso em 18.11.2019.

A avaliação quanto à existência de outras práticas de governança citadas no referencial do TCU demanda a realização de análise específica, contemplando verificações acerca da suficiência:

- a) da definição das competências das principais partes interessadas envolvidas na política pública (matriz de responsabilidades);
- b) da institucionalização dos processos decisórios referentes à política pública;
- c) do marco regulatório existente e que não prejudique o desempenho da política pelo excesso de formalismo e de detalhamento.

7 Resultados relacionados à execução da política pública

Conforme o Guia de Análise *Ex Post*, naquilo que se refere a resultados, espera-se que o exame dos indicadores, qualitativos e quantitativos, funcione como parâmetro de acompanhamento da intervenção. Adicionalmente, a Lei nº 13.460/2017 estabelece como direito básico dos usuários de serviços públicos, conforme inciso I do art. 6º, a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação desses serviços.

Nas análises realizadas, não foram identificados indicadores qualitativos associados ao modelo lógico da política. Destaca-se, no entanto, conforme relatado no item 3 – Desenho da Política, que constam na Avaliação do PPA 2016-2019, realizada no exercício de 2017 e apresentada pelo extinto Ministério do Trabalho, indicadores associados ao Seguro Desemprego. Entre esses indicadores destacam-se aqueles referentes às taxas de rotatividade e de formalização, bem como a relação percentual entre os recursos do FAT destinados a políticas ativas e os destinados a políticas passivas.

Em que pese a inexistência de indicadores associados explicitamente ao modelo lógico da política do Seguro Desemprego, os dados apresentados na BGSD e os estudos mencionados neste relatório permitem uma aferição dos resultados alcançados no âmbito da política pública, mesmo que não seja possível uma avaliação quanto à suficiência desses resultados, vez que não existiam metas ou objetivos definidos a serem alcançados. Os dados disponíveis acerca da execução da política, contemplando os últimos 10 anos, permitem verificar que são mais de 6 milhões de beneficiários por ano recebendo o Seguro Desemprego.

Registra-se que esta avaliação executiva não contempla em seu escopo verificações quanto a possíveis disfunções da política ou outras condições correlatas, como, por exemplo, relacionadas a fraudes no Programa do Seguro Desemprego⁴⁴.

Naquilo que diz respeito a questões qualitativas relacionadas à execução da política, está disponível no *site* do Ministério da Economia, por meio de sua seção de Ouvidoria, canal de comunicação a ser utilizado pelo usuário de serviço público, conforme previsto na Lei nº 13.460/2017⁴⁵. Nesse canal o usuário pode fazer reclamações, sugestões, elogios, solicitações de providências e denúncias. Dados do “Painel Resolveu”⁴⁶, disponível na página da Controladoria-Geral da União, mostram que, no período de 2015 a 2018, o extinto Ministério do Trabalho recebeu um total de 4.992 manifestações. Considerando que não há um assunto específico para o Seguro Desemprego, como aproximação, foram selecionadas 429

⁴⁴ Informações relacionadas à ocorrência e a tipologias de fraude no âmbito do Programa do Seguro Desemprego podem ser acessadas na página da Força-Tarefa Previdenciária e Trabalhista <http://www.previdencia.gov.br/noticias/categoria/combate-as-fraudes/> Acesso em 10.03.2020.

⁴⁵ Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

⁴⁶ Disponível por meio do *site* <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>. Acesso em 06.12.2019.

manifestações recebidas relativas aos assuntos: Proteção e Benefícios ao Trabalhador, Seguro, Seguro-Defeso e Benefícios, conforme tabela a seguir.

Tabela 2 – Manifestações recebidas pelo Ministério do Trabalho, no período de 2015 a 2018, relacionadas ao Seguro Desemprego

Assunto	Quantidade manifestações recebidas	Quantidade manifestações respondidas	Quantidade manifestações encaminhadas a órgão externo	Respostas dentro do Prazo	Respostas fora do Prazo
Seguro	157	152	5	68%	32%
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	175	168	7	86%	14%
Benefício	95	83	12	78%	22%
Seguro-Defeso	2	2	0	50%	50%
Total	429	405	24	-	-

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU, com base nos dados disponíveis no “Painel Resolveu” da CGU

Registra-se que 51% das manifestações respondidas referiam-se a demandas que foram classificadas como “reclamações”, conforme se verifica no quadro em sequência.

Tabela 3 – Manifestações respondidas, por tipo, no período de 2015 a 2018

Assunto	Quantidade Reclamações	Quantidade Solicitações	Quantidade Denúncias	Quantidade Comunicações	Quantidade Sugestões	Total
Seguro-	81	48	14	7	2	152
Proteção e Benefícios ao Trabalhador	76	18	43	28	3	168
Benefício	49	22	7	4	1	83
Seguro-Defeso	1	0	0	1	0	2
Total	207	88	64	40	6	405

Fonte: Elaborado pela Equipe da CGU, com base nos dados disponíveis no “Painel Resolveu” da CGU. Acesso em 05.12.2019.

8 Impactos

8.1 Estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre os aspectos fiscais do Seguro Desemprego e do Abono Salarial

No que se refere ao Seguro Desemprego, estudo realizado pela STN⁴⁷ ressalta que entre 2009 e 2014 a despesa com o Seguro Desemprego cresceu 6,3% ao ano em termos reais, acima do crescimento real do PIB no período (3,4% ao ano), com destaque para o aumento do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro Defeso), seguido do Seguro Desemprego ao Trabalhador Doméstico. Posteriormente, no período de 2014 a 2018, houve um decréscimo real dessa despesa, de 6,1% ao ano, devido à reformulação em relação à concessão dos benefícios, feita por meio da Medida Provisória nº 665, de 30.12.2014, convertida na Lei nº 13.134, de 16.06.2015.

⁴⁷ Estudo Aspectos Fiscais do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, com última alteração em 27.11.2019. <https://tinyurl.com/sp5ue8w>. Acesso em 10.03.2020.

O referido estudo também apresenta a evolução dos gastos do Seguro Desemprego, para o período de 2009 a 2018, em termos reais e em percentuais do PIB, conforme tabela apresentada a seguir. Destacando que a estabilização da despesa, a partir de 2015, bem como sua posterior redução, foi efeito da reformulação do benefício que ocorreu em 2015.

Tabela 4 – Gastos com Seguro Desemprego 2009-2018 (R\$ bilhões)

	2019	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Seguro Desemprego Total	34,3	33,5	37,1	39,9	43,9	46,6	46,8	42,4	39,2	36,3
Trabalhador Formal	32,6	31,5	35,1	37,1	41,2	43,4	43,1	40,0	35,9	33,0
Trabalhador doméstico	*	*	*	*	*	*	0,1	0,4	0,7	0,6
Trabalhador resgatado	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Pescador artesanal	1,6	1,9	2,0	2,7	2,5	3,1	3,4	1,6	2,5	2,6
Outros	0,1	*	*	-	*	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1
PIB	6.071	6.526	6.788	6.917	7.124	7.160	6.909	6.681	6.752	6.828
Seguro Desemprego (% PIB)	0,60%	0,53%	0,54%	0,57%	0,59%	0,62%	0,64%	0,60%	0,58%	0,53%

Fonte: Estudo sobre os Aspectos Fiscais do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, realizado pela STN (*valores positivos, porém inferiores a 0,05.)

