

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-006.464/2022-0

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidade: Secretaria do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência (Strab/MTP), atualmente Ministério do Trabalho e Emprego.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRADA, COM ASPECTOS OPERACIONAIS E DE CONFORMIDADE. PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO. AVALIAÇÃO DOS CONTROLES INTERNOS. CRUZAMENTO DE BASES DE DADOS. FALHA NA GOVERNANÇA DA RELAÇÃO CONTRATUAL COM A DATAPREV E NA SUPERVISÃO EXERCIDA PELO MINISTÉRIO SOBRE O PROGRAMA. POSSÍVEL FRAGILIDADE NA REALIZAÇÃO DE TESTES DE VERIFICAÇÃO. ÍNDICIOS DE PAGAMENTOS DE PARCELAS DO SEGURO-DESEMPREGO ALÉM DO DEVIDO. BENEFICIÁRIOS COM VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, BEM COMO COM CONTRATOS DE TRABALHO COM PRESUNÇÃO DE FRAUDE. ACÚMULO DO SEGURO-DESEMPREGO COM RECEBIMENTO DE PENSÃO POR MORTE OU AUXÍLIO-RECLUSÃO, SEM VERIFICAÇÃO DO DISPOSTO NO ART. 3º, INCISO V, DA LEI 7.998/1990. NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO E APRIMORAMENTO DO MACROPROCESSO DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS E DE ACOMPANHAMENTO DAS CONCESSÕES DETERMINADAS POR VIA JUDICIAL. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se da Auditoria Integrada, com aspectos operacionais e de conformidade, conduzida na Secretaria do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência (Strab/MTP), com o objetivo de verificar a eficiência e a regularidade dos pagamentos do seguro-desemprego, por meio da avaliação dos controles internos do Programa, referentes ao período de janeiro de 2018 a junho de 2022.

2. Este trabalho surgiu do Levantamento de Auditoria realizado pela extinta Secretaria de Controle Externo do Trabalho e Entidades Paraestatais – SecexTrabalho sobre a estrutura organizacional e os programas vinculados à Função Trabalho. Após avaliações dos macroprocessos e dos riscos envolvidos, concluiu-se que as atividades relativas à habilitação, concessão e pagamento do seguro-desemprego deveriam ser priorizadas em auditorias do TCU. A autorização desta fiscalização ocorreu mediante o Acórdão 4.573/2020 - 1ª Câmara (rel. Ministro Bruno Dantas). A auditoria foi conduzida pela Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência (atualmente, Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho – AudBenefícios).

3. Transcrevo, a seguir, excerto do Relatório de Auditoria (peça 62), cuja proposta de encaminhamento foi elaborada após manifestação do gestor e contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 63-64):

“2 - INTRODUÇÃO

(...)

Visão Geral do Objeto

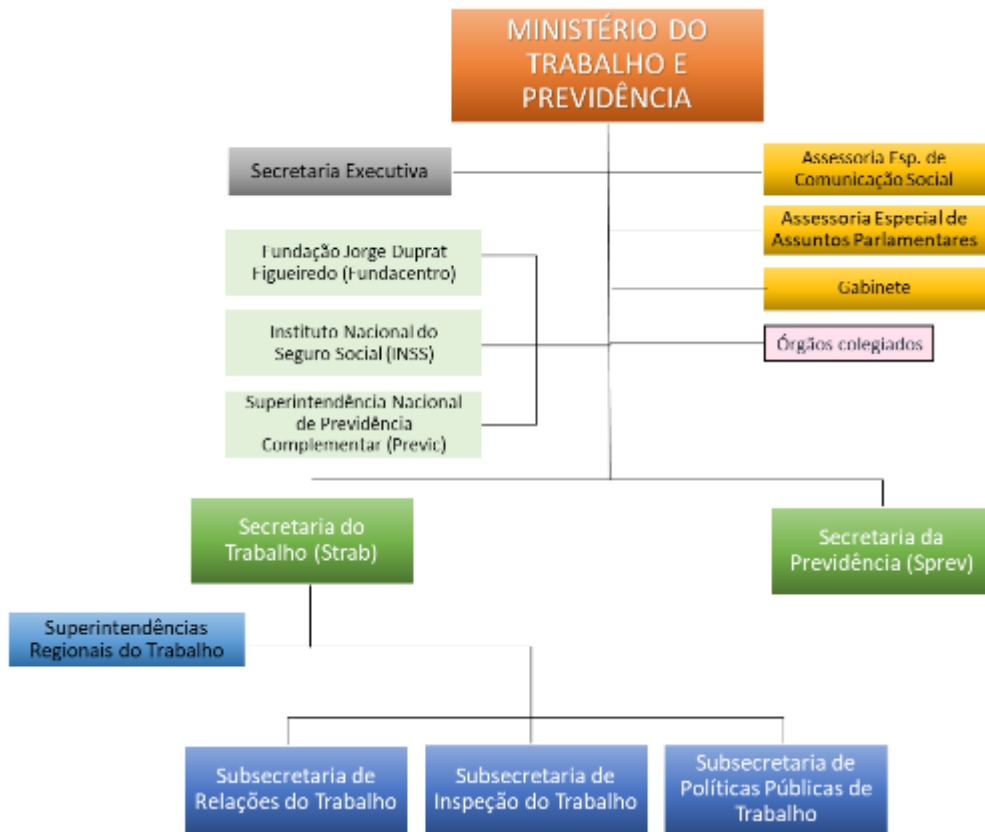
9. O objeto da presente fiscalização é o Programa do Seguro-Desemprego (PSD), sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP).

10. O seguro-desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pelo art. 7º da Constituição Federal de 1988. Foi instituído pela Lei 7.998/1990 e tem por finalidade principal ‘prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa’, ou seja, auxiliar o trabalhador que está em situação de vulnerabilidade social, em virtude de ter sido demitido sem justa causa.

11. O Ministério do Trabalho e Previdência, recriado pela Medida Provisória 1.058, de 27/7/21 (convertida na Lei 14.261, de 16/12/2021), possui dois órgãos específicos singulares, a Secretaria do Trabalho (Strab) e a Secretaria de Previdência (Sprev), estando as políticas de gestão de benefícios trabalhistas, fiscalização do trabalho, identificação profissional, registro sindical, entre outras, concentradas na primeira secretaria.

12. Após a reestruturação, provocada pelo Decreto 11.068, de 10 de maio de 2022, a Secretaria do Trabalho (Strab) passou a ter o seguinte organograma.

Figura 1 – Organograma simplificado da Strab.



13. De acordo com o art. 18 do Anexo I do Decreto 11.068/2022, as competências da Strab são as seguintes:

‘Art. 18. À Secretaria de Trabalho compete:

XII - planejar, controlar e avaliar os programas relacionados ao seguro-desemprego e ao abono salarial; (...)

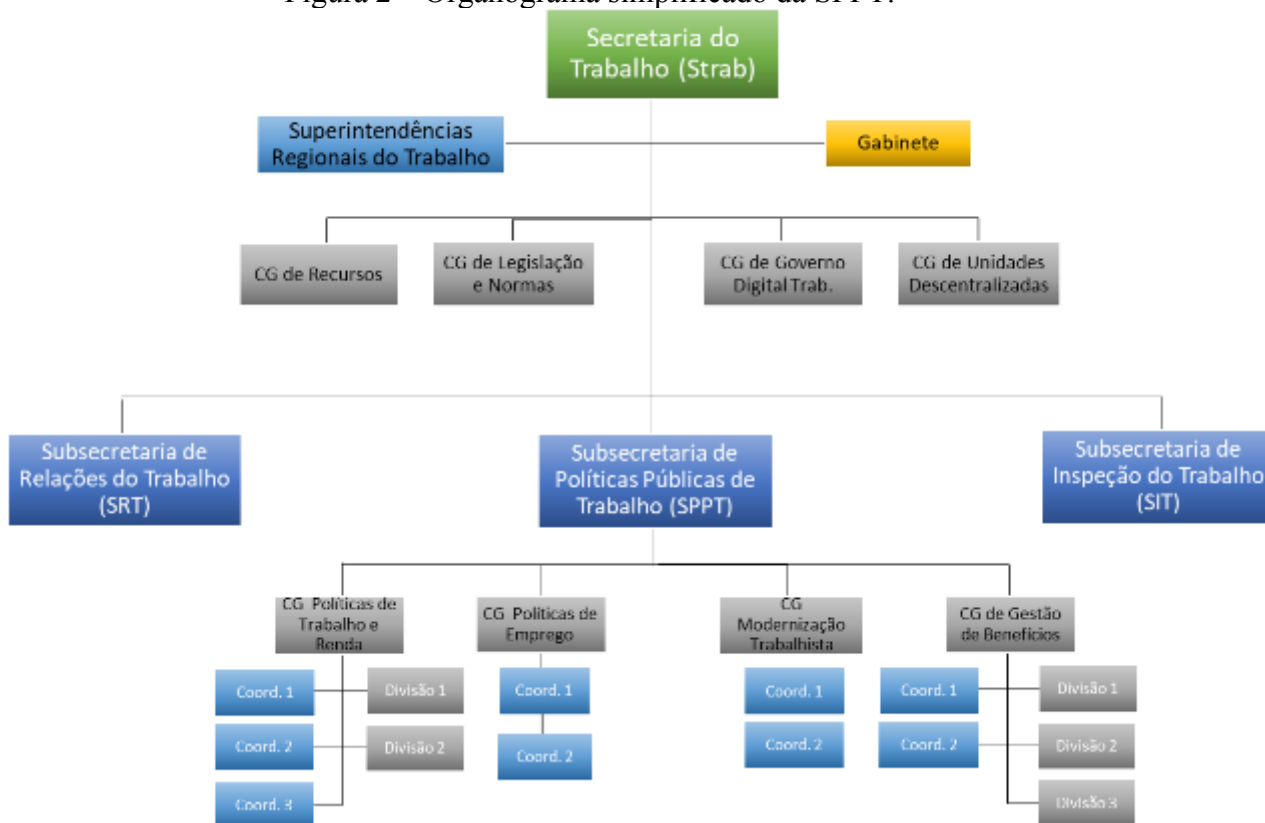
XV - formular e propor políticas públicas subsidiadas pelo FAT; (...)

XVII - supervisionar o desenvolvimento de sistema integrado de dados relativos aos trabalhadores e empregadores e a sua interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas;’

14. Em relação ao objeto desta fiscalização, deve se ressaltar que a Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho (SPPT) é a unidade responsável pela supervisão e coordenação das ações relacionadas à habilitação, à concessão e ao pagamento do benefício desse programa, observada a competência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) quanto à habilitação e à concessão do benefício de seguro-desemprego para o pescador artesanal.

15. Após reestruturação, provocada pelo Decreto 11.068/2022, a SPPT passou a ter quatro coordenações-gerais: a Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios (CGGB), a Coordenação-Geral de Modernização Trabalhista (CGMT), Coordenação-Geral de Políticas de Emprego (CGPE) e Coordenação-Geral de Políticas de Trabalho e Renda (CGPTR), conforme o organograma abaixo:

Figura 2 – Organograma simplificado da SPPT.



16. Dentro da estrutura da SPPT, a CGGB é a unidade responsável pela gestão do Programa do Seguro-Desemprego, atuando em conjunto com a Dataprev (empresa estatal contratada para a execução dos processamentos dos requerimentos do benefício).

17. Observa-se, contudo, que ainda que não tenha sofrido atualização no regimento interno estabelecido pela Portaria MTE 1.153, de 03 de outubro de 2017, a Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios (CGGB) apresenta correspondência, na estrutura anterior do extinto Ministério do Trabalho, com o Departamento de Gestão de Benefícios, cujas competências estão transcritas abaixo.

‘Art. 37. Ao Departamento de Gestão de Benefícios compete:

- I- supervisionar e coordenar as ações relacionadas à habilitação, à concessão e ao pagamento de benefícios do Programa do Seguro-Desemprego, resguardada a competência do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS quanto à habilitação e à concessão do benefício de seguro-desemprego na modalidade pescador artesanal;
- II - supervisionar e coordenar as ações relacionadas à habilitação, à concessão e ao pagamento do benefício abono salarial;
- III - planejar, coordenar, executar e controlar os serviços de secretaria-executiva do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador; e

IV - supervisionar e orientar a realização de estudos da legislação trabalhista e da correlata, no âmbito de sua competência, e propor o seu aperfeiçoamento.

Art. 38. À Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial compete:

- I - coordenar, acompanhar e orientar a execução das atividades relativas à habilitação, concessão e pagamento do benefício do seguro-desemprego e do abono salarial, na forma da legislação em vigor;
- II - subsidiar a implementação das ações voltadas ao atendimento integrado ao trabalhador;
- III - manifestar-se sobre os planos de trabalho e as prestações de contas dos convênios e contratos celebrados com órgãos e entidades que atuam na área do seguro-desemprego; e
- IV - definir critérios para inserção e análise de dados do sistema gerencial do seguro-desemprego e do abono salarial.’

18. Assim, embora a estrutura atual não tenha o detalhamento das competências da CGGB, vigora, nesse aspecto, a estrutura anterior, até que seja compatibilizada com a atualmente vigente.

Programa do Seguro-Desemprego

19. A Constituição Federal de 1988 traz o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário, no capítulo destinado aos direitos sociais (art. 7º, inciso II), estabelecendo, no art. 239, como fonte específica de financiamento, as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Essas contribuições formam o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela Lei 7.998/1990.

20. Essa mesma lei instituiu também o benefício do seguro-desemprego, regulamentando os principais aspectos do programa, estabelecendo que a finalidade do Seguro-Desemprego é prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, além de auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, por meio de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. O benefício é concedido por determinado período, sendo o número de parcelas e o valor do benefício atrelados à duração do vínculo empregatício e ao salário de contribuição, respectivamente.

21. Em termos orçamentários, o seguro-desemprego é executado pelo Ministério do Trabalho e Previdência no contexto da Ação orçamentária (00H4) que compõe Programa orçamentário 2071– Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária.