No que se refere à dinâmica do mercado de trabalho, o estudo destacou que o aumento da formalização e a valorização do salário mínimo também impactam o gasto do Seguro Desemprego. Por fim, quanto à projeção da despesa do Seguro Desemprego, o estudo indicou um crescimento real da despesa de 50,1% (cerca de 3,4% ao ano) até 2030, superior ao crescimento do PIB no médio prazo, pressionando o Teto de Gastos Públicos.

8.2 Trabalhos realizados pela CGU relacionados ao FAT, ao CODEFAT e ao Seguro Desemprego, nos últimos anos

a) Relatório de Avaliação CGU nº 201800915 referente à avaliação do FAT

O Relatório nº 201800915 refere-se à auditoria Anual de Contas do FAT, contas referentes ao exercício de 2017, e registra a ocorrência de falhas e impropriedades nos controles relacionados à gestão financeira do FAT, bem como relacionadas a atividades de gestão do Fundo.

No que diz respeito à atuação do CODEFAT, foram identificadas falhas no acompanhamento de ações finalísticas custeadas pelo FAT, assim como omissão no exercício de suas obrigações ao não se manifestar acerca das alterações orçamentárias ocorridas em 2017 no âmbito do Fundo.

As recomendações direcionadas aos gestores do FAT dizem respeito à necessidade de: (a) aprimoramento das rotinas de controle gerencial adotadas pelo CODEFAT no desenvolvimento de ações custeadas pelo Fundo; (b) alterações regimentais e instituição de rotinas com vistas à adequação do fluxo de alteração do orçamento do FAT; e (c) responsabilização dos agentes que atuaram além de suas competências em alteração orçamentária ocorrida no FAT em 2017.

b) Relatório de Avaliação CGU nº 201900981 referente à verificação dos controles internos relacionados à concessão e manutenção do Seguro Desemprego

Com o objetivo de avaliar os controles aplicados ao pagamento de Seguro Desemprego, na modalidade de trabalhador formal, a CGU realizou auditoria, por meio da correlação dos dados

inseridos na Base de Gestão do Seguro Desemprego com aqueles de outras bases de dados da Administração Pública Federal, cujos resultados encontram-se no Relatório nº 201900981⁴⁸.

Foi verificada a existência de 165 mil parcelas pagas de Seguro Desemprego, no ano de 2018, no valor aproximado de R\$ 149 milhões, em situação de potencial irregularidade, com a identificação das seguintes situações: parcelas pagas a CPF que não existe ou que não está regular perante a Receita Federal; pagamento a beneficiários falecidos; pagamento a beneficiários que possuíam outra fonte de renda; pagamento a beneficiários sem vínculo na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); pagamento em quantidade de parcelas ou valores acima do limite legal; pagamento a beneficiários que foram demitidos por justa causa; e pagamento sem observar a carência legal entre uma requisição e outra.

No âmbito do relatório, foi recomendado a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho a implantação de controles que permitam identificar e bloquear os pagamentos relativos às situações descritas como indevidas, bem como o estabelecimento de plano de ação para apurar as potenciais irregularidades, com a eventual adoção de medidas para a devolução de valores recebidos indevidamente.

Quadro 3 – Resultado consolidado de valores pagos, potencialmente indevidos, segregados por tipo de irregularidade

Tipo de Irregularidade	Quantidade de parcelas	Valor pago
CPF consta como falecido no SISOB	2.729	R\$ 3.357.374,04
Requerente com renda previdenciária	28.494	R\$ 36.825.794,20
Requerente com renda no SIAPE	7	R\$ 10.446,00
Empregado com vínculo com empresa baixada	3.444	R\$ 4.268.242,76
Empregado demitido por justa causa	87.630	R\$ 105.211.856,40
Total	165.371	R\$ 149.673.713,40

Fonte: elaborado pela equipe da CGU com base no Relatório de Avaliação CGU nº 201900981

Destaca-se que, para os seguros pagos em 2018, foram identificadas 87.630 parcelas pagas a 26.540 segurados que teriam sido demitidos por justa causa, conforme registrado na RAIS. Essas parcelas somaram um valor de R\$ 105,2 milhões de reais/ano. No entanto, o gestor responsável pela operacionalização do Seguro Desemprego informou que usa como critério para verificação da “justa causa” a base de informações do FGTS e não a RAIS; no entanto, ambas são bases oficiais e devem, em tese, ter coerência entre si.

Por fim, verifica-se que os valores do Quadro 03 (R\$ 149 milhões) representam 0,4% do total gasto (R\$ 34 bilhões) da Ação 00H4 – Seguro Desemprego, no entanto são questões que merecem atenção em função de sua criticidade e da possibilidade de implementação de mecanismos de controle interno que as mitiguem.

8.3 Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego realizada pela UnB

No ano de 2010, a Universidade de Brasília apresentou Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego, como resultado de contrato firmado, no ano de 2007, com o então Ministério do

⁴⁸ <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13835.pdf>.

Trabalho e Emprego. Destaca-se que a avaliação incluiu os três ramos do Programa do Seguro Desemprego, que são: a intermediação de mão de obra (IMO), a qualificação social e profissional (QSP) e o benefício do Seguro Desemprego, sendo este último objeto do presente trabalho, naquilo que diz respeito ao pagamento do benefício ao trabalhador formal.

Em relação à Integração, foi registrado que o Programa do Seguro Desemprego, à época, ainda não tinha conseguido consolidar as estratégias de integração previstas, gerando críticas e sugestões de reestruturação do sistema como um todo ou de parte dele. Foi destacado que as políticas ativas (IMO e QSP) não recebiam os recursos necessários para operar de forma efetiva, que havia deficiência na capilaridade da rede de atendimento e em sua qualidade de atendimento, e que faltavam recursos humanos e tecnológicos para impedir fraudes. Adicionalmente, foram identificados problemas nas redes de atendimento do SINE, no que tange à definição dos seus papéis no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR); bem como dificuldades em aplicar as ações de supervisão e monitoramento, em nível nacional.

Entre as pesquisas realizadas pela UnB, uma delas diz respeito à opinião sobre o Seguro Desemprego, a qual abordou o perfil demográfico e de trabalho dos beneficiários e questões referentes ao processo de requerimento e de recebimento do benefício. O resultado dessa pesquisa indicou que dois terços dos beneficiários eram do sexo masculino, com escolaridade média, e idade em torno dos 30 anos, e que a maioria dos entrevistados estavam satisfeitos com o fluxo de procedimentos até o recebimento do benefício.

Foi destacado que as insatisfações, de maneira geral, envolviam questões de documentação na ocasião do requerimento, baixa qualidade no atendimento e críticas ao valor e à quantidade de parcelas do benefício. Por fim, foi destacada a importância de serem realizados estudos sobre o tempo médio de recolocação dos trabalhadores a partir das particularidades do mercado nos estados e regiões do Brasil, haja vista que reconsiderações acerca dos limites de valor e de tempo de duração do benefício poderiam ser feitas a partir da experiência vivida pelos trabalhadores.

9 Execução das Despesas Orçamentárias e de Subsídios da União

De acordo com o Plano Plurianual da União (PPA)⁴⁹ 2016-2019 e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA)⁵⁰, vigentes nesse período, o Benefício do Seguro Desemprego formal é executado por meio da Ação Orçamentária 00H4 – Seguro Desemprego, que faz parte do Programa Temático 2071- Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária. Os valores globais iniciais referentes ao Programa 2071 são apresentados no Anexo II do PPA 2016-2019, atualizado pela Portaria MP nº 290, de 19.09.2018, conforme tabela a seguir.

⁴⁹ Lei nº 13.249, de 13.01.2016.

⁵⁰ LOA 2016: Lei nº 13.255, de 14.01.2016; LOA 2017: Lei nº 13.414, de 10.01.2017; LOA 2018: Lei nº 13.587, de 02.01.2018; e LOA 2019: Lei nº 13.808, de 15.01.2019.

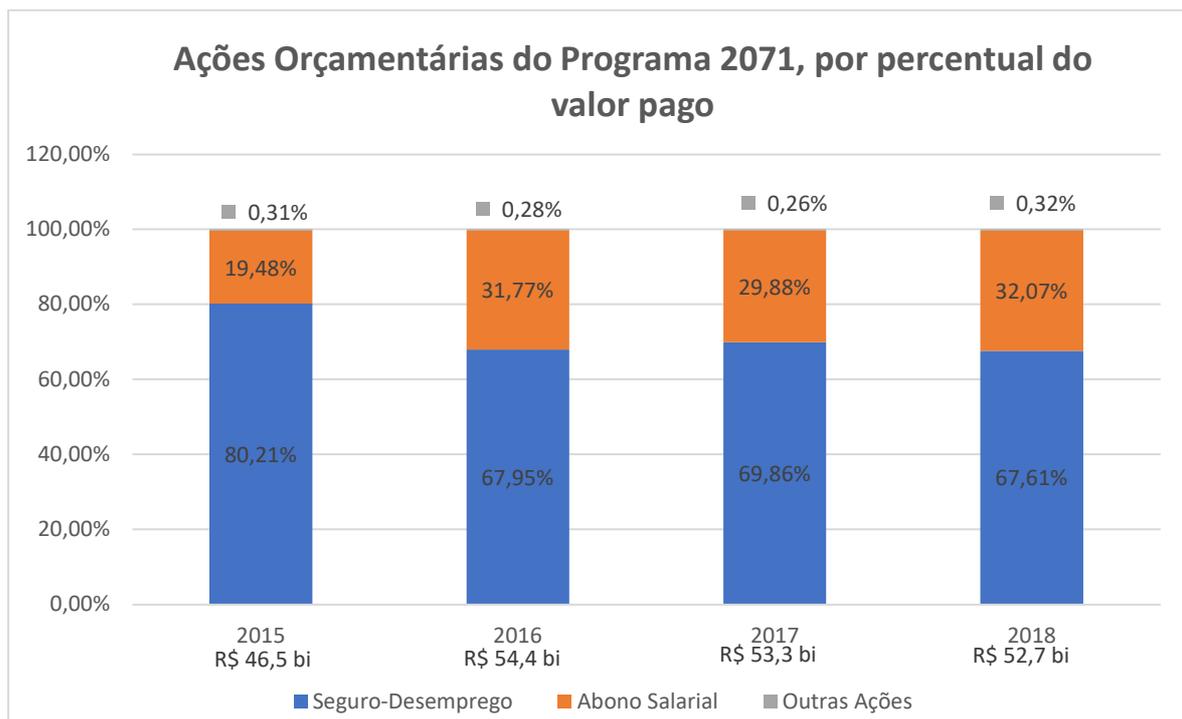
Tabela 5 – Valores Globais do Orçamento do Programa 2071 nos exercícios de 2016-2019

Esfera	Valor 2016 (mil R\$)	Valor 2017 (mil R\$)	Valor 2018 (mil R\$)	Valor 2019 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	56.830.779	60.408.305	62.947.148	60.180.160
Despesas Correntes	56.770.184	60.382.516	62.910.451	60.170.843
Despesas de Capital	60.595	25.789	36.697	9.317
Recursos Extra orçamentários	19.545.579	17.097.832	19.035.614	20.612.635
Crédito e Demais Fontes	12.466.346	9.737.531	10.372.158	11.233.497
Gastos Tributários	7.079.234	7.360.300	8.663.456	9.379.138
Valores Globais	76.376.358	77.506.136	81.982.763	80.792.795
Total	316.658.053			

Fonte: Anexo II do PPA 2016-2019, atualizado pela Portaria MP nº 290, de 19.09.2018.

Verifica-se que o Programa 2071 é financiado com cerca de 74% do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, sendo os 26% restantes financiados com recursos extra orçamentários. Adicionalmente, o Portal da Transparência apresenta os valores pagos, por Ação Orçamentária, no Programa 2071, conforme apresentado na figura abaixo.

Figura 5 – Valores pagos por Ação Orçamentária do Programa 2071



Fonte: Elaborado pela equipe da CGU a partir de consulta aos dados do Portal da Transparência, em 30.10.2019.

Conforme dados do gráfico, a Ação do Seguro Desemprego possui, em todos os exercícios, percentual elevado em relação aos valores pagos no âmbito do Programa 2071; no exercício de 2018, por exemplo, corresponde a 35,7 bilhões, que, somados ao valor da Ação do Abono Salarial, alcança mais de 99,6% do referido Programa. Verifica-se, assim, que o percentual de recursos aplicados na parte ativa da política é baixo, considerando a necessidade de fomento e de fortalecimento da mão de obra qualificada, de forma a reduzir as situações de desemprego e, conseqüentemente, do número de solicitações ao benefício do Seguro Desemprego.

Quanto à execução orçamentária específica do benefício do Seguro Desemprego, o Portal da Transparência apresenta os dados da tabela em sequência.

Tabela 6 – Execução orçamentária e financeira da Ação 00H4 nos exercícios de 2015-2018

Ano	Orçamento Realizado (R\$ em bilhões)
2015	37,3
2016	36,9
2017	37,2
2018	35,7

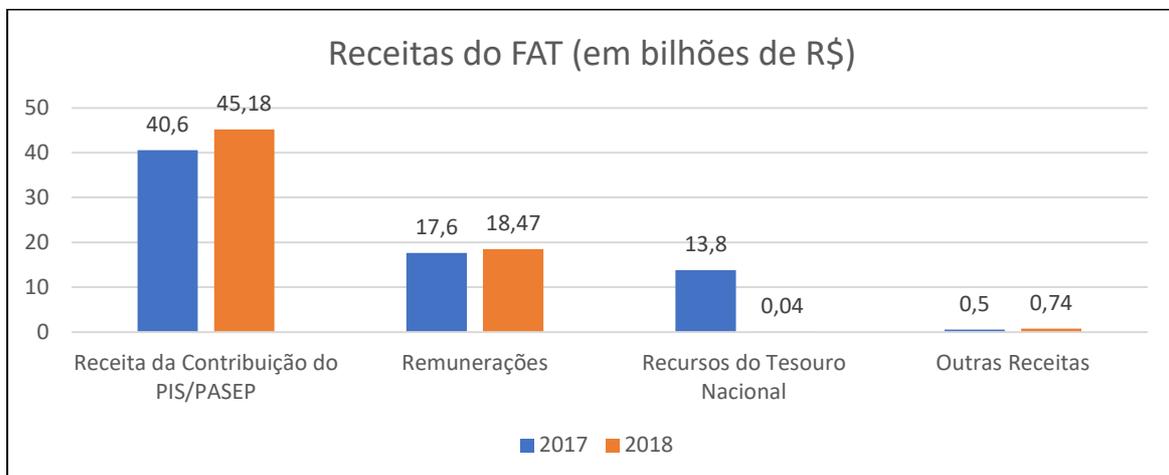
Fonte: Elaborado pela equipe da CGU a partir de consulta aos dados do Portal da Transparência; consulta efetuada em 25.10.2019.