22. O programa tem grande relevância social, atingindo milhões de beneficiários em situação de vulnerabilidade financeira. Entretanto, o custo orçamentário é elevado quando comparado aos gastos totais da Administração Pública Federal, como se pode observar na tabela e no gráfico a seguir:

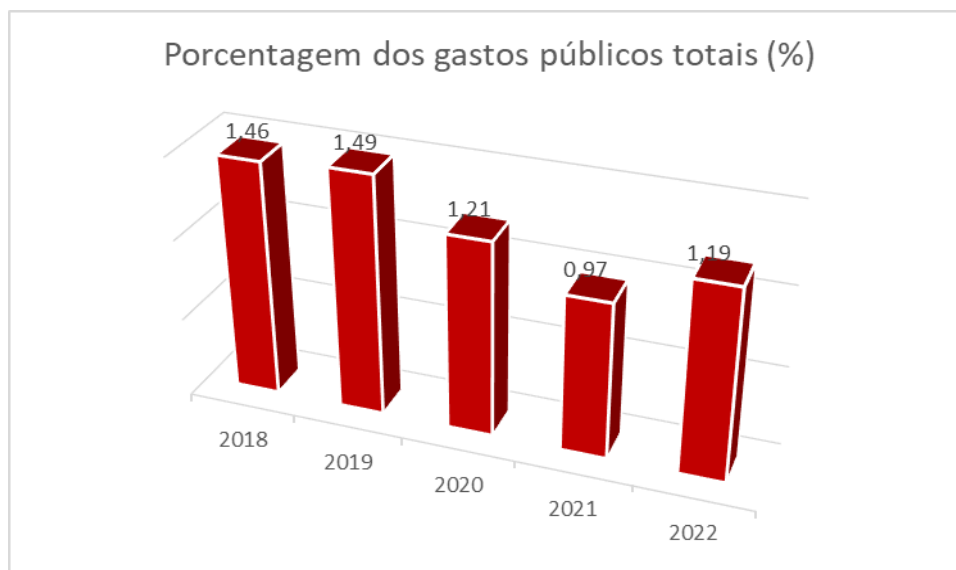
Tabela 1 – Beneficiários e gastos anuais do Programa do Seguro-Desemprego.

Exercício	Beneficiários	Despesas Executadas
2018	6,6 milhões	R\$ 35,70 bilhões
2019	7,2 milhões	R\$ 37,39 bilhões
2020	7,2 milhões	R\$ 39,99 bilhões
2021	6,5 milhões	R\$ 35,65 bilhões
2022*	3,4 milhões	R\$ 24,90 bilhões*

Fonte: Portal da Transparência

*Até julho de 2022

Figura 3 – Comparação entre as despesas executadas no Programa do Seguro-Desemprego e os gastos gerais da Administração Pública Federal.



23. De acordo com o Ministério do Trabalho e Previdência, o Programa do Seguro-Desemprego é composto pelo tripé básico das políticas de emprego:

- Benefício do seguro-desemprego: promove a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa;
- Intermediação de mão-de-obra: busca recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, de forma ágil e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores;
- Qualificação social e profissional (por meio do Plano Nacional de Qualificação - PNQ): visa à qualificação social e profissional de trabalhadores/as, certificação e orientação do/a trabalhador/a brasileiro/a, com prioridade para as pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça/etnia, faixa etária e/ou escolaridade.

24. A intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional são as principais políticas ativas do mercado de trabalho brasileiro. Essas políticas são voltadas para melhorar o acesso do desempregado ao mercado de trabalho.

25. Por outro lado, o pagamento do benefício de seguro-desemprego é uma política tipicamente passiva, que são aquelas políticas de transferência de renda ao trabalhador com vistas a garantir um determinado nível de consumo e bem-estar para aqueles trabalhadores que não conseguiram se inserir na atividade econômica.

26. Na atualidade, os gastos com o benefício do seguro-desemprego consomem a quase totalidade dos valores do Programa, com os demais gastos com políticas ativas apenas residuais.

27. Além do caso dos trabalhadores formais, demitidos sem justa causa, o benefício do seguro-desemprego pode ser pago nas seguintes modalidades: bolsa de qualificação profissional, com contrato de trabalho suspenso; resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo; pescador artesanal, em período de defeso; e empregado doméstico, dispensado sem justa causa.

28. Os valores gastos com a modalidade trabalhador formal consomem a grande parte dos recursos como se pode ver na tabela abaixo:

Tabela 2 – Despesas executadas no Programa do Seguro-Desemprego, por modalidade.

Exercício	Despesas Executadas									
	Trabalhador Formal		Pescador Artesanal		Empregado Doméstico		Trabalhador Resgatado		Bolsa Qual. Profissional	
	Valor*	%	Valor*	%	Valor*	%	Valor*	%	Valor*	%
2020	35.060	89,63	3.340	8,54	716,18	1,83	0,23	0	0,24	0
2021	31.490	87,16	3.950	10,93	690,02	1,91	0,69	0	0,22	0
2022**	17.210	90,51	1.440	7,57	364,49	1,92	0,35	0	0,08	0

Fonte: BGSD

*Em R\$ milhões

**Até julho de 2022

29. Nesse trabalho, somente a modalidade ‘trabalhador formal’ foi fiscalizada.
30. As exigências relativas à concessão do Seguro-Desemprego para o trabalhador formal estão listadas no art. 3º da Lei 7.998/1990, com redação dada pela Lei 13.134/2015:
- ‘Art. 3º. Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:
- I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou de pessoa física a ela equiparada, relativos a:
 - a) pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 18 (dezoito) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da primeira solicitação;
 - b) pelo menos 9 (nove) meses nos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da segunda solicitação; e
 - c) cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações;
 - II - (Revogado);
 - III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973;
 - IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e
 - V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.
 - VI - matrícula e frequência, quando aplicável, nos termos do regulamento, 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, ofertado por meio da Bolsa-Formação Trabalhador concedida no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei no 12.513, de 26 de outubro de 2011, ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica.’
31. Quanto ao número de parcelas, a Lei 13.134/2015 alterou a Lei 7.998/1990, estabelecendo critérios diferenciados para a concessão de parcelas do benefício, quais sejam:
- ‘§ 2º A determinação do período máximo mencionado no **caput** observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos 36 (trinta e seis) meses que antecederem a data de dispensa que originou o requerimento do seguro-desemprego, vedado o cômputo de vínculos empregatícios utilizados em períodos aquisitivos anteriores:
- I - para a primeira solicitação:
 - a) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou
 - b) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência;
 - II - para a segunda solicitação:
 - a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 9 (nove) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência;
 - b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou
 - c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência;

III - a partir da terceira solicitação:

- a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 6 (seis) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência;
- b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou
- c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência.

32. Observa-se que, em caráter excepcional, o Codefat poderá deliberar pelo prolongamento do período máximo de concessão, em até dois meses, para grupos específicos de segurados, de acordo com o § 5º do art. 4º da Lei 7.998/1990.

33. Com relação aos valores, a Resolução Codefat 707/2013 estabelece que o benefício do Seguro-Desemprego não poderá ser inferior ao valor do salário-mínimo, e o reajuste das três faixas salariais necessárias ao cálculo do valor benefício seguro-desemprego deverá observar a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) acumulada nos doze meses anteriores ao mês de reajuste.

Contrato de prestação de serviços de tecnologia da informação

34. Para a operacionalização do Programa do Seguro-Desemprego (que envolve o desenvolvimento e manutenção de diversos serviços de tecnologia da informação), foi realizada a contratação da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev).

35. O Contrato 17/2021 (peça 26), celebrado entre o Ministério da Economia e a (Dataprev), em 25/5/2021, tem por objeto a prestação de serviços de tecnologia da informação para execução de diversos programas do governo federal, decorrentes da função programática 'Trabalho', tais como Seguro-Desemprego e Abono Salarial.

36. Apesar de o contrato ter sido celebrado com o Ministério da Economia, atualmente, conforme já mencionado, as políticas relacionadas à função Trabalho são de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), sendo este órgão, portanto, o atual responsável pelo contrato.

37. O Contrato 17/2021 foi resultado da unificação dos contratos administrativos então vigentes (06/2018, 18/2018, 25/2018 e 04/2020), que eram também celebrados com a Dataprev. O valor do contrato é de **R\$ 529.984.940,10**, com prazo de vigência de 24 meses, podendo ser prorrogado por até 60 meses.

38. O Apêndice A do Contrato (peça 26, p. 10 a 43), assim descreve o objeto: 'contratação do serviço de produção de soluções estratégicas, departamentais e estruturantes do Ministério da Economia'. Os serviços e soluções são descritos como: 'realizar a produção de soluções para hospedagem e processamento de dados, sistemas informatizados, soluções analíticas e portais **web** sob a gestão do Ministério da Economia, em ambientes operacionais independentes. Esses ambientes incluem as aplicações, os bancos de dados e a infraestrutura necessária para a execução do serviço, com o objetivo de prover a disponibilidade das soluções para a utilização por seus usuários'.

39. Entre outras atividades, o contrato abrange serviços relacionados aos seguintes sistemas: Seguro-Desemprego (Sistema Transacional do Seguro-Desemprego, STSD, e Base de Gestão do Seguro-Desemprego, BGSD), Sistema de Abono Salarial PIS/Pasep, Intermediação da Mão de Obra (IMO), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), Base de Gestão do eSocial; Sistema Trabalho, Carteira de Trabalho, Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), Sistema de Gestão Operacional e Classificação de Ocupação.

40. No âmbito da auditoria, devido à necessidade da aplicação da técnica de cruzamento de dados, foi solicitado e o MTP forneceu os dados do Sistema Base de Gestão do Seguro-

Desemprego (BGSD). O sistema tem como objetivo principal fornecer aos coordenadores do Ministério (MTP) as informações gerenciais do Sistema Transacional do Seguro-Desemprego (que é aquele a partir do qual efetivamente são feitos os pagamentos).

41. Em termos gerais, o Sistema Base de Gestão do Seguro-Desemprego é uma cópia extraída do Sistema Transacional da Dataprev. Este permite consulta pontual das informações. Já o SD - Base de Gestão é utilizado para consultas por navegador, acesso que também foi concedido aos membros da equipe de auditoria.

42. O Contrato 17/2021 foi avaliado nesse trabalho, no contexto das obrigações da contratante e da contratada em relação aos controles internos do Programa do Seguro-Desemprego. Os problemas detectados em relação ao assunto foram discutidos no Achado 1 deste Relatório.

Objetivos e Questões de Auditoria

43. O objetivo da presente auditoria é verificar a eficiência e a regularidade dos pagamentos do Programa do Seguro-Desemprego (PSD), modalidade trabalhador formal, por meio da avaliação dos controles internos do Programa, no período de janeiro de 2018 a junho de 2022.

44. Para atingir esse objetivo, considerando o planejamento realizado, formulou-se as seguintes questões de auditoria, as quais compõem a matriz de planejamento:

Questão 1 – Os controles internos existentes no Programa do Seguro-Desemprego são suficientes e adequados para evitar pagamentos irregulares dos benefícios?

Questão 2 – Os controles internos existentes estabelecidos para o macroprocesso do recurso administrativo são suficientes e adequados?

Questão 3 – Os controles internos estabelecidos para o macroprocesso de pagamento do benefício concedido pela via judicial são suficientes e adequados?

Metodologia e Limitações

45. Na etapa de planejamento, inicialmente, foi realizada reunião de abertura dos trabalhos junto aos gestores da Secretaria do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência, a fim de apresentar equipe e coletar informações gerais sobre o funcionamento do programa.

46. Após o recebimento das informações do programa seguro-desemprego encaminhadas pela Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios da Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, foram realizadas reuniões com os gestores do programa, com vistas ao esclarecimento das informações enviadas.

47. Diante das informações obtidas, foi elaborada matriz de planejamento com o intuito de definir as questões a serem abordadas, as informações requeridas, os procedimentos de auditoria utilizados e os possíveis achados oriundos das questões levantadas.

48. No decorrer da fase de execução, solicitou-se informações aos órgãos fiscalizados. Foram realizadas entrevistas com os atores envolvidos para obter informações sobre os vários assuntos tratados no trabalho, com enfoque nas questões da abrangência de atuação, do monitoramento e da supervisão dos programas.

49. Foram realizados cruzamento de dados, em cooperação com a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip), utilizando-se as bases disponíveis, como a Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), ExtraSiape, entre outras.

50. A partir dos dados obtidos, procedeu-se aos exames das informações coletadas, seguindo-se, então, às diversas discussões e análises necessárias para a elaboração do presente relatório preliminar.

51. Cumpre salientar que não houve limitações aos trabalhos da equipe auditoria.

Volume de Recursos Fiscalizados

52. Conforme dispõe o item 2.1 do Anexo I da Portaria-TCU 222/2003, o volume de recursos fiscalizados totaliza R\$ 174.236.684.080,68, considerando os recursos orçamentários liquidados,

no período de janeiro de 2018 a junho de 2022, referente ao Plano Orçamentário 0001: Seguro Desemprego ao Trabalhador Dispensado sem Justa Causa (Lei 7.998/1990).

Benefícios Estimados

53. Os benefícios estimados do presente trabalho são a possível melhoria do Programa do Seguro-Desemprego, a partir das recomendações encaminhadas aos gestores responsáveis.

54. Espera-se que, com as melhorias implementadas, as etapas de concessão do benefício, de análise de recursos, bem como da avaliação das concessões por via judicial possam ser otimizadas, trazendo benefícios para milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade social, devido ao desemprego.

3 – ACHADOS DE AUDITORIA

55. Os achados da auditoria estão organizados de acordo com os assuntos avaliados no trabalho: Habilitação e Concessão (Achados 1 a 4) e Recursos Administrativos e concessões por via judicial (Achados 5 e 6).

56. Vale ressaltar que os achados se basearam em reuniões, entrevistas, solicitações de auditoria, da aplicação da técnica SWOT e DVR, além de cruzamentos e avaliação de dados, feitos pela equipe da SecexPrevidência, com o apoio, em algumas tipologias específicas, da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).

3.1. Habilitação e Concessão do Seguro-Desemprego

57. O Programa do Seguro-Desemprego garante um benefício financeiro temporário ao trabalhador, em caso de desemprego involuntário. O benefício é concedido por determinado período, sendo o número de parcelas e o valor do benefício atrelados à duração do vínculo empregatício, ao salário de contribuição, bem como ao número de solicitações realizadas.

58. O macroprocesso relativo ao seguro-desemprego, na modalidade trabalhador formal, envolve os seguintes agentes:

- a Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios (CGGB/SPPT/Strab/MTP), unidade do Ministério do Trabalho e Previdência responsável pela gestão do Programa do Seguro-Desemprego, inclusive no que se refere à gestão de riscos e controles internos do programa;
- a Dataprev: empresa estatal responsável pelo processamento dos dados do seguro-desemprego, incluindo todas as checagens com outras bases com vistas a evitar fraudes;
- Caixa Econômica Federal: atua como agente responsável pelo pagamento do Seguro-Desemprego, aos beneficiários finais (trabalhador desempregado);
- agentes credenciados: são órgãos vinculados ao MTP que exercem algumas atividades descentralizadas do Programa, como recebimento dos requerimentos, por exemplo. São agentes credenciados as Superintendências Regionais do Trabalho (SRTb), as agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine), e outros postos credenciados pelo Ministério do Trabalho e Previdência. Ressalte-se que as análises dos recursos administrativos contra o indeferimento da solicitação de seguro-desemprego são realizadas exclusivamente pelas SRTb;
- trabalhador desempregado: é o beneficiário final do programa. Deve requerer o benefício e cumprir os requisitos legais para receber o benefício;
- empregador: o empregador é, dentro do Programa do Seguro-Desemprego, responsável por cadastrar o empregado demitido no sistema empregador web, além de outras ações relativas à inserção de dados em cadastros governamentais.