Dos dados apresentados referentes à Ação 00H4 – Seguro Desemprego, verifica-se que, nos últimos quatro anos, o orçamento realizado da referida Ação ficou acima de R\$ 35 bilhões, sendo empenhado entre 88% a 99% desse valor.

Adicionalmente, apresenta-se a seguir números relativos ao FAT que é a fonte de recursos do Seguro Desemprego, sendo interessante conhecer as receitas e despesas do FAT de modo a entender a sustentabilidade financeira do próprio Seguro Desemprego⁵¹.

Assim, o Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2018 do extinto Ministério do Trabalho apresenta informações acerca da execução orçamentária do FAT, com base nos dados do SIAFI. Por um lado, no exercício de 2018, as receitas alcançaram um valor total de R\$ 64,4 bilhões, com uma queda na redução de repasses de recursos do Tesouro Nacional, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 1 – Receitas do FAT nos exercícios de 2017 e 2018

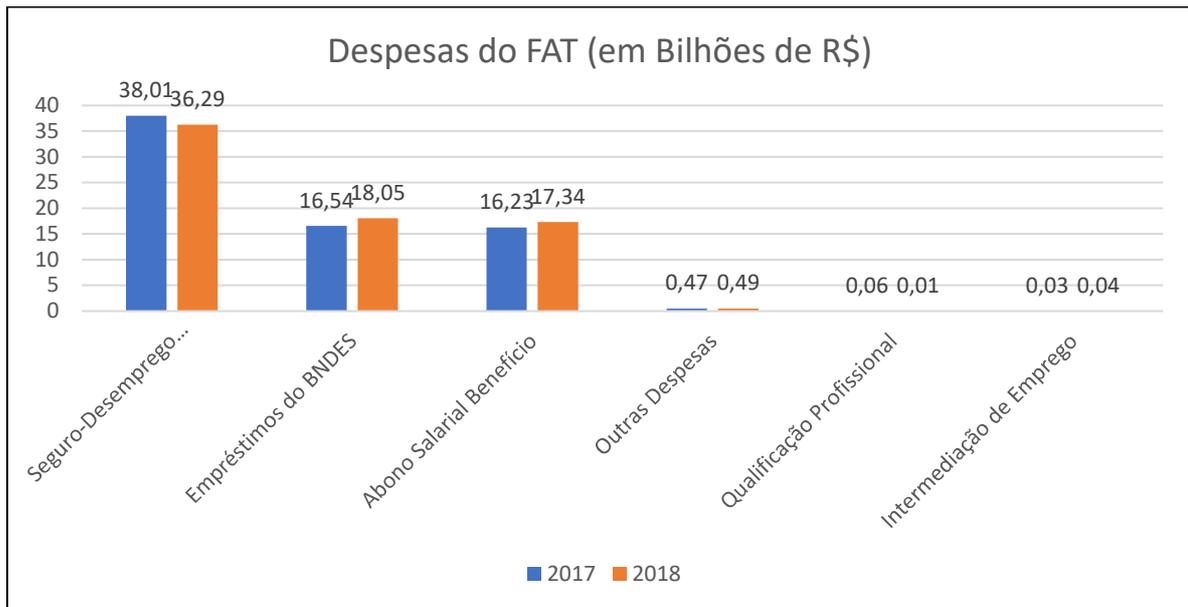


Fonte: Relatório de Gestão do Ministério do Trabalho do exercício de 2018.

Por outro lado, as despesas alcançaram R\$ 72,2 bilhões, sendo os maiores gastos com despesas com pagamento de beneficiários do Seguro Desemprego e a despesa de capital obrigatória referente aos empréstimos do BNDES, conforme apresentado em sequência.

⁵¹ Vide exemplo de impacto da sustentabilidade do FAT no Seguro Desemprego: "Fundo que paga Seguro Desemprego terá rombo de R\$ 16,7 bilhões em 2018" Gazeta do Povo, 06.03.2018, consulta feita em 20.02.2020. <https://tinyurl.com/deficit-fat>

Gráfico 2 – Despesas do FAT nos exercícios de 2017 e 2018



Fonte: Relatório de Gestão do Ministério do Trabalho do exercício de 2018.

Verifica-se que a sustentabilidade financeira (déficit ou superávit ao longo do tempo) do FAT é elemento fundamental a ser considerado em uma avaliação aprofundada do Seguro Desemprego.

10 Reflexões sobre eficiência e economicidade do gasto com o pagamento de Seguro Desemprego

No que se refere à eficiência e à economicidade das despesas realizadas para a execução do Programa do Seguro Desemprego em relação a políticas desse tipo implementadas em outros países, foram utilizadas informações constantes da Nota Técnica nº 55/2019 do IPEA, que apresenta uma comparação do Programa com iniciativas semelhantes existentes em outros países, em especial com os da América Latina. Dessa forma, as informações apresentadas em sequência possuem como fonte o mencionado trabalho publicado pelo IPEA.

De acordo com os dados apresentados no documento denominado *ILO Social Protection Report 2017/19*, 98 de 203 países analisados têm alguma previsão legal para fornecer benefícios de seguridade social no caso de desemprego; sendo que 71 desses países têm Seguro Desemprego com contribuição obrigatória, enquanto 21 complementam esse sistema com programas de assistência social não contributivos. Em 50 países que não possuem um programa de Seguro Desemprego, o auxílio aos desempregados é feito por meio de indenizações pagas pelo empregador, normalmente considerando montantes fixos (*lump sum*)⁵².

Ainda de acordo com o trabalho publicado pelo IPEA, seis países da América do Sul possuem programas de Seguro Desemprego: Argentina, Brasil, Chile, Equador, Uruguai e Venezuela; enquanto o pagamento de indenizações é a única forma de proteção disponível para os desempregados na maioria dos outros países da região.

Tendo como referência o salário mínimo para o cálculo do benefício, o valor pago pelo Brasil não é considerado alto em relação a outros países. No entanto, os valores podem ser

⁵² Pagamento único em oposição a uma série de pagamentos.

considerados altos em comparação com valores pagos em outros países da América Latina e do Caribe, pagando valores inferiores apenas em relação àqueles do Equador.

O tempo máximo de recebimento do benefício varia muito entre os países e depende, na maioria das vezes, do número de contribuições e da idade dos beneficiários. Há países que pagam até 36 meses, como a Holanda, e outros que pagam apenas 90 dias, como a Hungria. Na América Latina, o tempo de recebimento do benefício é, em média, de 5 meses; na Argentina, no entanto, o benefício é pago por um período de até um ano.

Em relação ao período para qualificação para o recebimento do Seguro Desemprego, o mesmo varia, em média, de 13 semanas a 2 anos nos países onde há contribuição do empregado, o mesmo ocorrendo nos países onde não há a contribuição do empregado e nos quais é requerido um número mínimo de meses trabalhados. No caso do Brasil são necessárias 52 semanas de trabalho para qualificação, um dos maiores períodos exigidos nos países que compõem o estudo do IPEA.

Pela pertinência reproduz-se o quadro abaixo, retirado da Nota Técnica nº 55/2019 do IPEA, o qual demonstra algumas formas de financiamento do Seguro Desemprego verificadas na América Latina.

Quadro 4 – Seguro Desemprego na América Latina

País	Contribuição do Empregador	Contribuição do Empregado	Contribuição do Governo
Argentina	0,89	0	Cobre o déficit
Bahamas	0,5	0,5	Cobre o déficit
Barbados	1,75	1,25	Nenhuma
Brasil	0,65% ou 1,65%, dependendo do regime de incidência, e alíquotas diferenciadas em outros setores	0	Impostos vinculados
Chile	2,4	0,64	Contribuição fixa
Equador	1	2	Fornecer subsídio
Uruguai	Não se distingue da contribuição de 12,5% para a seguridade social geral	Não se distingue da contribuição de 12,5% para a seguridade social geral	Cobre o déficit
Venezuela	2	0,5	Cobre o déficit

Fonte: Tabela 1 - Seguro Desemprego na América Latina, retirada da Nota Técnica nº 55/2019 - IPEA.

Obs: Taxas de contribuição não são diretamente comparáveis entre países, pois os rendimentos usados para calcular contribuições podem variar e algumas taxas são sujeitas a teto de contribuições.

11 Recomendações

1. Considerando a baixa execução orçamentária das políticas ativas do Seguro Desemprego em oposição às políticas passivas, avaliar a implementação do previsto no Decreto nº 7.721, de 16.04.2012, o qual condiciona o recebimento do Seguro Desemprego solicitado pela segunda vez em 10 anos à matrícula em curso de formação, e seus resultados.
2. Avaliar o Seguro Desemprego por meio de Abordagem Integrada de Intervenção⁵³. Assim, é salutar a identificação de efeitos potenciais e reais decorrentes da existência de possível

⁵³ Segundo o Guia *Ex Post*, trata-se de análise produzida pelo TCU no âmbito do relatório de auditoria que deu origem ao Acórdão nº 709/2018-Plenário. Trata-se de proposta inspirada em abordagem integrada

Fragmentação, Sobreposição, Duplicidade ou Lacunas entre as políticas públicas citadas na seção Diagnóstico do Problema, especialmente entre o FGTS e o Seguro Desemprego, tudo com vistas à racionalização da política, com possível redução de custos ao empregado e ao empregador.

3. Elaborar Modelo Lógico do Programa Seguro Desemprego, englobando a política ativa (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional) e a política passiva (benefício financeiro do Seguro Desemprego).
4. Aumentar a transparência em relação à divulgação de informações do Programa do Seguro Desemprego, pelo menos por meio de publicação na internet, da tabela de valores dos benefícios e respectivas regras de enquadramento para cada faixa de valor.
5. Avaliar, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, a viabilidade de divulgação, por meio de transparência ativa, dos benefícios individualizados do Seguro Desemprego tendo como referência o que já ocorre com o Programa Bolsa Família e com o Seguro Desemprego na modalidade Pescador Artesanal (Seguro Defeso).
6. Avaliar a pertinência de realizar avaliação de governança do PSD, considerando a quantidade e a variedade de agentes envolvidos nessa política pública, o que aumenta sua complexidade e o risco de ineficiências.
7. Implementar ou aprimorar controles sistêmicos a fim de evitar o pagamento de Seguro Desemprego a pessoas que foram demitidas por “justa causa”, considerando avaliação de qual o melhor critério (dados do FGTS, RAIS ou outra fonte oficial) de identificação da situação de “justa causa” e buscar a uniformização das informações nas diferentes bases de dados.

12 Manifestação da Unidade Examinada

Após encaminhamento, pela CGU, da versão preliminar deste Relatório, foi encaminhada, pelo Ministério da Economia, por meio do Ofício SEI nº 74737/2020/ME, de 20.03.2020, manifestações da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego da Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade - SPPE/SEPEC/ME, quanto à intermediação de mão de obra e de qualificação social e profissional. O referido ofício apresentou pelo Despacho nº 7124836, de 20.03.2020, com informações da Subsecretaria de Capital Humano e da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Emprego. Destaca-se que a Subsecretaria de Capital Humano informou que não havia considerações a serem feitas, e que a Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Emprego apresentou a Nota Informativa nº 6660/2020/ME, contendo esclarecimentos e considerações relacionados ao Sine, em geral, e aos serviços e ações de Intermediação de Mão de Obra – IMO, em particular. Posteriormente, o Ministério da Economia encaminhou, por meio do Ofício SEI nº 81556/2020/ME, de 30.03.2020, manifestação da Secretaria do Trabalho que pertence à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho STRAB/SEPRT, por meio do Despacho nº 7284150 e da Nota Técnica SEI nº 11876/2020/ME da Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios. Assim, são transcritas, na sequência, as manifestações apresentadas pelo gestor na Nota Informativa e na Nota Técnica supracitadas.

a) Nota Informativa SEI nº 6660/2020/ME

“1. Em atenção ao Despacho SPPE-GAB SEI nº 7035173, esta Nota Informativa destaca trechos do Relatório “Avaliação Executiva Ex Post - Programa Seguro Desemprego - Exercício 2018”, elaborado pela Controladoria-Geral da União – CGU (SEI nº 6915831), concernentes ao Sistema

de governo (*whole-of-government approach*) utilizada pelo Government Accountability Office (GAO), entidade fiscalizadora dos Estados Unidos.

Nacional de Emprego – Sine em geral, e aos serviços e ações de Intermediação de Mão de Obra – IMO em particular, seguidos de esclarecimentos e considerações, quando apropriado.

2. A Avaliação da Controladoria inicia-se com uma breve introdução e descrição geral do Programa Seguro Desemprego. Em seguida, os auditores passam a descrever um diagnóstico do que consideram problemas no Programa e os dividem em tópicos relativos ao seu desenho, implementação, governança e resultados. Por fim, a Avaliação faz considerações quanto aos impactos causados pelos problemas constatados, faz reflexões quanto a sua eficiência e finaliza com algumas recomendações.

3. No que se refere ao Sine, na parte de Diagnóstico de Problemas envolvendo a operacionalização do Seguro Desemprego, a Avaliação faz uma crítica quanto à falta de integração das políticas envolvidas no Programa. Com base na Nota Técnica nº 55/2019 do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), os auditores concluem que "as iniciativas do sistema público de emprego permanecem isoladas umas das outras, sem um conteúdo programático que favoreça a definição de objetivos comuns e de estratégias de médio e de longo prazo para sua consecução". Além do mais, no que tange ao Desenho da Política do Seguro Desemprego, ressalta que "de acordo com pesquisas realizadas em sites e estudos da política em questão, não foi identificado desenho lógico para a política passiva do Programa do Seguro Desemprego (benefício financeiro do Seguro Desemprego), tampouco para a política ativa (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional)".

4. Nesse sentido, cabe esclarecer que os trabalhadores, ao procurarem os postos de atendimento do Sine ou as plataformas digitais para requisição do benefício do Seguro Desemprego, são automaticamente inscritos na política de Intermediação de Mão de Obra - IMO. Seus dados são analisados a fim de verificar se há vagas disponíveis com o perfil do trabalhador. Em caso afirmativo, é gerado um encaminhamento para entrevista na vaga de emprego e o bloqueio na solicitação de pagamento do benefício. Caso o trabalhador seja contratado, não fará jus ao recebimento das parcelas do Seguro. Logo, somente se o trabalhador não atender ao perfil da vaga, as parcelas são liberadas e o trabalhador recebe o benefício.