59. Os macroprocessos de habilitação e concessão do seguro-desemprego, descritos detalhadamente no mapa de processos (peça 47), começam com o cadastramento, pelo empregador, dos dados do trabalhador no Sistema Empregador Web, que é uma plataforma desenvolvida pelo MTP para a inserção segura das informações sobre o empregado demitido e outros dados necessários para o processamento do requerimento. A utilização da plataforma é obrigatória, conforme estabelecido na Resolução/Codefat 736/2014.

60. A partir desse cadastramento, o trabalhador pode solicitar o benefício, seja por meio do Aplicativo Carteira de Trabalho Digital (ou Portal gov.br) ou presencialmente, dirigindo-se a um dos agentes credenciados.

61. Independente da forma de entrada do requerimento (pela internet ou por agente credenciado), este vai para uma verificação inicial, realizada pela Dataprev, denominada checagem de pré-habilitação. Nessa verificação analisa-se a conformidade dos prazos e outros itens.

62. Passando por essa etapa, o requerimento vai para uma segunda verificação, a checagem de triagem. Nessa verificação checa-se a regularidade do PIS, além da realização de cruzamentos de dados com as bases da Receita Federal do Brasil (RFB), Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e com a própria Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), entre outros itens.

63. Aprovado nessa verificação, o requerimento passa pelas etapas de Análise de Risco 1 e 2, realizadas pelo Laboratório de Análise de Riscos, em que técnicos da CGGB e da Dataprev fazem análises descritiva, diagnósticas, preditiva e prescritiva dos dados, bloqueando pagamentos que alcancem uma alta pontuação de risco.

64. Tendo passado por todas essas etapas, o requerimento vai para a etapa de pagamento com geração de lote semanal, o qual é encaminhado à Caixa Econômica para liberação do seguro-desemprego ao beneficiário final.

65. Não passando em alguma das etapas, o requerimento é indeferido e é emitida notificação ao trabalhador, oportunizando ainda a possibilidade de recurso administrativo.

66. Feita essa introdução, passaremos aos Achados de Auditoria 1 a 4, que se referem aos controles internos dos macroprocessos de habilitação e concessão do benefício.

Achado 1 – Indícios de pagamentos de parcelas do Seguro-Desemprego em desconformidade com o art. 4º, caput, incisos e parágrafos da Lei 7.998/1990

67. Foram detectados indícios de pagamento de 382.962 parcelas do seguro-desemprego, no período de jan/2018 a jun/2022, em quantidade superior à estabelecida no art. 4º, **caput**, incisos e parágrafos, da Lei 7.998/1990. Esses indícios foram constatados por meio de cruzamento de dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), base essa disponibilizada pelo MTP aos auditores do TCU.

68. As causas do achado são a falha na governança da relação contratual do auditado com a Dataprev, que permite erros nos dados da BGSD, além de possíveis falhas nos testes de verificação realizados pela Dataprev, e como consequências, tem-se a perda de confiabilidade nas informações prestadas pelo órgão auditado, além do risco de pagamento indevido e possíveis danos ao erário.

69. Com vistas a verificar se o número de parcelas pagas pelo Programa do Seguro-Desemprego estava de acordo com o previsto na legislação, a equipe de auditoria realizou cruzamento de dados, utilizando-se a BGSD. Essa base de dados é aquela utilizada pelos gestores do MTP para gerenciar o programa e é a única fonte de dados do Programa disponibilizada ao TCU.

70. A Lei 7.998/1990, com redação da Lei 13.134/2015, estabelece o seguinte:

‘Art. 3º. Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:

I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou de pessoa física a ela equiparada, relativos a:

a) pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 18 (dezoito) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da primeira solicitação;

b) pelo menos 9 (nove) meses nos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da segunda solicitação; e

c) cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações.

(...)

Art. 4º O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por período máximo variável de 3 (três) a 5 (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 Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). (...)

§ 2º A determinação do período máximo mencionado no **caput** observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos 36 (trinta e seis) meses que antecederem a data de dispensa que originou o requerimento do seguro-desemprego, vedado o cômputo de vínculos empregatícios utilizados em períodos aquisitivos anteriores:

I - para a primeira solicitação:

a) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou

b) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência;

II - para a segunda solicitação:

a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 9 (nove) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência;

b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou

c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência;

III - a partir da terceira solicitação:

a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 6 (seis) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência;

b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou

c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência.

§ 3º A fração igual ou superior a 15 (quinze) dias de trabalho será havida como mês integral para os efeitos do § 2º.

§ 4º Nos casos em que o cálculo da parcela do seguro-desemprego resultar em valores decimais, o valor a ser pago deverá ser arredondado para a unidade inteira imediatamente superior.

§ 5º O período máximo de que trata o **caput** poderá ser excepcionalmente prolongado por até 2 (dois) meses, para grupos específicos de segurados, a critério do Codefat, desde que o gasto adicional representado por esse prolongamento não ultrapasse, em cada semestre, 10% (dez por cento) do montante da reserva mínima de liquidez de que trata o § 2º do art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990.

71. De acordo com o normativo, exceto nos casos pontuados pelo §5º do art. 4º (que trata geralmente de situações de calamidade pública em determinadas regiões, declaradas pela autoridade administrativa competente), os trabalhadores teriam direito a quatro ou cinco parcelas, no caso de primeira habilitação, e três, quatro ou cinco parcelas, nos casos de segunda ou mais habilitações, dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses.

72. Destaque-se ainda que, nos casos em que se aplica o §5º do art. 4º da Lei (prolongamento por até dois meses), é necessária a edição de Resolução do Codefat, com o detalhamento das condições para o prolongamento do benefício, indicando a quantidade de meses da extensão e o grupo de trabalhadores atingidos.

73. Assim, de acordo com essas regras, foi feito o cruzamento de dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD) comparando-se as parcelas devidas com as parcelas efetivamente pagas, no período de 2018 a junho de 2022.

74. Em um primeiro momento, fez-se o cruzamento considerando a regra geral (§2º, incisos I, II e III, do art. 4º da Lei 7.998/1990). No entanto, como dito anteriormente, há possibilidade de parcelas adicionais serem concedidas com base no §5º do art. 4º da Lei 7.998/1990. Nesses casos, deve haver Resoluções do Codefat autorizando o pagamento adicional para aqueles trabalhadores que cumprirem o exigido no normativo, ou seja, ter sido demitido em determinados municípios e em determinado período de tempo.

75. A equipe de auditoria constatou **ausência de dados sobre essas parcelas adicionais**, já que **não havia campos informando o motivo do pagamento adicional e o respectivo fundamento legal** (Resolução do Codefat).

76. A ausência dessas informações, por si só, constitui falha no controle que precisa ser corrigida pelos gestores do Programa, para que possam exercer seu dever de supervisão sobre os serviços executados pela Dataprev na concessão do seguro-desemprego, o que deve ser motivo de determinação por parte desta Corte de Contas.

77. Para contornar essa lacuna de dados, referente aos casos de pagamento de parcelas adicionais baseadas na exceção do art. 4º, §5º, a equipe de auditoria optou por acrescentar duas parcelas a todos os casos anteriores, a fim de se evitar falsos-positivos em estimativa de pagamentos irregulares. Destaque-se que esse procedimento, embora mais seguro do ponto de vista de se excluir falsos positivos na lista de indícios, também retira muitos possíveis requerimentos irregulares do total de indícios.

78. Os resultados, com e sem a margem de duas parcelas extras, são mostrados na tabela a seguir, que demonstra indícios de possíveis pagamentos indevidos da ordem de R\$ 1 bilhão:

Tabela 3 – Indícios de irregularidades em relação ao número de parcelas do seguro-desemprego recebidas em desacordo com os arts. 3º e 4º da Lei 7.998/1990, no período de jan/2018 a jun/2022.

Ano	Quantidade de Requerimentos com indícios de irregularidade (prazo normal)	Valores Pagos com indícios de irregularidade (prazo normal)	Quantidade de Requerimentos com indícios de irregularidade (prazo estendido ¹)	Valores Pagos com indícios de irregularidade (prazo estendido)
2018	89.735	R\$ 295.547.927,88	81.101	R\$ 275.494.596,88
2019	87.531	R\$ 296.983.832,53	78.108	R\$ 274.030.299,83
2020	90.116	R\$ 265.588.929,23	78.068	R\$ 237.657.895,23
2021	69.927	R\$ 167.989.073,87	58.736	R\$ 147.087.102,87
2022 ²	45.653	R\$ 118.173.705,00	28.813	R\$ 89.960.235,00
Total	382.962	R\$ 1.144.283.468,51	324.826	R\$ 1.024.230.129,81

Fonte: TCU

¹Duas parcelas acrescidas, a fim de incluir possíveis casos de extensão do prazo máximo, conforme exceção do §5º, art. 4º, da Lei 7.998/1990.

²Até junho/2022

79. Analisando os indícios por tipo de habilitação temos o seguinte:

Tabela 4 – Indícios de irregularidades em relação ao número de parcelas do benefício recebidas em desacordo com os arts. 3º e 4º da Lei 7.998/1990, no período de jan/2018 a jun/2022, por tipo de habilitação.

Tipo de Habilitação	Quant. Req. com Indícios (prazo normal)	Valores Pagos (prazo normal)	Quant. Req. com indícios (prazo estendido)	Valores Pagos (prazo estendido)
Primeira	376.337	R\$ 1.114.609.317,51	324.826	R\$ 1.024.230.129,81
Segunda	1.174	R\$ 5.111.380,00	-	-
Terceira	1.817	R\$ 8.063.836,00	-	-
Quarta ou maior	3.634	R\$ 16.498.935,00	-	-

Fonte: TCU

80. Observa-se que a quase totalidade dos casos refere-se à primeira habilitação, tratando, a maior parte, de situações em que o trabalhador recebeu três parcelas de seguro-desemprego quando tinha menos de 12 meses trabalhados nos últimos 36 meses. Ou seja, **não teria direito a nenhum benefício, mas recebeu, ainda assim, três parcelas.**

81. Do total de inconsistências encontradas, foi retirada uma amostra de 29 requerimentos, os quais foram analisados detalhadamente pela equipe de auditoria. Os resultados apontam que 22 deles são possivelmente pagamentos irregulares, enquanto sete podem estar corretos (peça 58).

82. A equipe encaminhou as informações e as análises feitas à Strab que examinou dez itens da amostra dos 29 requerimentos enviados. De acordo com a Strab (peça 60), foram verificadas as seguintes situações:

- casos que aparecem na BGSB como primeira habilitação, mas se tratam, na realidade, de segunda habilitação (dois casos);
- casos em que houve alteração pelo agente credenciado do número de meses trabalhados, ou seja, o servidor inseriu uma quantidade maior de meses trabalhados no sistema, mas a informação sobre os motivos do ajuste e os valores atualizados não constavam na BDSG (dois casos);
- casos de parcelas adicionais do §5º do art. 4º da Lei 7.998/1990, ou seja, situação de calamidade pública, por exemplo, em que o Codefat autorizou o aumento na quantidade de parcelas (dois casos); e
- outras situações, que seriam regulares, mas não estão corretamente representadas nas informações registradas na BDSG (quatro casos).

83. Em grande síntese, o MTP informa que a Dataprev utilizou uma base de dados para operacionalização do benefício (Base Operacional - BOSD) **diferente** daquela fornecida ao ministério e à equipe de auditoria do TCU (BGSD). Assim, alguns indícios de irregularidades detectados na BGSD supostamente não ocorreriam na BOSD.

84. Ressalta-se que o auditado não se pronunciou sobre todos os casos com indícios de irregularidade da amostra selecionada pela equipe de auditoria, não desconstituindo, portanto, os indícios de irregularidade. Tampouco a amostra analisada representa, com grau de confiança adequado, todos os 382 mil registros com indícios de irregularidade, ou seja, as justificativas apresentadas para os dez casos analisados pelos gestores não podem ser estendidas para os outros milhares de casos identificados.

85. Destacando os dois casos, listados acima, que envolvem o pagamento de três parcelas à requerentes de primeira habilitação, caso mais comum identificado na análise de dados, foram verificados pela Strab junto à Base Operacional da Dataprev (BOSD) e, de acordo com o órgão, tratam, na verdade, de segunda habilitação e, por isso, os pagamentos seriam regulares.

86. Note-se que, conforme afirmado pela Strab, a **Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD)**, que é a base utilizada pela Strab para gerir os programas, contém dados inconsistentes com os dados do Sistema Operacional da Dataprev.

87. Essas **inconsistências**, ao que parece, nunca detectadas anteriormente, em última análise, **prejudicam a gestão do contrato com a Dataprev e a avaliação** (pela Strab) **da regularidade dos pagamentos** realizados.

88. Deve-se observar ainda que somente dois casos foram avaliados pela Strab, num universo de mais de 300 mil detectados. Obviamente, a análise permite afirmar que há inconsistências entre os bancos de dados (BGSD e BOSD), mas não permite concluir que não há irregularidades nos pagamentos.

89. Assim, o órgão deve sanear os indícios de pagamentos irregulares descritos nesse Achado, garantindo a correção dos dados da BGSD, e, tão logo quanto possível, refazer os cruzamentos de dados para se certificar que as parcelas pagas em todos os pagamentos desde 2018 estão corretos (ou seja, repetir os testes realizados pelo TCU), a fim de comprovar que não houve qualquer pagamento irregular em relação aos indícios detectados nesse Achado.

90. Em outros casos examinados pelo órgão, a Strab aponta que houve alteração por parte do agente credenciado do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses, daí ocorrendo a correção do número de parcelas.

91. Esses dados são extremamente sensíveis, pois afetam diretamente o cálculo dos valores a pagar no seguro-desemprego. Ressalte-se que a BGSD continha apenas o número de meses original, não havendo nem o dado supostamente atualizado, nem o suposto registro de que houvera alteração. Estranha-se que tais dados, que deveriam ser calculados diretamente das bases de dados do CNIS, possam ser alterados pelos agentes credenciados, sem que o registro dessa mudança fique claro na BGSD.

92. O órgão não informou se as alterações feitas por agentes credenciados que afetam o número de parcelas são regulares e quais os controles existentes para que tais alterações só ocorram quando comprovado o erro.