5. Essa rotina demonstra a integração das políticas, além de, como bem citou a própria Avaliação da CGU, evitar "um comportamento oportunista do beneficiário (que seria caracterizado pela redução da intensidade da procura de emprego enquanto estiver sendo beneficiado)".

6. No que se se refere a indicadores, a Avaliação relata que "no Volume II do Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (PPA 2016-2019), ano base 2017, os indicadores relativos ao Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária. Pertencem ao referido Programa as Ações Seguro Desemprego, Abono Salarial, Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores, Manutenção, Modernização e Ampliação da Rede de Atendimento do Programa do Seguro Desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (SINE), entre outras Ações. Destaca-se que não foi identificado documento relacionando os indicadores definidos a uma Ação específica do Programa 2071, sendo possível, apenas por dedução, relacionar alguns desses indicadores com a Ação do benefício do Seguro Desemprego".

7. Informamos que, no âmbito do Programa 2071, o Sine, inclusive as ações e serviços de IMO, fazem parte do "Objetivo 0287 - Fortalecer o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda por meio do aprimoramento das políticas de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e concessão de benefícios", que tem como uma de suas metas a 04NQ, que visa aumentar de 3,36% para 5,00% a taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal. Além disso, informamos que a ação orçamentária do

Sine é a "20JT – Manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do Programa Seguro Desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – Sine".

8. Além disso, entende-se que os indicadores do PPA 2016-2019 foram definidos em um dimensionamento estratégico. Seu alcance depende da execução de diversas ações que são executadas por diferentes atores responsáveis. Não havendo, portanto, necessidade de vinculação específica.

9. No capítulo sobre a Implementação da política do Seguro Desemprego, a Avaliação relata que "no que se refere aos mecanismos de supervisão da execução da política, não foram identificados relatórios periódicos de acompanhamento da gestão do PSD. No entanto, ressalta-se que estão disponíveis no site do extinto Ministério do Trabalho as seguintes avaliações e estudo: Avaliação Externa do Programa Seguro Desemprego, realizada em 2010; Avaliação do PROGER - Resultados e Perspectivas, realizada em 2012; e Estudo de Custos do Sistema Nacional de Emprego - SINE. Verifica-se, assim, que, apesar da relevância da política pública e da materialidade envolvida, não há avaliações regulares da execução do Programa do Seguro Desemprego". No item que diz respeito aos resultados relacionados à execução da política pública, registra que "conforme o Guia de Análise Ex Post, naquilo que se refere a resultados, espera-se que o exame dos indicadores, qualitativos e quantitativos, funcione como parâmetro de acompanhamento da intervenção. Adicionalmente, a Lei nº 13.460/2017 estabelece como direito básico dos usuários de serviços públicos, conforme inciso I do art. 6º, a participação no acompanhamento da prestação e na avaliação desses serviços. Nas análises realizadas, não foram identificados indicadores qualitativos associados ao modelo lógico da política.

10. No capítulo de Impactos, a Avaliação faz referência ao Estudo de Custos da UnB, e constata que "em relação à Integração, foi registrado que o Programa do Seguro Desemprego, à época, ainda não tinha conseguido consolidar as estratégias de integração previstas, gerando críticas e sugestões de reestruturação do sistema como um todo ou de parte dele. Foi destacado que as políticas ativas (IMO e QSP) não recebiam os recursos necessários para operar de forma efetiva, que havia deficiência na capilaridade da rede de atendimento e em sua qualidade de atendimento, e que faltavam recursos humanos e tecnológicos para impedir fraudes. Adicionalmente, foram identificados problemas nas redes de atendimento do SINE, no que tange à definição dos seus papéis no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR); bem como dificuldades em aplicar as ações de supervisão e monitoramento, em nível nacional".

11. A esse respeito, vale registrar que limitações da forma de gestão e estrutura de governança originais do Sine, como as apontadas o Relatório, motivaram a edição da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, que instituiu um novo modelo de organização da política.

12. A Avaliação constata ainda, quanto à Execução das Despesas Orçamentárias e de Subsídios da União, que "conforme dados do gráfico, destaca-se que a Ação do Seguro Desemprego, em 2018, possui percentual elevado em relação aos valores pagos no âmbito do Programa 2071 (corresponde a 35,7 bilhões), que, somados àqueles da Ação do Abono Salarial, alcança mais de 99,6% do referido Programa. Verifica-se, assim, que o percentual de recursos aplicados na parte ativa da política é baixo, considerando a necessidade de fomento e de fortalecimento da mão de obra qualificada, de forma a reduzir as situações de desemprego e, conseqüentemente, do número de solicitações ao benefício do Seguro Desemprego".

13. De fato, nos últimos anos, os recursos do Sine diminuíram consideravelmente, tanto em razão da situação fiscal, quanto em razão da dificuldade de gestão dos convênios plurianuais. A inadequação do instrumento "convênio" para a gestão de uma política pública de caráter continuado tornou mais difícil, ano após ano, a realização de transferência de recursos aos entes

parceiros do Sine. Tal dificuldade de gestão culminou com a edição da Lei nº 13.667, de 17 de maio de 2018, que estabeleceu uma nova forma de organização do Sine, em que os convênios foram substituídos, como instrumento de parceria entre a União e os Estados, Distrito Federal e Municípios, pela modalidade de transferência automática de recursos fundo a fundo, e que fortaleceu o papel dos Conselhos de Trabalho na condução da política.

14. Contudo, há que se registrar também que os postos de atendimento do Sine são a principal porta de entrada do trabalhador na busca de políticas públicas de emprego, como o requerimento do benefício Seguro Desemprego. Apesar dos poucos recursos e de tantas dificuldades normativas e gerenciais enfrentadas nos últimos anos, a política não foi interrompida e os postos continuaram em funcionamento, atendendo a população que deles necessitam. Nesse sentido, o Sine contribuiu para uma das constatações do Relatório: "Conforme dados da BGSD, mais de 95% dos cidadãos que solicitaram o Seguro Desemprego no período de janeiro/2017 a novembro/2019, modalidade trabalhador formal, receberam o benefício. Assim, verifica-se que a política vem atendendo a demanda da sociedade do ponto de vista de cobertura do atendimento."

15. Por fim, a CGU faz algumas Recomendações, dentre elas:

15.1. "Elaborar Modelo Lógico do Programa Seguro Desemprego, englobando a política ativa (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional) e a política passiva (benefício financeiro do Seguro Desemprego)."

15.2. "Avaliar a pertinência de realizar avaliação de governança do PSD, considerando a quantidade e a variedade de agentes envolvidos nessa política pública, o que aumenta sua complexidade e o risco de ineficiências."

16. Essas são as informações, esclarecimentos e considerações sobre o Relatório da CGU que submetemos à consideração da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego."

b) Nota Técnica SEI nº 11876/2020/ME

"SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Apresentação e análise preliminar do Relatório de Avaliação Executiva Ex Post, cujo tema é o Seguro Desemprego, em que se aborda, no que couber, diagnóstico do problema, desenho da política, gestão e governança, implementação, resultados e impactos, buscando possíveis medidas para o seu aprimoramento.