93. Assim, segundo o próprio gestor, a BGSD, que é a principal fonte de informação do órgão para gestão do contrato com a Dataprev e, em última instância, do próprio Programa, difere da Base Operacional (BOSD) utilizada pela Dataprev para operacionalização do pagamento dos benefícios. A Strab, como supervisora da execução do Programa, **deveria verificar as informações encaminhadas pela Dataprev, e não o fez**, aceitando-as como verdadeiras sem os devidos testes de fidedignidade. Como consequência, o banco de dados utilizado pela Strab e encaminhado aos órgãos de controle perde em confiabilidade, aumentando o risco de que pagamentos irregulares ocorram sem que o órgão tenha condições de detectar.

94. Vê-se, portanto, que a fiscalização promovida pelo MTP sobre a execução dos serviços prestados pela Dataprev não está sendo suficiente para evitar falhas básicas que podem comprometer os controles internos do Programa do Seguro-Desemprego.

95. Dessa forma, o órgão deverá garantir melhor governança na relação contratual com a Dataprev, no sentido de que a operacionalização dos pagamentos de benefícios reflita com fidedignidade os critérios exigidos na legislação, bem como haja condições para efetivo acompanhamento da execução contratual com a Dataprev.

96. Nesse ponto, vale acrescentar alguns comentários sobre o Contrato 17/2021 (peça 26). Conforme já informado na Visão Geral do Objeto deste Relatório, este Contrato, que tem valor superior a R\$ 500 milhões, regula a prestação de serviços de tecnologia da informação para execução de diversos programas do governo federal, decorrentes da função programática ‘Trabalho’, tais como Seguro-Desemprego e Abono Salarial.

97. Apesar da relevância material e da importância do trabalho desenvolvido no contexto do Contrato, os serviços descritos no termo contratual são genéricos e não há cláusulas dispostas sobre garantias mínimas de que os serviços serão realizados da forma adequada ou sobre a

possibilidade de aplicação de penalidades no caso de falhas na execução, principalmente quando tais falhas podem causar danos ao erário.

98. Embora uma avaliação detalhada do mencionado contrato não esteja no escopo deste trabalho, a equipe de auditoria entende que é necessário aprimorar o termo contratual para que, no contexto dos cruzamentos de dados realizados, **esteja expressamente previsto o cumprimento integral dos normativos que regem o Programa do Seguro-desemprego**, em especial da Lei 7.998/1990, estabelecendo cláusulas que permitam a aplicação de penalização da empresa em caso de erro grave comprovado, que possa causar danos ao erário.

99. Em relação à fiscalização exercida pelo MTP sobre execução do mencionado contrato, a equipe detectou diversas falhas que podem levar a pagamentos indevidos do benefício, quais sejam:

- não há registros na BGSD dos fundamentos legais para pagamento de parcelas adicionais;
- não há registros na BGSD de alterações nos meses trabalhados por ocasião da concessão dos benefícios;
- não há registros das verificações feitas pelo operador de tecnologia da informação para a confirmação da elegibilidade dos beneficiários do Seguro Desemprego. A equipe de auditoria entende que, a cada lote de pagamento do benefício, cada um dos pagamentos deva vir com um 'log de dados', descrevendo todos os eventos relevantes ocorridos, em especial as verificações feitas para garantir a elegibilidade dos solicitantes, de forma que as operações sejam rastreáveis e auditáveis;

100. Assim, considerando que foram detectados indícios apontando para o descumprimento dos critérios dispostos em lei; que a equipe de auditoria não teve acesso à Base Operacional da Dataprev (BOSD), de forma a auditá-la, sendo-lhe disponibilizada apenas a BGSD; que os argumentos do jurisdicionado não foram suficientes para elidir os indícios de irregularidade; e que há falhas nos controles internos que impedem o ministério de fiscalizar o pleno cumprimento dos arts. 3º e 4º da Lei 7.998/1990, com conseqüente indício de execução irregular de despesa, deve-se **determinar** ao Ministério do Trabalho e Previdência que, no prazo de 90 dias, adote as providências necessárias para:

100.1 sanear os indícios de pagamentos em desacordo com o art. 4º, **caput**, incisos e parágrafos, da Lei 7.998/1990, descritos nestes autos;

100.2 assegurar que o contrato com a Dataprev, ou outro instrumento que o venha a substituir (referente à operacionalização dos cruzamentos de dados que verificam a elegibilidade dos beneficiários) preveja o cumprimento integral dos normativos que regem o Programa do Seguro-Desemprego, em especial da Lei 7.998/1990, estabelecendo cláusulas que permitam a aplicação de penalização da empresa em caso de erro grave comprovado que possa causar danos ao erário;

100.3 assegurar os meios necessários e suficientes para exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório, atribuído no art. 23 da Lei 7.998/1990, c/c inc. XII, do art. 18 do Decreto 11.068/2022, de forma a:

100.3.1 garantir a fidedignidade dos dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), ou outra que a venha substituir;

100.3.2 indicar de forma inequívoca, no âmbito da BGSD, o fundamento legal para pagamento de parcelas adicionais pagas aos beneficiários, com inclusão de dados sobre a resolução vinculada, período de validação e outras informações necessárias à identificação das razões do pagamento;

100.3.3 indicar de forma inequívoca, no âmbito da BGSD, a qual solicitação/habilitação se refere a concessão do benefício;

100.3.4 formalizar os registros de alterações nos meses trabalhados por ocasião da concessão dos benefícios, inclusive no âmbito da BGSD, de forma a tornar tais alterações rastreáveis e auditáveis;

100.3.5 garantir que a cada lote de pagamento, haja relatório com ‘log de dados’ de cada um dos pagamentos realizados, descrevendo todos os eventos relevantes ocorridos, em especial as verificações feitas para garantir a elegibilidade dos solicitantes, de forma que as operações sejam rastreáveis e auditáveis.

Achado 2 – Não detecção de requerentes com vínculo formal com a Administração Pública

101. Constatou-se pagamento de seguro-desemprego a trabalhadores que mantêm renda proveniente de vínculo de trabalho formal com a Administração Pública, em desconformidade com o art. 3º, inc. V, da Lei 7.998/1990. Isso se deve à não existência de dados de parte dos servidores públicos nas bases utilizadas pelo Programa para checagem da regularidade dos pagamentos, levando a pagamentos irregulares de agentes que detêm renda proveniente de cargo público.

102. Com fundamento na impossibilidade de recebimento de seguro-desemprego por detentores de cargo público, foi feito, pela Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais, o cruzamento de dados da base de gestão do Seguro-Desemprego com o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), a base de dados ampliada do Siape (ExtraSiape) e a base de servidores dos estados e municípios. Tal procedimento foi realizado no âmbito do TC 007.641/2022-2, que trata da fiscalização contínua do benefício do seguro-desemprego (6º ciclo).

103. A base de dados do Siape contém os dados de salários pagos aos servidores públicos federais da administração direta incluindo servidores ativos, aposentados e pensionistas. Já o ExtraSiape traz informações sobre servidores e empregados de órgãos e entidades que não estão no Siape, como Agência Brasileira de Inteligência (Abin), Banco Central do Brasil (Bacen), Poderes Legislativo e Judiciário, TCU, estatais, militares das três forças, entre outros.

104. A terceira base de dados, traz informações de órgãos subnacionais (estados e municípios). Os dados são obtidos pelos Tribunais de Contas municipais e estaduais e encaminhados para o TCU. É uma base bem ampla, com a adesão da quase totalidade dos tribunais de contas, embora não seja totalmente completa.

105. No que tange à legislação do seguro-desemprego, a Lei 7.998/1990 estabelece que:
‘Art. 3º Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove: (...)
V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família;’

106. Nesse contexto, o trabalhador do regime privado, dispensado sem justa causa, mas que mantenha renda oriunda de um outro vínculo com o serviço público na data da demissão, não teria direito ao recebimento simultâneo do seguro-desemprego. Também a posse em cargo público durante o recebimento do benefício do seguro-desemprego, impede o pagamento das parcelas posteriores, por tratar-se de caso de reemprego.

107. Para investigar esse tipo de irregularidade, foram realizados cruzamentos dos dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), referentes ao período de 2018 a maio de 2022, com os dados do Siape, Extrasiape e base de dados de servidores de estados e municípios.

108. Os resultados não indicaram casos de acúmulo de cargos públicos com pagamentos de seguro-desemprego nos cruzamentos realizados com as bases do Siape e do Extrasiape. Entretanto, o cruzamento feito com a base de servidores dos estados e municípios gerou 29.535 indícios de irregularidades, com casos de possível acúmulo irregular de cargos públicos nas prefeituras e estados com pagamentos de seguro-desemprego, conforme pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 5 – Indícios de pagamentos irregulares a trabalhadores com vínculos com a Administração Pública, em desacordo com o art. 3º, inc. V, da Lei 7.998/1990, no período de jan/2018 a maio/2022.

Ano	Quantidade de Servidores	Valores Pagos
2018	1.376	R\$ 6.338.150,84

2019	328	R\$ 1.291.834,60
2020	5.077	R\$ 27.553.090,37
2021	20.684	R\$ 105.601.927,05
2022*	2.070	R\$ 6.186.339
Total	29.535	R\$ 146.971.341,86

Fonte: TCU

*Até maio/2022

109. Do total de indícios de pagamentos irregulares foi retirada uma amostra de 30 itens para uma avaliação mais detalhada, havendo também a checagem dos dados com os portais de transparência dos entes subnacionais. A maioria dos dados foram confirmados com base nos dados disponibilizados nos portais de transparência, mas houve casos em que as informações não estavam completas ou não estavam disponíveis.

110. Na análise da amostra feita pelo TCU ficou constatado que todos os casos analisados são possivelmente irregulares, já que os beneficiários são funcionários de prefeituras e estados federativos. Não foi encontrado nenhum caso em que se justificasse o recebimento do benefício.

111. Em 22 casos, os requerimentos foram habilitados com todas as parcelas pagas, a despeito de o requerente ser detentor de cargo público. Nos outros oito casos, os requerimentos foram notificados por reemprego (baseado em batimentos com a base de dados do CNIS), mas ainda sim uma ou mais parcelas acabaram sendo pagas, de forma irregular (peça 59).

112. As análises do TCU foram encaminhadas para a Strab para avaliação daquele órgão. Na avaliação preliminar realizada pela Secretaria do Trabalho em alguns dos itens da amostra, a unidade apontou que, na maioria dos casos, o sistema de controles do Programa do Seguro-Desemprego não consegue detectar que o requerente é detentor de cargo público. Nos demais casos, o sistema detecta o reemprego, mas ainda sim libera uma ou mais parcelas, de forma irregular (peça 60).

113. Os controles feitos pelo Programa para detectar acúmulos ilegais de emprego são cruzamentos feitos com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). O CNIS é uma base de dados nacional alimentada pela empresa Dataprev, do Ministério do Trabalho e Previdência, que contém informações cadastrais de trabalhadores empregados e contribuintes individuais, empregadores, vínculos empregatícios e remunerações.

114. Além dos dados dos trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que correspondem aos empregados celetistas em geral, o CNIS deveria também abarcar os demais trabalhadores da Administração Pública, ou seja, aqueles vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

115. De acordo com o site do governo federal ([www.gov.br /pt-br/servicos/acesar-o-cadastro-nacional-de-informacoes-sociais-dos-regimes-proprios-de-previdencia-social](http://www.gov.br/pt-br/servicos/acesar-o-cadastro-nacional-de-informacoes-sociais-dos-regimes-proprios-de-previdencia-social)), a parte do CNIS denominada CNIS-RPPS deveria incluir informações dos servidores ativos, aposentados, pensionistas e seus respectivos dependentes, abrangidos tanto pelo RPPS quanto pelo RGPS, e vinculados aos diversos órgãos ou unidades administrativas, dos poderes executivo, legislativo ou judiciário das esferas Federais, Estaduais, Distritais e Municipais.

116. Entretanto, como se pode observar nas análises desse tópico, o CNIS não contém informações sobre diversos órgãos públicos subnacionais, o que, potencialmente traz diversos prejuízos aos cofres públicos.

117. Situação semelhante foi apontada no 6º Relatório de Acompanhamento do Auxílio Emergencial (TC 016.827/2020-1). Na ocasião, foi constatado que a ausência de um sistema integrado de dados com informações sobre os segurados de todos os regimes públicos de previdência, previsto no art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, e em normativos anteriores, permitiu o deferimento do auxílio a pessoas que não satisfaziam condições de elegibilidade, dentre as quais, segurados de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) ou de Regimes de Previdência Complementar (RPC) de Estados e de Município.

118. Para prevenir futuros erros dessa natureza, o Acórdão 3.142/2021 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, em seu item 9.4, determinou ao Ministério do Trabalho e Previdência medidas para a instituição do referido sistema. A implementação do referido sistema encontra-se à cargo da Secretaria de Previdência (Sprev), que compõe o mesmo Ministério que a Strab. Sendo o assunto interligado, a interação entre as duas unidades do MTP é essencial para prevenir as impropriedades aqui constatadas.

119. Dessa maneira, conclui-se pela necessidade de o ministério providenciar a utilização de bases de dados municipais e estaduais no âmbito da operacionalização dos critérios de elegibilidade ao Seguro-Desemprego. A ausência dessas bases de dados levou a um volume considerável de pagamentos irregulares, estimado em aproximadamente R\$ 147 milhões no período de 2018 a maio de 2022.

120. Observa-se que, por meio Nota Técnica SEI 1.428/2022/MTP (peça 60), o órgão informa que ‘providenciou a abertura da DM 100055 dirigida à empresa Dataprev visando incorporar o cruzamento de dados do seguro-desemprego com a base Siape’.

121. Apesar do avanço em relação ao Siape, a verificação somente dessa base de dados federal não é suficiente, uma vez que, conforme se constatou nesse achado, as irregularidades detectadas ocorreram em relação aos servidores/empregados das esferas subnacionais.

122. Assim, deve-se **recomendar** que a Secretaria de Previdência Social e a Strab atuem conjuntamente para identificar detentores de cargos públicos que venham a requerer indevidamente o seguro-desemprego, lançando mão do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, bem como outros recursos que tenham a disposição, como o CNIS-RPPS, e considerando o determinado por este Tribunal no item 9.4 do Acórdão 3142/2021 – TCU – Plenário.

123. Também sugere-se **dar ciência** à Secretaria de Previdência Social, sobre os prejuízos, da ordem de R\$ 146 milhões, ocorridos no período de 2018 a junho de 2022, devido à falta do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019.

Achado 3 – Beneficiários do seguro-desemprego com contratos de trabalho com presunção de fraude

124. Foram detectados indícios de fraude em contratos de trabalho de requerentes do seguro-desemprego, os quais solicitaram benefícios, utilizando-se de demissão e recontratação com a mesma empresa, em prazo inferior a 90 dias, o que vai de encontro ao teor da Portaria/MTP 671/2021 e, antes dela, da Portaria/MTA 384/1992. Essas possíveis fraudes ocorrem devido à inexistência de avaliação, por parte dos gestores do Programa, dos casos de recontratação pela mesma empresa com prazo inferior ao permitido nas normas, gerando pagamentos irregulares e danos ao erário.