ANÁLISE

2. Quanto a afirmação de que a implementação de controles automatizados para os demais pontos, conforme recomendado neste relatório, é necessária para evitar a realização de pagamentos indevidos e viabilizará a melhoria do gasto público, com economia de recursos e aprimoramento da execução da política pública, quanto ao assunto cabe esclarecer que:

3. O sistema do Seguro-Desemprego possui controles automáticos na entrada do requerimento e a cada liberação de parcelas, além disso possui ferramenta a parte, mas com comunicação direta com o sistema denominada Análise de Risco, onde são definidas trilhas de auditorias, trilhas essas que buscam requerimentos com indícios de irregularidade. Dentre os batimentos destacam-se os realizados com o CNIS, CAGED, FGTS, RFB e com o próprio Seguro-Desemprego.

4. Quanto aos fatos descritos no Relatório que apontam que existem fragilidades no processo de avaliação e de pagamento de Seguro Desemprego, situação identificada a partir de cruzamento

de informações registradas em sistemas, e com os resultados apresentados na Tabela 3 abaixo, a Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios tem a esclarecer que:

Tabela 3: Resultado consolidado de valores pagos potencialmente irregulares segregados por questão de auditoria.

<i>Questão de Auditoria</i>	<i>Quantidade de parcelas</i>	<i>Valor pago</i>
<i>C – CPF consta como falecido no SISOBI</i>	<i>2.729</i>	<i>R\$ 3.357.374,04</i>
<i>D – Requerente com renda previdenciária</i>	<i>28.494</i>	<i>R\$ 36.825.794,20</i>
<i>H – Requerente com renda no SIAPE</i>	<i>7</i>	<i>R\$ 10.446,00</i>
<i>I – Empregado com vínculo com empresa baixada</i>	<i>3.444</i>	<i>R\$ 4.268.242,76</i>
<i>J – Empregado demitido por justa causa</i>	<i>87.630</i>	<i>R\$ 105.211.856,40</i>
TOTAL	165.371	R\$ 149.673.713,40

5. Quanto ao item “J” - Empregado demitido por justa causa cumpre destacar os achados realizados por esta Coordenação-Geral.

- O arquivo continha 87.631 registros e está detalhado por parcela, na realidade existem 26.541 requerimentos.
- Os dados disponibilizados foram verificados com as informações da base do FGTS/Saques. O cruzamento foi bem simples, considerando apenas: data da dispensa informada no Seguro-Desemprego igual a data de afastamento informada no FGTS, PIS informado no SD igual ao PIS informado no FGTS e número de inscrição do SD igual ao número de inscrição do FGTS.
- Do total de 26.541 requerimentos, 23.902 (90%) possuem sentença judicial que justificam a liberação.
- Dos 2.639 restantes, aleatoriamente foram pesquisados na base do FGTS e apresentaram a informação de demissão sem justa causa.

6. Quanto ao item “D” - Requerente com renda previdenciária, cumpre destacar as orientações realizadas por esta Coordenação-Geral.

- O Sistema do Seguro-Desemprego, na etapa da triagem tem como um dos critérios verificados do trabalhador é se ele está recebendo benefício (situação diferente de INDEFERIDO) de prestação continuada da Previdência Social, exceto: Auxílio-acidente; Pensão por morte; Síndrome de Talidomida; Auxílio reclusão e Pensão alimentícia (Espécie 14).
- Para verificar quais parcelas o trabalhador terá direito, faz-se necessário a obtenção das informações referente ao DIB (Data do Início do Benefício), ao DCB (Data de Cessação do Benefício), a Data de Demissão e o número de parcelas que o trabalhador tem direito no Seguro-Desemprego.

- *Nos casos apresentados verifica-se requerimentos que tiveram parcela paga e encontram-se notificados por recebimento de benefício e notificados a restituir a parcela recebida indevidamente.*
- *Deve-se considerar também a existência de recurso motivo 801 que trata a notificação de recebimento de benefício, recurso esse aberto pelo trabalhador no qual apresenta prova documental questionando a citada notificação.*
- *No batimento automatizado não há verificação de quando o benefício foi de fato liberado, data de atualização considera-se apenas a data do início do benefício. A verificação é realizada no cadastro do requerimento e a cada liberação de parcela. Não há verificação da existência de benefício previdenciário após o pagamento de todas as parcelas.*
- *Em muitos casos apontados como recebendo BPC, a informação não foi confirmada na base CNIS.*

7. Quanto ao item “C” - CPF consta como falecido no SISOBI, cumpre destacar as constatações realizadas por esta Coordenação-Geral.

- *O sistema do Seguro-Desemprego realiza a verificação de falecimento do trabalhador no processamento da triagem, conferindo os dados nas bases de batimentos CNIS e FGTS. O sistema informa a origem da notificação. Qualquer que seja a base, o fato implicará em notificação, a qual poderá ser liberada por Acerto Completo ou Recurso Administrativo motivo 803.*
- *No CNIS, o falecimento do trabalhador é verificado quando há registro de óbito do trabalhador.*
- *No FGTS, o falecimento do trabalhador é verificado quando há saque do FGTS por motivo de falecimento. Apenas saques do FGTS com mesma inscrição e mesma data de admissão do requerimento são considerados no batimento.*
- *Deve-se considerar também que muitos dos CPF apontados apresentam relação de emprego posteriores a data de óbito e o CPF apresenta-se como regular na RFB.*
- *Para darmos maior qualidade nos resultados apresentados na tabela 3, se faz necessária a validação do CPF na base da RFB. Deve-se verificar nome, nome da mãe e data de nascimento apresentados no sistema SISOBI junto a base pessoa física da RFB.*
- *Outros pontos verificados foram a existência de recurso motivo 803 relacionado a notificação de óbito, o ajuste da informação no base do CPF/RFB e a data de atualização da informação na base do CNIS.*

8. Quanto ao item “I” - Empregado com vínculo com empresa baixada, cumpre destacar as constatações realizadas por esta Coordenação-Geral.

- *O sistema do Seguro-Desemprego não realiza a verificação da situação da empresa na base da RFB como empresa baixada/inapta/nula/suspensa em data anterior à data de admissão do empregado informada no requerimento.*
- *Novamente nas análises realizadas pela CGU não foi considerada na pesquisa a existência de Sentença Judicial.*
- *Nas situações indicadas verificou-se a existência em que a data de admissão é anterior à data da situação da empresa, verificou-se também a existência de recolhimentos com regularidade no FGTS posteriores a data da situação da empresa, situações que devem ser consideradas nas constatações da CGU.*
- *O laboratório da Análise de Risco, está tratando o assunto realizando, em alguns casos a notificação de requerimentos suspeitos e consequentemente a suspensão da emissão de parcelas. Existe trilha específica que trata a verificação da situação da empresa,*

ressalta-se que a mesma encontra-se em processo de análise e ajustes quanto a sua efetividade, buscando não notificar requerimentos indevidamente.

9. Quanto ao item “H” - Requerente com renda no SIAPE, cumpre destacar as constatações realizadas por esta Coordenação-Geral.