125. A Portaria 384/1992 do extinto Ministério do Trabalho e da Administração, proibia a prática de dispensas sem justa causa, seguidas de recontratação dentro do prazo de 90 dias, ou de permanência do empregado em serviço sem o contrato de trabalho devido, presumindo que, em tais casos, haveria conduta fraudulenta do empregador com vistas a recebimento indevido do depósito do FGTS e também do benefício do Seguro-Desemprego.

126. Esse normativo foi revogado pela Portaria/MTP 671, de 08/11/2021, que trouxe um texto similar, mantendo a presunção de fraude no caso examinado, conforme descrito a seguir:

‘Art. 311. A Inspeção do Trabalho dará tratamento prioritário, entre os atributos de rotina, à constatação de casos simulados de rescisão do contrato de trabalho sem justa causa, seguida de recontratação do mesmo trabalhador ou de sua permanência na empresa sem a formalização do vínculo, presumida, em tais casos, como conduta fraudulenta do empregador para fins de aplicação dos § 2º e § 3º do art. 23 da Lei nº 8.036, de 1990.

Art. 312. Considera-se fraudulenta a rescisão seguida de recontração ou de permanência do trabalhador em serviço quando ocorrida dentro dos noventa dias subsequentes à data em que formalmente a rescisão se operou.

Art. 313. Constatada a prática da rescisão fraudulenta, o Auditor Fiscal do Trabalho levantará todos os casos de rescisão ocorridos nos últimos vinte e quatro meses para verificar se a hipótese pode ser apenada em conformidade com o art. 312.

Parágrafo único. O levantamento a que se refere o **caput** envolverá também a possibilidade de ocorrência de fraude ao seguro-desemprego, hipótese em que será concomitantemente aplicada a sanção prevista no art. 25 da Lei nº 7.998, de 1990 (grifo nosso).’

127. Assim, de acordo com o normativo transcrito, a recontração de empregado pela mesma empresa em prazo inferior a 90 dias constitui fraude presumida, passível de aplicação de multa e demais penalidades previstas na legislação do trabalho.

128. Ressalte-se que, com o advento da pandemia do coronavírus, o Governo Federal, por meio da Portaria 16.655, de 14/07/2020 afastou a aplicação do normativo, durante o estado de calamidade pública em decorrência da Covid-19, de que trata o Decreto Legislativo 6/2020, que esteve em vigor de 20/3 a 31/12/2020.

129. Dessa forma, a validade da Portaria 384/1992 ficou suspensa durante o período de 20/3 a 31/12/2020, voltando a vigorar a partir de 2021.

130. Nesse contexto, foi feita uma avaliação, por meio de cruzamento dos dados da BGSD, de requerimentos recorrentes, envolvendo o mesmo requerente e a mesma empresa contratante, em que a readmissão tenha ocorrido em prazo inferior a 90 dias. Nessa tipologia específica, como a fraude demanda um tempo longo para se configurar, foram feitas buscas no período de 2014 até junho de 2022.

131. Foram encontrados 315 casos de fraude presumida, conforme a tabela abaixo:

Tabela 6 – Índícios de pagamentos irregulares a trabalhadores com contratos com presunção de fraude, em descordo com as Portaria/MTP 671/2021 e 384/1992, no período de jan/2014 a junho/2022.

Ano	Índícios de Pagamento Indevido	Valores Pagos
2014	1	R\$ 788,00
2015	38	R\$ 58.361,51
2016	42	R\$ 76.026,00
2017	26	R\$ 53.315,00
2018	48	R\$ 87.196,00
2019	96	R\$ 162.304,00
2020	28	R\$ 46.435,00
2021	34	R\$ 55.625,00
2022*	2	R\$ 4.029,00
Total	315	R\$ 544.079,51

Fonte: TCU

*Até junho/2022

132. Ressalte-se que, na realidade, os casos devem ser muito mais frequentes que os encontrados. É que a tipologia rodada pelo TCU, por questões técnicas, tinha por base requerimentos recorrentes, pois foi analisada apenas a base do seguro-desemprego, sem o cruzamento com outras bases de vínculos empregatícios. Ou seja, nos casos acima, o trabalhador requereu pelo menos duas vezes o seguro-desemprego. Para a configuração da fraude em questão, no entanto, seria necessário somente um requerimento seguido de reemprego pelo mesmo empregador.

133. Deve-se observar que a verificação do reemprego é feito de forma rotineira no Programa do Seguro-Desemprego, inclusive no pagamento de cada uma das parcelas. Para detectar os casos de fraude previstos na Portaria/MTP 671/2021, bastaria que fosse implementada uma sub-

rotina para verificar se o contratante foi o mesmo e se o prazo de recontração foi inferior a 90 dias.

134. A partir dos indícios detectados, a equipe avaliou os casos de nove requerentes. Em três deles, os solicitantes, que somavam nove requerimentos recorrentes, receberam todas as parcelas previstas, a despeito de haver indício de fraude.

Tabela 7 – Requerimentos com indícios de fraude nos contratos de trabalho (requerimentos recorrentes) não notificados.

Intervalo entre a demissão e readmissão (em dias)	Número do requerimento com contratos de trabalho com irregularidade
66	3
68	3
72	3

Fonte: TCU

135. Em outros seis casos, as verificações baseadas em batimentos com os dados do CNIS e outras bases detectaram o reemprego do requerente (o que gera a notificação do requerimento). Com a notificação foi feito o bloqueio dos pagamentos, mas, ainda sim, duas ou mais parcelas acabaram sendo pagas, de quatro previstas, conforme tabela abaixo.

Tabela 8 – Requerimentos com indícios de fraude nos contratos de trabalho (requerimentos recorrentes) notificados, mas com pagamento de parte das parcelas.

Motivo do Bloqueio	Número do requerimento com contratos de trabalho com irregularidade
Reemprego Caged	3
Reemprego CNIS	1
Reemprego BGSD	2

Fonte: TCU

136. Nesses casos, observou-se que o prazo médio do recebimento do seguro-desemprego é menor que o intervalo de recontração e, por isso, o pagamento das parcelas iniciais foi feito.

136.1 Dessa forma, para a correção das falhas apontadas nesse achado, deve-se **determinar** ao Ministério do Trabalho e Previdência que, no prazo de 90 dias, adote as providências necessárias para assegurar os meios necessários e suficientes para exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório, atribuído no art. 23 da Lei 7.998/1990, c/c inc. XII, do art. 18 do Decreto 11.068/2022, de forma a detectar solicitações de seguro-desemprego para requerentes que tiveram reemprego com mesmo empregador em período inferior a 90 dias, com vistas ao bloqueio desses pagamentos irregulares, nos termos dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021.

137. Já para aplicação de multas e investigação aprofundada dos casos particulares listados neste relatório, é necessária a avaliação dos dados pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), órgão que detém a competência de fiscalização do trabalho, conforme a Portaria MTE 1.153/2017.

138. Assim, deve-se **recomendar** à Subsecretaria de Políticas Públicas do Trabalho (SPPT) que encaminhe periodicamente a listagem de todos os casos detectados de solicitações de seguro-desemprego que se enquadrem na presunção de fraude dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021 para a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) e **recomendar** à Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) que utilize as conclusões deste relatório e as informações repassadas pela SPPT como subsídios para o planejamento das inspeções do trabalho, em atenção aos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671, de 08/11/2021.

Achado 4 – Discussões sobre a legalidade do acúmulo do seguro-desemprego com beneficiário receptor de pensão por morte ou auxílio-reclusão

139. Constatou-se que houve, no período de 2018 a junho de 2022, pagamentos de seguro-desemprego no valor de R\$ 566,8 milhões para recebedores de benefícios de pensão por morte e de R\$ 3,0 milhões para aqueles que recebem auxílio-reclusão, o que estaria contrário ao previsto no inc. V do art. 3º da Lei 7998/1990.

140. Isso se deve ao entendimento, dentro do Programa, de que é possível o acúmulo do seguro-desemprego com o recebimento de pensão por morte e auxílio-reclusão. Tais pagamentos ferem a essência do programa, que é o suporte financeiro àqueles que estão em vulnerabilidade social (desemprego), uma vez que essas pessoas já têm uma renda mensal garantida por meio dos benefícios pagos pelo INSS, gerando pesados custos financeiros aos cofres públicos e beneficiando aqueles que já têm recursos para se manter.

141. Considera-se indevido o acúmulo concomitante do seguro-desemprego com os benefícios previdenciários de pensão por morte e do auxílio reclusão, em que pese existam decisões judiciais que compreendem pela regularidade desses pagamentos acumulados.

142. De acordo com Lei 7.998, de 11/1/1990, que regula o Programa Seguro-Desemprego, para o direito à percepção do benefício, o trabalhador dispensado sem justa causa deverá atender aos requisitos estabelecidos em seu art. 3º, dentre os quais os transcritos a seguir:

‘Art. 3º. Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove: (...)

III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973; (...)

V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família’ (grifo nosso).

143. Além disso, o normativo estabeleceu no art. 7º as condições para suspensão do benefício:

‘Art. 7º. O pagamento do benefício do seguro-desemprego será suspenso nas seguintes situações:

I - admissão do trabalhador em novo emprego;

II - início de percepção de benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto o auxílio-acidente, o auxílio suplementar e o abono de permanência em serviço (...).’

144. Ocorre que a Lei 9.032/1995 que alterou o art. 124 da Lei 8.213/1991, incluiu a pensão por morte como excepcionalidade do recebimento concomitante do seguro-desemprego:

‘Art. 124. Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios da Previdência Social: (...)

Parágrafo único. É vedado o recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente.’

145. Posteriormente, o Decreto 3.048/1999, que aprova o regulamento da Previdência Social, acrescentou o auxílio-reclusão à lista de excepcionalidades, quando estabeleceu que:

‘Art. 167. Exceto na hipótese de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios do RGPS, inclusive quando decorrentes de acidente do trabalho: (...)

§2º É vedado o recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da previdência social, exceto pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-acidente, auxílio-suplementar ou abono de permanência em serviço.’

146. Assim, é possível concluir que os textos do art. 124, §2º, da Lei 8.213/1991 e do art. 167, § 2º, do Decreto 3048/1999, acrescentaram pensão por morte e auxílio reclusão na relação –

prevista no inciso III do art. 3º da Lei 7.998/1990 – de benefícios do RGPS que não obstaculizam, de maneira automática, o recebimento do seguro-desemprego.

147. No entanto, não é possível concluir, de imediato, que aos recebedores desses dois benefícios não recai o requisito do inciso V, a saber, ‘não possuir **renda própria de qualquer natureza** suficiente à sua manutenção e de sua família’.

148. Isso porque, primeiramente, o Ministério tem adotado como critério de ‘renda própria suficiente’, rendas maiores ou iguais a um salário-mínimo mensal. Ao mesmo tempo, pelas características de ambos os benefícios mencionados, é possível que um instituidor de pensão ou de auxílio reclusão deixe o benefício ‘desdobrado’ entre múltiplos dependentes, sem relação econômica entre si. Por exemplo, uma pensão pode ser dividida entre a viúva, que compõe um núcleo familiar, e um filho menor de idade, de outra mãe, que compõe outro núcleo familiar.

149. No caso exemplificado, dependendo do valor do benefício da pensão, é possível que cada beneficiário receba um valor menor do que um salário-mínimo e, portanto, mantenham o direito a receber um eventual seguro-desemprego. Tal situação justificaria e explicaria a aparente contrariedade entre os dois dispositivos legais mencionados. Mesmo assim, em outros casos nos quais a pensão ou o auxílio reclusão não é desdobrado ou, mesmo desdobrado, seu valor é superior ao salário-mínimo, permanece a exigência do inciso V, art. 3º da Lei 7.998/1990. Assim, na prática, fica vedada a acumulação nesses casos.

150. Dado que seguro-desemprego apresenta a finalidade de prover assistência temporária ao trabalhador com carteira assinada que foi demitido sem justa causa e, considerando um dos requisitos estabelecidos na legislação é ausência de renda própria, entende-se que política pública objetiva proteger os trabalhadores mais vulneráveis, com a concessão de uma assistência financeira temporária, desde que estes não possuam outra fonte de renda para o seu sustento e de sua família.

151. Em acréscimo, deve-se observar que a Lei 7.998/1990, instituidora do seguro-desemprego, é a regra principal sobre o assunto. As exceções com a possibilidade de acumulação dos valores da pensão por morte e auxílio reclusão, conforme visto anteriormente, foram incluídas pela Lei 9.032/1995, que alterou o art. 124 da Lei 8.213/1991, no caso da pensão por morte, e pelo Decreto 3.048/1999, no caso do auxílio-reclusão.

152. Nosso entendimento, nesse caso, é que é aplicável o princípio da especialidade quando do recebimento do benefício do seguro-desemprego, não sendo possível a inclusão de possibilidades diversas de pagamento deste benefício em leis esparsas, fora do contexto da lei especializada. Assim, deveria ser afastada a possibilidade do recebimento do benefício quando da existência de renda de qualquer natureza suficiente para o sustento e de sua família, exceto nos casos expressamente indicados na própria Lei 7.998/1990.

153. Deve-se ressaltar que o seguro-desemprego é uma política pública passiva financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que apresenta elevado custo orçamentário, com gastos anuais superiores a 35 bilhões de reais nos últimos cinco anos. Desses valores, parte significativa refere-se aos pagamentos acumulados com pensão por morte e auxílio-reclusão, como mostram as tabelas abaixo.

Tabela 9 – Gastos anuais com seguro-desemprego para trabalhadores que já recebem os benefícios de pensão por morte e auxílio.