- *O Sistema do Seguro-Desemprego não realiza batimento com a base do SIAPE. Nesses casos após a identificação do recebimento irregular são abertos processos administrativos e enviados aos Órgãos competentes.*
- *Nos dois casos encontrados nessa situação serão providenciados processos administrativos para devida cobrança.*
- *Quanto ao CPF ***917.68-** de acordo com a planilha enviada, a data de admissão é 27/01/2017, sendo a data de demissão 31/08/2016, o tempo de desemprego foi de 149 dias, o que assegurou o direito ao recebimento de 5 parcelas do benefício.*

CONCLUSÃO

10. Diante das análises realizadas a Coordenação do Seguro-Desemprego entende que o sistema do Seguro-Desemprego possui controles automatizados, conforme recomendado neste relatório, necessários para evitar a realização de pagamentos indevidos e viabilizará a melhoria do gasto público, com economia de recursos e aprimoramento da execução da política pública.”

13 Análise do Controle Interno

Na sequência são apresentados os entendimentos firmados diante das manifestações apresentadas pelo gestor, por meio da Nota Informativa SEI nº 6660/2020/ME, da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Emprego, e da Nota Técnica SEI nº 11876/2020/ME, da Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios.

a) Nota Informativa SEI nº 6660/2020/ME

Em relação à falta de integração das políticas envolvidas no Programa do Seguro Desemprego, bem como à ausência do desenho lógico da política ativa (intermediação de mão de obra e qualificação social e profissional) citadas neste Relatório, o Gestor informou nos itens 4 e 5 da mencionada Nota Informativa que há integração das políticas, considerando que os trabalhadores são automaticamente inscritos na política de Intermediação de Mão de Obra (IMO), quando requisitam o benefício do Seguro Desemprego, seja nos postos de atendimento do Sine ou nas plataformas digitais. Acrescentou que havendo vaga disponível com o perfil do trabalhador, é feito um encaminhamento para entrevista na vaga de emprego e o bloqueio na solicitação de pagamento do benefício. Assim, em caso de preenchimento da vaga, o trabalhador não receberá as parcelas do Seguro, e caso não preencha o perfil da vaga, as parcelas são liberadas para o trabalhador receber.

Em que pese a integração apresentada pelo gestor quanto à IMO, que junto com a Qualificação Social e Profissional (QSP) fazem parte da política ativa, e ao recebimento do benefício do Seguro Desemprego, da política passiva, não foi apresentado conteúdo programático com definição de objetivos e estratégias de médio e longo prazo integrando todo o Programa do Seguro Desemprego. Ratifica-se esse entendimento por meio do Estudo de Custos do SINE, realizado pela UNB, conforme trecho a seguir:

“As dificuldades do Programa Seguro Desemprego (PSD) no que tange à integração de uma política passiva de emprego (Seguro Desemprego) com políticas ativas (QSP e IMO) salientam a necessidade de efetivar os postos de emprego e a IMO como ponto central do sistema público de emprego, conectando as políticas passivas e ativas de emprego

conforme estabelecido pelo PSD. A agência de emprego, o Posto SINE, deve ser o componente físico que concentra as atividades do Sistema desenvolvidas pela ação governamental.”

No que se refere à ausência de identificação da relação direta dos indicadores com as Ações Orçamentárias específicas relativas ao Programa 2071, constantes no Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (2016-2019), ano base 2017, a Nota Informativa, em análise, destaca que o Sine e as Ações e serviços de IMO fazem parte do Objetivo 0287, sendo uma de suas metas a 04NQ, que visa aumentar de 3,36% para 5,00% a taxa de participação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda nas admissões do mercado de trabalho formal. Adicionalmente, afirma que a Ação Orçamentária “20JT-Manutenção, modernização e ampliação da rede de atendimento do Programa Seguro Desemprego no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – Sine” é específica do Sine. Por fim, ressalta que não há necessidade de vinculação específica dos indicadores do PPA 2016-2019, uma vez que foram definidos em um dimensionamento estratégico, estando o alcance desses indicadores dependendo da execução de diversas ações, executadas por diferentes atores responsáveis.

O Anexo da Portaria/MPOG nº 315, de 04.10.2017, que regulamenta o Plano Plurianual (PPA 2016-2019), apresenta quatro objetivos do Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária, entre eles o objetivo 0287, no qual o Sine faz parte. Destaca-se que cada objetivo possui suas metas e iniciativas, conforme previsto no referido PPA 2016-2019, instituído pela Lei nº 13.249, de 13.01.2016.

De acordo com o Guia prático de análise Ex-Ante de avaliação de políticas públicas:

“os indicadores são dados que possibilitam desde acompanhar o andamento até medir o cumprimento dos objetivos de uma política.”

O referido Guia acrescenta que

“é importante que se estabeleçam indicadores suficientes para a verificação de todos os níveis de objetivos do programa, podendo ser necessário mais de um indicador para cada resultado pretendido.”

Destaca-se que os indicadores são instrumentos relevantes para a tomada de decisões, bem como de acompanhamento da execução orçamentária. Assim, ressalta-se a importância de conseguir visualizar, por meio dos indicadores, se as metas previstas estão sendo alcançadas.

No caso da Meta 04NQ, que pertence ao objetivo 0287, não é possível identificar o nível do seu alcance, por meios dos indicadores do Programa 2071, apresentados no supracitado Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual (2016-2019), ano base 2017, independente dos atores envolvidos.

Dessa forma, ratifica-se o entendimento que não é possível identificar nos indicadores do Programa 2071, apresentados no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016-2019, ano base 2017, uma relação direta com os objetivos ou com as Ações Orçamentárias do Programa 2071.

A Nota Informativa SEI nº 6660/2020/ME afirma que a estrutura de governança originais do Sine, que foram apontadas no Relatório do Estudo de Custos realizados pela UnB e destacadas neste Relatório, foram alteradas com a edição da Lei nº 13.667, de 17.05.2018, que instituiu um novo modelo de organização da política. Ressalta-se que a análise da nova organização do Sine não foi objeto do presente Relatório.

Quanto ao item da Execução das Despesas Orçamentárias e Subsídios da União, que verificou um baixo percentual de recursos aplicados na parte ativa da política do Programa do Seguro Desemprego, o Gestor ratificou que os recursos do Sine foram reduzidos nos últimos anos, devido à situação fiscal e à dificuldade de gestão dos convênios plurianuais. Esta dificuldade teve início com a edição da Lei nº 13.667, que substituiu os convênios pela modalidade de

transferência automática de recursos fundo a fundo, fortalecendo o papel dos Conselhos de Trabalho na condução da política.

Por fim, a Nota Informativa nº 6660 destacou duas recomendações apresentadas neste Relatório, referentes à necessidade da elaboração do Modelo Lógico do Programa Seguro Desemprego e de avaliar a quantidade de agentes envolvidos na governança do PSD, sem fazer qualquer objeção.

b) Nota Técnica SEI nº 11876/2020/ME

Em análise as informações contidas na Nota Técnica SEI nº 11876/2020/ME, verificou-se que a manifestação se refere a recomendação e fatos discutidos e publicados no Relatório de Avaliação CGU nº 201900981, o qual foi mencionado no item 8. Impactos deste Relatório. Neste item 8 são abordados estudos e relatórios referentes ao Programa do Seguro-Desemprego já finalizados. Assim, destaca-se que a equipe de auditoria já ponderou as manifestações do gestor quanto aos achados apresentados no citado Relatório, na versão publicada e disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13835.pdf>.