Exercício	Pensão por Morte		Auxílio-Reclusão	
	Quantidade de Requerimentos	Valor pago	Quantidade de Requerimentos	Valor pago
2018	30.627	R\$ 164.607.564,61	232	R\$ 1.127.720,00
2019	29.471	R\$ 163.758.456,09	175	R\$ 920.851,00
2020	30.864	R\$ 122.681.583,00	153	R\$ 561.787,00
2021	25.464	R\$ 75.152.507,68	84	R\$ 243.692,00
2022*	14.470	R\$ 40.612.480,00	55	R\$ 141.172,00

Total	130.896	R\$ 566.812.591,38	699	R\$ 2.995.222,00
--------------	----------------	---------------------------	------------	-------------------------

Fonte: TCU

*Até junho de 2022

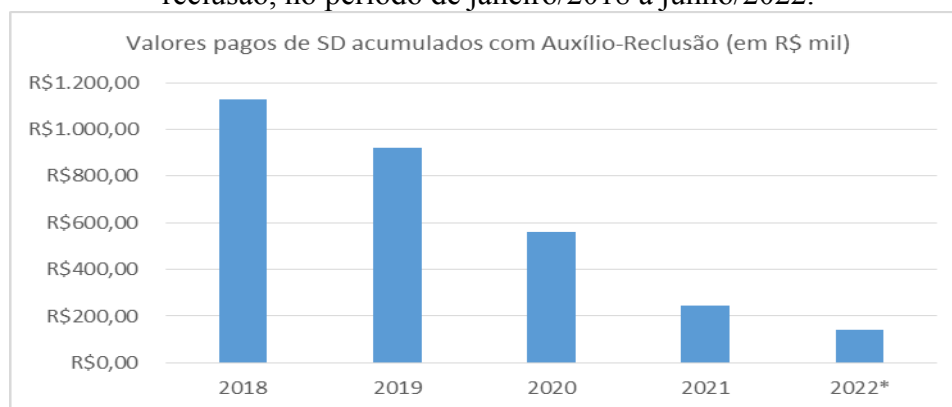
154. Conforme descrito na tabela anterior, beneficiários da pensão por morte e do auxílio reclusão, receberam R\$ 566,8 milhões e R\$ 3,0 milhões, respectivamente, de pagamentos do seguro-desemprego, no período de janeiro de 2018 a junho de 2022.

155. Os gráficos a seguir ilustram a evolução desses tipos de gastos no período.

Figura 4 - Valores pagos de seguro-desemprego para requerentes beneficiários de auxílio-reclusão, no período de janeiro/2018 a junho/2022.



Figura 5 – Valores pagos de seguro-desemprego para requerentes beneficiários de auxílio-reclusão, no período de janeiro/2018 a junho/2022.



156. Tal ideia de proteção mais restritiva àqueles de maior vulnerabilidade, bem como da necessidade de redução dos gastos do Programa, com vistas a manter a sustentabilidade do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), pode ser observada na Exposição de Motivos (EMI 00180/2014-MF-MPS-MTE, peça 25) que acompanhou a MP 665/2014, a qual foi convertida na Lei 13.134/2015. No documento, a argumentação técnica para as alterações são as seguintes:

‘4. Não obstante, é notório que as transformações estruturais em curso no mercado de trabalho têm elevado o custo das políticas públicas de emprego, haja vista que o aumento contínuo da formalização dos vínculos empregatícios e a diretriz governamental de elevação real do salário-mínimo têm contribuído para que as despesas cresçam num ritmo mais acelerado do que as receitas do FAT. Ressalta-se que estas políticas já ocupam um papel de destaque nas contas do setor público brasileiro. Sendo assim, sua sustentabilidade se tornou uma questão importante para as finanças públicas como um todo. De acordo com dados do Resultado do Tesouro Nacional, observa-se que as despesas do FAT aumentaram de 0,54% do PIB em 2002 para 0,92% em 2013.

5. Em 2013, as despesas com abono salarial e seguro-desemprego somaram R\$ 31,9 bilhões e R\$ 14,7 bilhões, respectivamente. Por sua vez, a intermediação de mão de obra

registrou um investimento de apenas R\$ 117,2 milhões nesse mesmo período. Diante dessa distorção, fica claro que tão importante quanto a criação de um programa é o seu redesenho, afinal de contas, a sua própria efetividade é determinante para que o público-alvo seja revisto ao longo do tempo. Nesse contexto, torna-se necessário reduzir as despesas do FAT com políticas passivas para investir no fortalecimento das políticas ativas, pois estas têm impacto direto no aumento da produtividade do trabalhador e da economia, o que gera maiores ganhos de bem-estar para toda a população no longo prazo. (...)

7. No que concerne à modalidade formal do seguro-desemprego, propõe-se alterar as exigências para a primeira e segunda solicitação do benefício, elevando-se o período de carência para 18 meses nos últimos 24 meses e para 12 meses nos últimos 16 meses imediatamente anteriores à data da dispensa, respectivamente. Referida alteração tem o objetivo de beneficiar os trabalhadores mais vulneráveis em detrimento daqueles que solicitam o benefício pela primeira vez. Cabe destacar que este último grupo respondeu por 72,8% do total de benefícios concedidos em 2013. (...)

9. A urgência da medida caracteriza-se pela evidente necessidade de adequar o FAT para que esse tenha assegurada a sua sustentabilidade financeira intertemporal.’

157. No documento está explícito que o aumento das exigências para habilitações do seguro-desemprego na modalidade formal objetivou beneficiar os trabalhadores mais vulneráveis, no caso aqueles que já enfrentavam o desemprego pela segunda ou terceira vez em curto período de tempo, em detrimento daqueles que solicitavam o benefício pela primeira vez.

158. Aliás a questão da sustentabilidade do FAT é objeto de grande preocupação desta Corte, tendo sido tratada detalhadamente no TC 007.349/2014-9, que levou ao Acórdão 3.130/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Nesse trabalho, o TCU levantou a necessidade urgente de se ajustar despesa e receita do Fundo para evitar o colapso do sistema de proteção ao trabalhador.

159. Desta forma, deve-se **encaminhar cópia do relatório** ao Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, das Comissões de Seguridade Social e Família e do Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério do Trabalho e Emprego, a respeito desse achado, com vistas a subsidiar eventuais ajustes legais para evitar uma interpretação indevida da legislação atual sobre o seguro-desemprego.

3.2. Recursos administrativos e concessões de benefício por via judicial

160. Como visto anteriormente, nas etapas de habilitação e concessão do seguro-desemprego, há diversas verificações com vistas a impedir qualquer tipo de pagamento irregular, que levam ao indeferimento da solicitação.

161. A partir do indeferimento, o solicitante é notificado e, querendo, pode recorrer administrativamente com vistas a alterar o entendimento inicial e obter o benefício.

162. O macroprocesso do recurso administrativo começa, então, a partir do indeferimento do requerimento, quando o requerente solicita a revisão do seu pedido. O prazo para solicitar o recurso é de dois anos, contados da data de demissão do vínculo que deu origem ao benefício

163. O solicitante pode recorrer tanto por meio eletrônico quanto presencialmente. Por meio eletrônico, o requerente deve utilizar o aplicativo ‘Carteira de Trabalho Digital’ ou o Portal de Serviços do ‘gov.br’.

164. Outra opção é o atendimento presencial, que pode ser feito nas unidades das Superintendências Regionais do Trabalho (SRTb) ou nas agências do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

165. Independentemente da forma de entrada, o recurso vai para a fila digital. Os pedidos são então avaliados pelas equipes das SRTb nos estados ou, em alguns casos específicos pela Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios em Brasília.

166. Feita a análise, se o recurso for considerado procedente, o agente faz as alterações necessárias e o pedido segue para a etapa de pagamento. Considerado improcedente, o requerente é notificado, podendo entrar com novos recursos, até o limite do prazo de dois anos a partir da dispensa.

167. Tendo o pedido de seguro-desemprego ou o recurso indeferido, o solicitante pode optar pela via judicial para o recebimento do benefício, uma vez que o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 assegura a inafastabilidade do acesso à Justiça, definindo que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

168. Optando por esse caminho, o trabalhador deve peticionar junto ao judiciário para obtenção de seu pretense direito, constituindo assim um processo judicial.

169. Após o recebimento da ação, o juiz solicita informações sobre os motivos do indeferimento ao Ministério do Trabalho, por meio da Advocacia Geral da União.

170. O Ministério faz o levantamento das razões que levaram ao indeferimento do pedido e o encaminha ao juízo solicitante.

171. A partir daí o julgador decide pela procedência ou não do pedido do trabalhador. Se improcedente, há a notificação do solicitante que poderá ainda recorrer da decisão. Se procedente, encaminha ao MTP a sentença ordenando o pagamento do benefício e estabelecendo os valores e os prazos para cumprimento da ordem.

172. Recebendo a ordem judicial, o Ministério, por meio da CGGB, cadastra o requerimento, caso ele ainda não esteja registrado no sistema, e promove as alterações necessárias para que os pagamentos possam ser efetivados.

173. Feito esses apontamentos sobre os macroprocessos de recursos administrativos e de concessões por ordem judicial, passemos aos Achados 5 e 6, que tratam dos controles internos desses macroprocessos.

Achado 5 – Ausência de uma instância de revisão para os recursos administrativos e possibilidade de múltiplos recursos

174. Foi constatado que não existe instância de revisão, à qual os requerentes do seguro-desemprego possam apelar, com vistas a reverter a decisão que indeferiu o recurso original. Também se verificou que os requerentes podem recorrer inúmeras vezes das decisões que indeferem o pagamento do benefício, sendo o único limite para interposição de recursos, o prazo de dois anos após a demissão.

175. Essas falhas são geradas pela falta de normatização adequada que limite o número de recursos e que implemente uma segunda instância administrativa de revisão das decisões denegatórias do benefício. Como consequência, há um excesso de recursos que poderiam ser evitados, além de perdas de eficiência que poderia advir da existência de uma equipe revisora.

176. No processo de habilitação, concessão e pagamento do seguro-desemprego, após sistemática de verificações informatizadas, quando os requisitos estabelecidos para concessão não são atendidos, o requerimento do Seguro-Desemprego é indeferido.

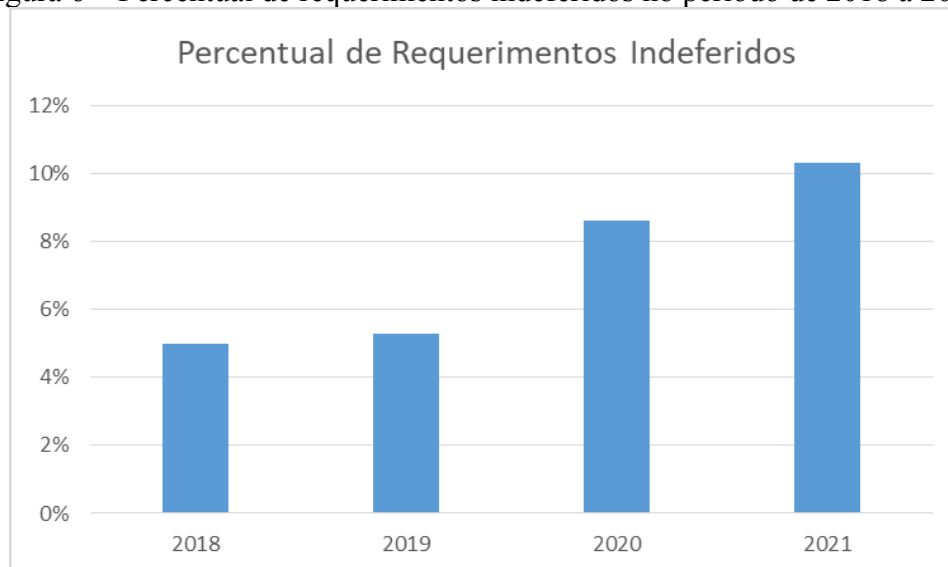
177. Dados da Strab trazem os seguintes números de requerimento de seguro-desemprego deferidos e indeferidos:

Tabela 10 – Quantidade anual de requerimentos de seguro-desemprego indeferidos.

Exercício	Quantidade de Requerimentos Recebidos (A)	Quantidade de Requerimentos Deferidos (B)	Valor Pago (R\$)	Quantidade de Requerimentos Indeferidos (C)	Percentual de Requerimentos Indeferidos (C/A)
2018	6.580.942	6.101.195	32.612.968.228,53	331.234	5%
2019	6.658.106	6.173.949	33.958.582.890,47	351.535	5,3%
2020	6.784.892	6.045.917	35.053.457.693,03	586.303	8,6%
2021	6.089.256	6.045.857	31.445.485.636,59	628.570	10,3%
Média	6.528.299	6.091.730	33.267.623.612,16	474.411	7,27%

Fonte: Strab

Figura 6 – Percentual de requerimentos indeferidos no período de 2018 a 2021.



178. Conforme se vê na tabela apresentada, por ano, quase 500 mil solicitações de seguro-desemprego são indeferidas, o que representa uma média anual de 7,27% do total de requerimentos.

179. A partir do indeferimento, o trabalhador é notificado e, caso queira contestar a denegação do pedido, pode recorrer administrativamente.

180. Os recursos administrativos contra o indeferimento do pedido do Seguro-Desemprego são regulados pela Resolução/Codefat 467/2005, que estabelece:

‘Art. 15 (...) § 4º Do indeferimento do pedido do Seguro-Desemprego, caberá recurso ao Ministério do Trabalho e Emprego por intermédio das Delegacias Regionais do Trabalho, no prazo de 2 (dois) anos, contados a partir da data de dispensa que deu origem ao benefício, bem como para os casos de notificações e reemissões.’

181. Em 21/9/2022, após a conclusão e envio do Relatório Preliminar ao MTP para sua manifestação, foi editada a Resolução/Codefat 957/2022, a qual trata do assunto.

182. Em relação aos recursos administrativos, a recente norma do Codefat estabelece o seguinte:

‘Art. 27. Caberá recurso administrativo nas seguintes decisões:

I - indeferimento do seguro-desemprego;

II - deferimento do seguro-desemprego quanto ao seu montante; e

III - suspensão ou cancelamento do seguro-desemprego.

§1º O recurso administrativo de que trata o caput do artigo poderá ser interposto pelo trabalhador no portal gov.br, no aplicativo Carteira de Trabalho Digital ou, presencialmente, nas unidades das Superintendências Regionais do Trabalho e nas demais unidades que integram o Sistema Nacional de Emprego.

§ 2º Os recursos administrativos descritos no caput do artigo poderão ser interpostos no prazo de cento e vinte dias contados da notificação.

§ 3º Ao registrar o recurso, o trabalhador fica cientificado de que as notificações sobre o seguro-desemprego poderão ocorrer de modo exclusivamente digital, na forma do art. 8º desta Resolução.

§ 4º Transcorrido o prazo de cinco dias da data da disponibilização da notificação ou intimação no ambiente de acesso destinado aos usuários do sistema, presume-se válida a notificação.

§ 5º As razões do recurso ficarão restritas aos requisitos analisados para o deferimento do seguro-desemprego, limitadas à impugnação necessária à superação dos óbices indicados na decisão.

§ 6º Não será analisado o mérito dos recursos que demandem para o seu provimento a análise das cláusulas do contrato de trabalho ou o reconhecimento de situações de fato não registradas nas bases de dados consultadas para a concessão do benefício.

§ 7º As alterações nas bases de dados necessárias para o reconhecimento das situações mencionadas no §6º deverão ser providenciadas diretamente pelos interessados e observarão os procedimentos vigentes.

Art. 28. Os recursos interpostos nas hipóteses dos incisos I a III do caput do art. 27 desta Resolução serão julgados **em única instância** pela Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência.

§ 1º Constatada a ausência de elemento necessário ao reconhecimento do direito ao seguro-desemprego, a decisão de indeferimento elencará as providências e documentos necessários a serem providenciados pelo interessado.

§ 2º Na hipótese do §1º o interessado **poderá interpor novo recurso** no prazo de trinta dias contados da notificação, caso ultrapassado o prazo previsto no §2º do art. 27 desta Resolução.

Art. 29. Julgado procedente o recurso administrativo e respeitado o prazo de trinta dias da data do requerimento para direito à primeira parcela, o benefício será disponibilizado a cada trinta dias a contar do lote subsequente de pagamento posterior à decisão.

Art. 30. Os prazos para cumprimento de exigências, para apresentação de defesa e para interposição de recurso contra decisões relativas ao seguro-desemprego serão contados em dias corridos, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em finais de semana ou em dias de feriados nacionais.

Art. 31. O resultado do recurso administrativo ficará disponível ao trabalhador no portal gov.br e no aplicativo Carteira de Trabalho Digital’ (grifos nossos)

183. Observa-se que a norma realmente disciplinou, pelo menos em parte, os recursos administrativos, estabelecendo os procedimentos, formas e prazos.

184. De acordo com a Strab, a quantidade de recursos impetrados nos anos de 2018 a 2021 são os seguintes:

Tabela 11 – Resultados das análises de recursos contra o indeferimento do seguro-desemprego.

Ano	Quantidade de Recursos (A)	Quant. de Recursos Providos (B)	Valor Pago Rec. Prov. (R\$ milhões)	% Rec. Providos (B/A)	Prazo médio de análise	% Rec. Presenciais	% Rec. via Aplicativo
2018	290.437	234.066	R\$ 1.204	80,6%	29 dias	99,41%	0,59%
2019	454.683	342.926	R\$ 1.810	75,4%	28 dias	94,42%	5,58%
2020	683.583	340.014	R\$ 1.810	49,7%	38 dias	58,67%	41,33%
2021	445.642	179.205	R\$ 943	40,2%	29 dias	45,74%	54,26%
Média	468.586	274.053	R\$ 1.442	61,48%	31 dias	-	-

Fonte: Strab

185. Os dados da tabela, indicam que, em média, 468,6 mil recursos são impetrados a cada ano, o que corresponde a cerca de 99% da média de solicitações indeferidas (ver Tabela 10).

Figura 7 – Comparação entre os recursos administrativos totais e improvidos, no período de 2018-2021.

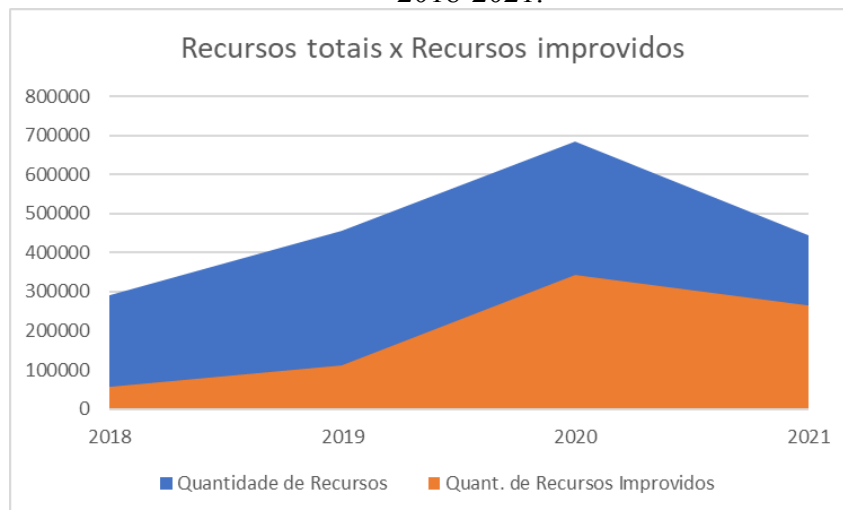
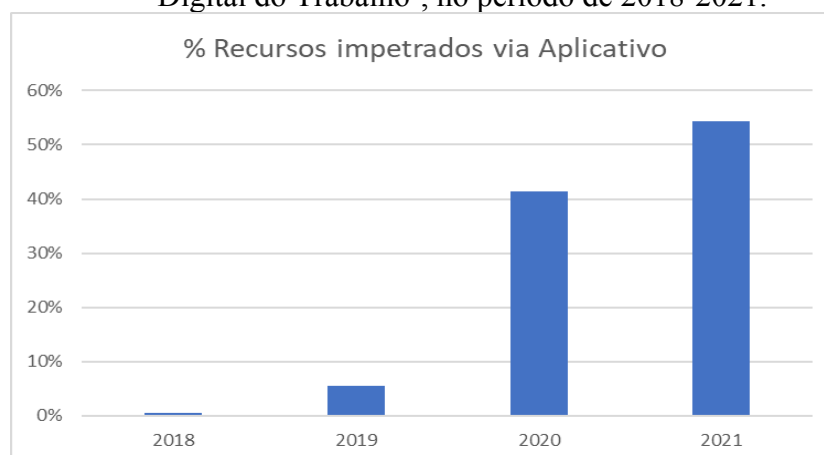


Figura 8 – Porcentagem de recursos administrativos impetrados por meio do aplicativo ‘Carteira Digital do Trabalho’, no período de 2018-2021.

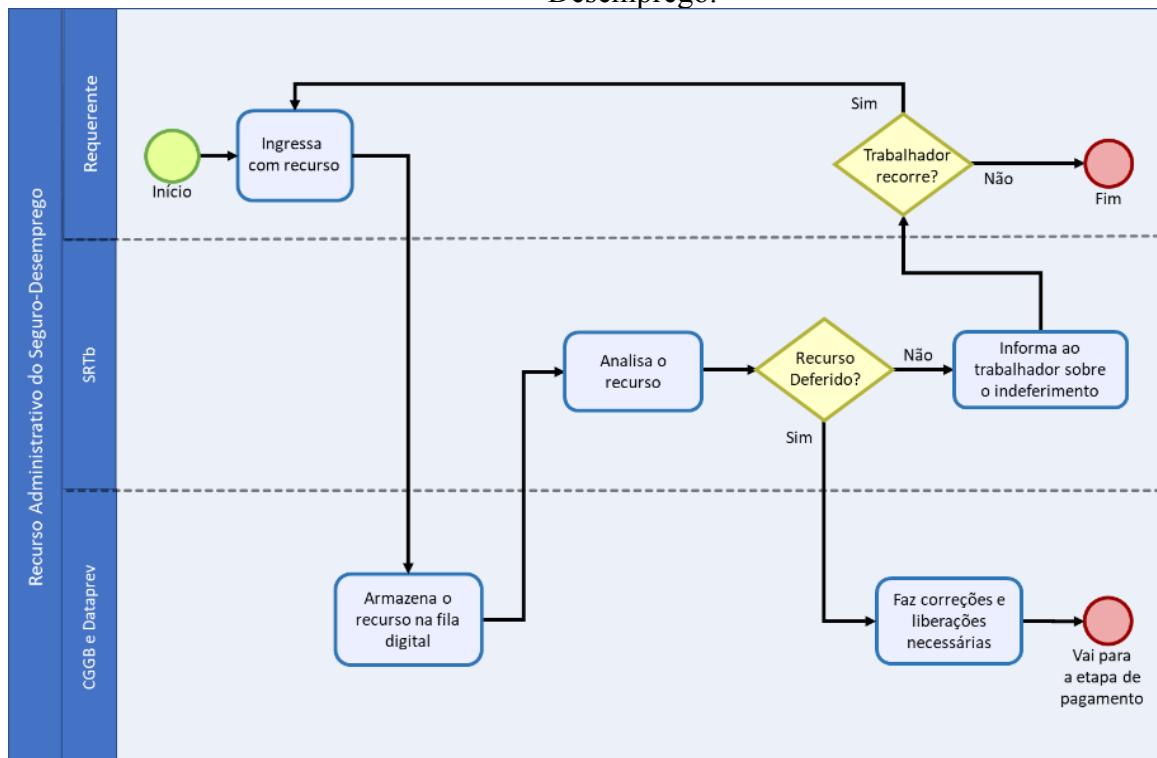


186. Observa-se nos gráficos apresentados que a quantidade dos recursos aumentou de 2018 a 2020, com queda em 2021. A porcentagem de recursos improvidos, entretanto, aumentou em todo o período. Dos índices de 19,4% e 24,6% em 2018 e 2019, para 51,3% e 59,8%, em 2020 e

2021, respectivamente. Também é clara a tendência de aumentar os recursos via internet (aplicativo ‘Carteira de Trabalho Digital’ ou Portal gov.br) em detrimento do recurso presencial. 187. Tanto o aumento dos recursos quanto do número de recursos indeferidos, têm como causa provável a informatização dos requerimentos, que hoje podem ser feitos totalmente por meio do aplicativo ‘Carteira de Trabalho Digital’ ou pela internet. A facilidade para recorrer do indeferimento da solicitação provoca o aumento geral de recursos, os quais, muitas vezes, não cumprem os requisitos legais e, por isso, são indeferidos.

188. A Strab encaminhou o mapa de processos sobre o tema, o qual foi avaliado pelo TCU e convalidado pelo órgão. Note-se que o mapa não inclui as alterações promovidas pela Resolução Codefat 95, de 21/9/2022. O mapa detalhado encontra-se na peça 50. Uma versão mais simplificada é apresentada na figura abaixo:

Figura 9 – Mapa de processos simplificado relativo aos recursos administrativos do Seguro-Desemprego.



189. Como descrito no mapa, o requerente entra com recurso contra o indeferimento do pedido por meio do aplicativo ou por meio presencial. O recurso vai para a fila digital e é avaliado pelas equipes do MTP. Segundo esclareceu o órgão, em cada SRTb há equipes que fazem as análises. Em determinados casos, a análise é feita pela CGGB em Brasília.

190. Feita a análise, se o recurso for considerado procedente, o agente faz as alterações necessárias e o pedido segue para a etapa de pagamento. Considerado improcedente, o requerente é notificado, podendo entrar com novo recurso.

191. Deve-se observar que, da forma atual, o requerente pode entrar com inúmeros recursos, dentro do prazo limite de dois anos da dispensa, sempre que seu pedido for negado. É evidente, que essa situação não é a ideal, uma vez que um mesmo tema pode ser avaliado diversas vezes, sobrecarregando o sistema de maneira ineficiente.

192. A tabela a seguir mostra a quantidade de recursos recorrentes por ano.

Tabela 12 – Quantidade de recursos recorrentes por ano.

Exercício	Quantidade de Recursos para um mesmo Requerimento
-----------	---

	1	2	3	4	5	6	7	8 ou mais
2018	256.947	14.451	1.427	177	25	5	2	-
2019	402.865	22.515	2.078	333	55	11	1	2
2020	580.735	40.664	5.334	1.083	262	65	32	15
2021	370.263	30.358	4.256	772	190	71	21	10
2022*	201.095	12.157	1.279	173	35	7	2	-
Total	1.811.905	120.145	14.374	2.538	567	159	58	27

Fonte: TCU

*Até junho de 2022

193. Conforme os dados da tabela anterior, no período analisado, houve 1,8 milhões de recursos (402.606/ano em média) contra o indeferimento do seguro-desemprego, tendo havido 120.145 casos (26.699/ano em média) com dois recursos para um mesmo requerimento (6,6% do total). Esse segundo recurso equivaleria a um pedido de revisão, o que é previsto na Lei 9.784/1999.

194. Entretanto, o quantitativo de situações com mais de dois recursos no período analisado totalizou 17.723 casos (média de 3.938/ano), havendo um caso em que um único requerimento foi analisado 15 vezes. Trata-se, como exposto anteriormente, de situações não previstas em normativos, e a análise desses pedidos podem ser considerados, assim, desperdício de recursos públicos.

195. Por outro lado, não há uma segunda instância administrativa, que poderia rever de forma definitiva a primeira análise, efetivando o direito do cidadão de revisar as decisões administrativas, em conformidade com o que prevê o art. 56 e §§ da Lei 9.784/1999. Ressalte-se que, **para além dos aspectos legais, uma instância de revisão no âmbito administrativo contribuiria muito para a uniformização das deliberações do órgão.**

196. Destaque-se, ainda, que essa instância de revisão não precisa ser necessariamente hierarquicamente superior às demais unidades de análise, basta que seja uma unidade diferente daquela que analisou originalmente o recurso. É conveniente, entretanto, a criação de uma unidade especializada nas revisões, como observado em diversos órgãos da Administração (o TCU, por exemplo), com vistas à uniformização das decisões.

197. Cabe destacar aqui a recente norma editada pelo Codefat (Resolução/Codefat 957, de 21/9/2022), a qual foi criada após envio relatório preliminar para comentários dos gestores, ou seja, após concluída a fase de execução da fiscalização. A Resolução é importante e positiva, pois disciplinou alguns aspectos dos recursos administrativos, estabelecendo formas e prazos para interposição.

198. Nesse trabalho, a Resolução não será analisada de forma exaustiva, cabendo destacar, no entanto, o art. 27 e 28 da norma:

‘Art. 27. Caberá recurso administrativo nas seguintes decisões:

I - indeferimento do seguro-desemprego;

II - deferimento do seguro-desemprego quanto ao seu montante; e

III - suspensão ou cancelamento do seguro-desemprego.

§1º O recurso administrativo de que trata o **caput** do artigo poderá ser interposto pelo trabalhador no portal gov.br, no aplicativo Carteira de Trabalho Digital ou, presencialmente, nas unidades das Superintendências Regionais do Trabalho e nas demais unidades que integram o Sistema Nacional de Emprego.

§ 2º Os recursos administrativos descritos no **caput** do artigo poderão ser interpostos no prazo de cento e vinte dias contados da notificação.

§ 3º Ao registrar o recurso, o trabalhador fica cientificado de que as notificações sobre o seguro-desemprego poderão ocorrer de modo exclusivamente digital, na forma do art. 8º desta Resolução.

§ 4º Transcorrido o prazo de cinco dias da data da disponibilização da notificação ou intimação no ambiente de acesso destinado aos usuários do sistema, presume-se válida a notificação.

§ 5º As razões do recurso ficarão restritas aos requisitos analisados para o deferimento do seguro-desemprego, limitadas à impugnação necessária à superação dos óbices indicados na decisão.

§ 6º Não será analisado o mérito dos recursos que demandem para o seu provimento a análise das cláusulas do contrato de trabalho ou o reconhecimento de situações de fato não registradas nas bases de dados consultadas para a concessão do benefício.

§ 7º As alterações nas bases de dados necessárias para o reconhecimento das situações mencionadas no §6º deverão ser providenciadas diretamente pelos interessados e observarão os procedimentos vigentes.

Art. 28. Os recursos interpostos nas hipóteses dos incisos I a III do **caput** do art. 27 desta Resolução serão julgados em única instância pela Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência.

§ 1º Constatada a ausência de elemento necessário ao reconhecimento do direito ao seguro-desemprego, a decisão de indeferimento elencará as providências e documentos necessários a serem providenciados pelo interessado.

§ 2º Na hipótese do §1º o interessado poderá interpor novo recurso no prazo de trinta dias contados da notificação, caso ultrapassado o prazo previsto no §2º do art. 27 desta Resolução.

Art. 29. Julgado procedente o recurso administrativo e respeitado o prazo de trinta dias da data do requerimento para direito à primeira parcela, o benefício será disponibilizado a cada trinta dias a contar do lote subsequente de pagamento posterior à decisão.

Art. 30. Os prazos para cumprimento de exigências, para apresentação de defesa e para interposição de recurso contra decisões relativas ao seguro-desemprego serão contados em dias corridos, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento.

Parágrafo único. Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em finais de semana ou em dias de feriados nacionais.

Art. 31. O resultado do recurso administrativo ficará disponível ao trabalhador no portalgov.br e no aplicativo 'Carteira de Trabalho Digital' (grifos nossos)

199. Observa-se que o normativo não resolveu o problema da inexistência de segunda instância administrativa (revisora), conforme exigido no art. 56 e §§ da Lei 9.784/1999. Ao contrário, ao estabelecer que 'os recursos interpostos nas hipóteses dos incisos I a III do **caput** do art. 27 desta Resolução serão julgados **em única instância** pela Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência' (art. 28, **caput**), parece tentar estabelecer uma única instância administrativa, frustrando o mandamento legal.

200. Em relação aos múltiplos recursos, nosso entendimento é de que a norma deixa brechas para a impetração de vários recursos para uma mesma solicitação. No mesmo texto citado acima (art. 28, **caput**), fala-se de uma única instância, mas no próprio **caput** já há uma exceção a essa regra. Para a hipótese de recurso questionando o montante deferido do seguro-desemprego (inciso II do **caput** do art. 27), não há limites para recursos.

201. Além disso, mais adiante, no §2º do art. 28, que trata de providências e documentos necessários a serem providenciados pelo interessado, também há a possibilidade de interposição de múltiplos recursos.

202. Conclui-se então que, a despeito dos avanços no estabelecimento de procedimentos para os recursos, a norma não resolve as falhas apontadas.

203. Deve-se, assim, **recomendar** à Strab que atue em conjunto com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) para normatizar adequadamente o macroprocesso de recursos administrativos dentro do Programa do Seguro-Desemprego, estabelecendo regras que impeçam a impetração de recursos ilimitados e implementando uma instância revisora de recursos denegados, a qual analisaria de forma definitiva o mérito da questão.

Achado 6 - Ausência de avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e das concessões de seguro-desemprego determinados por via judicial

204. Foi constatado que não há uma avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos nem dos dados referentes aos pagamentos de seguro-desemprego determinados por sentenças judiciais. Tais falhas se devem à ausência de mecanismos de feedback em relação aos recursos, bem como de contagem e detalhamento das ordens judiciais para pagamento do benefício.

205. Como consequências, há o comprometimento das tomadas de decisão que visem a solucionar os problemas que levam à impetração de recursos administrativos ou de ações judiciais, além de dificuldades para uniformização das decisões adotadas nos recursos administrativos.

206. Conforme visto anteriormente há um grande volume de recursos administrativos impetrados contra as decisões que denegam o benefício. A equipe do TCU buscou junto à Strab informações sobre o processo de avaliação dos resultados das análises dos recursos (Solicitação de Auditoria 4-71/2022, item 'k'). Em resposta, a Secretaria informou que o Laboratório de Análise de Risco atua nesse sentido, por meio da 'avaliação de anomalias com focos, entre outros quesitos, nos agentes' responsáveis pelas análises. Ou seja, o órgão atua mais na procura de algum evento anormal dentre as análises desenvolvidas.

207. Assim, embora se faça essa verificação de anomalias, **não existe uma avaliação sistemática das análises realizadas**, com exame dos números de deferidos ou indeferidos, dos motivos de tais recursos, ou da qualidade das análises. Dessa forma, não há uma crítica sobre o que poderia ser feito para evitar que tais recursos fossem constituídos, e com isso aprimorar o processo de habilitação e concessão.

208. Os recursos envolvem, pelo lado da Administração, consideráveis custos para análise, enquanto, pelo lado do trabalhador, levam a atrasos no pagamento que podem lhe causar inúmeros transtornos, numa situação já de grande vulnerabilidade.

209. Assim, aprender com os as análises já realizadas constitui fator essencial para aprimorar todo o processo e evitar que recursos desnecessários sejam impetrados no futuro.

210. Da mesma forma, ocorre a ausência de análise dos dados relativos ao pagamento de seguro-desemprego por decisão judicial. Nos trabalhos de auditoria, verificou-se que não há captura de informações das sentenças prolatadas nesse sentido, nem se conhece as causas que determinaram o pagamento judicial.

211. Sobre essa questão, vale ressaltar que, em decorrência da negativa do pagamento do seguro-desemprego (seja o indeferimento do requerimento original ou a improcedência do recurso administrativo), é facultado ao cidadão acionar o judiciário na busca do que entende ser seu direito, conforme o princípio constitucional do acesso à justiça (inciso XXXV, art. 5º, CF/88).

212. A tabela a seguir mostra a quantidade de concessões de seguro-desemprego via judicial nos últimos anos.

Tabela 13 – Quantidade concessões de seguro-desemprego via judicial por ano.

Exercício	Quantidade de concessões de SD por ordem judicial ⁽¹⁾	Valor do pagamento por ordem judicial ⁽²⁾
2018	4.254	R\$ 21.081.532,80
2019	4.634	R\$ 23.635.148,28
2020	4.290	R\$ 22.164.037,14
Média	4.393	R\$ 22.293.572,74

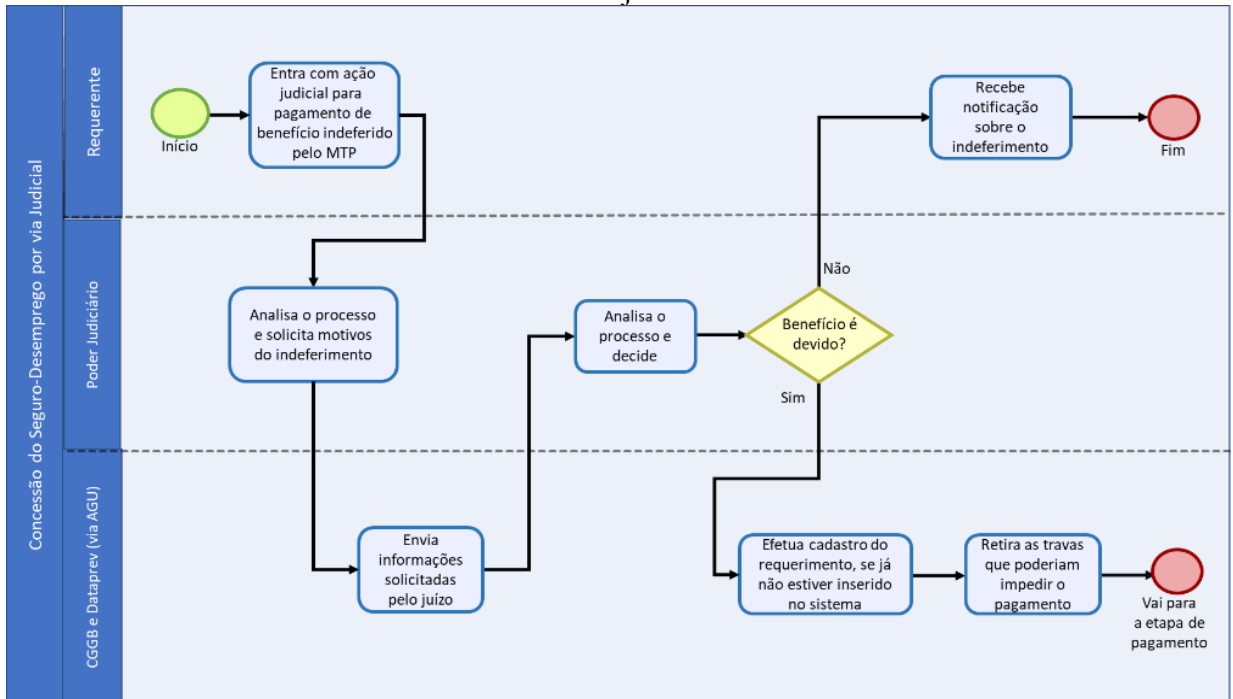
Fonte: Diretoria de Serviço Público da Procuradoria Geral da União e Strab

⁽¹⁾ Os dados referem-se aos casos em que o requerimento ou recurso foi denegado administrativamente.

⁽²⁾ Os dados de valores são estimativos, a partir dos volumes médios anuais de seguro-desemprego pagos nos respectivos anos.

213. Conforme os dados encaminhados pela Strab, obtidos por meio da Advocacia Geral da União (AGU), nos anos de 2018, 2019 e 2020 o número de concessões desse tipo situa-se em torno 4.300/ano, resultando em pagamentos em torno de R\$ 22 milhões/ano.
214. Ressalte-se que a Controladoria-Geral da União (CGU), em seu Relatório de Auditoria 899784, sobre as contas do FAT de 2020, apontou gastos de R\$ 2,2, R\$ 1,7 e R\$ 1,4 bilhões em pagamentos de seguro-desemprego por sentenças judiciais para os anos de 2017, 2018 e 2019, respectivamente. Ou seja, a CGU identificou valores até oitenta vezes superiores aos apurados nesta fiscalização
215. Estes números tão discrepantes se devem a interpretações diferentes, nos dois trabalhos, sobre as concessões de benefício por ordem judicial.
216. No caso da CGU, os auditores consideraram como concessões judiciais qualquer pagamento de seguro-desemprego derivado de sentença judicial.
217. Na presente auditoria, a equipe decidiu separar os pagamentos derivados de ação judicial em dois tipos: os casos de reconhecimento de vínculo empregatício por via judicial e as situações de pagamentos de seguro-desemprego por ordem judicial após indeferimento do requerimento/recurso pelo MTP.
218. Isso porque, no primeiro caso, não há determinação para pagamento do benefício, mas, simplesmente o reconhecimento do vínculo empregatício. Uma vez reconhecida judicialmente a relação de emprego, o Ministério cadastra o requerimento e ele passa por todas as etapas de verificação. Assim, o benefício pode ser deferido ou não, de acordo com as normas que regem o Programa, conforme descrito no mapa de processos de peça 48. Dessa forma, a equipe entendeu que esses casos tratavam de requerimentos comuns, em que apenas o vínculo foi trazido ao sistema por força de decisão judicial.
219. Já no caso da sentença posterior à denegação do requerimento, há uma ordem expressa para a concessão do benefício, independentemente de qualquer verificação sobre a regularidade do pagamento. Dessa forma, o processamento é diferente e, efetivamente, há uma despesa realizada por força de decisão judicial.
220. Nesse sentido, o mapa de processos relativos aos pagamentos por via judicial (peça 49), mostra que, após o acionamento do judiciário, o juiz determina diligências à Advocacia Geral da União (AGU), que por sua vez repassa a solicitação de informações à Strab. A unidade do MTP produz as informações relativas ao caso sob análise e envia, por meio da AGU, ao juiz do processo.
221. Com as informações em mãos, o juiz pode determinar a concessão do benefício ou indeferir o pedido.
222. Havendo a determinação para pagamento do benefício, a sentença é encaminhada via AGU para a Strab, que credencia o requerimento (se ele ainda não estiver no sistema) e faz as adaptações necessárias para efetivar o pagamento. Destaque-se que, nesse caso, não é feito nenhum procedimento de verificação, uma vez que a ordem judicial deve ser cumprida.
223. A figura a seguir mostra esse macroprocesso, de forma simplificada:

Figura 10 – Mapa de processos simplificado relativo à concessão de seguro-desemprego por ordem judicial.



224. No que concerne aos controles desse macroprocesso, a equipe detectou que **não há, dentro da Strab, a marcação específica para tipo de pagamento (concessão de benefício via judicial após denegação de requerimento)**. O órgão registra no sistema a decisão judicial, mas esse registro não traz a diferenciação entre as sentenças que somente fazem o reconhecimento de vínculo daquelas que determinam a concessões após o benefício ter sido indeferido administrativamente.

225. De acordo com o órgão, em sua resposta à Solicitação de Auditoria 1-71/2022, ‘o sistema operacional do seguro-desemprego não apresenta marcador específico para a ocorrência de benefícios concedidos mediante decisão judicial’ (peça 11, p. 6). A Strab informou ainda que os dados referentes ao assunto não estão disponíveis diretamente na unidade e, quando solicitados pelo TCU, foram obtidos por meio de consulta à AGU.

226. Uma vez que se trata de despesas fora do orçamento original do órgão, esses dados precisam ser coletados e processados de forma separada, pois, de acordo com as normas contábeis da Administração Pública, serão necessários para se calcular a provisão orçamentária para o exercício seguinte.

227. Além da questão contábil, deve-se ressaltar que as informações a respeito dos pagamentos por ordem judicial são essenciais para aprimoramento do programa, seja para ajustar os processos de habilitação e concessão, quando a interpretação judicial for compatível com a legislação, quanto para trazer subsídios para a AGU em casos flagrantemente ilegais. A análise também poderá subsidiar a edição, por parte do Codefat, de normativos interpretativos, ou mesmo alterações legais, se necessário.

228. Assim, a ausência dessa marcação neste tipo de processo deve ser corrigida o quanto antes, para melhor organização das ações posteriores e para a coleta de dados.

229. Dessa forma, cabe **recomendar** à Strab que:

229.1 Adote mecanismos para obter dados das sentenças judiciais que determinam o pagamento do seguro-desemprego, separando essas ordens daquelas que tratam de reconhecimento de vínculos empregatícios, e criando um banco de dados com informações detalhadas, como número da sentença, valores pagos, data, motivo da decisão, entre outros;

229.2 Implemente mecanismos para avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e dos dados referentes aos pagamentos de seguro-desemprego determinados por sentenças judiciais, de forma a obter informações robustas para as tomadas de decisão que visem a solucionar os problemas que levam à impetração de recursos administrativos ou de ações judiciais, além de obter uma uniformização das decisões adotadas nos recursos administrativos.

230. Ressalte-se que essa análise da totalidade dos resultados pode ser feita de várias formas, em unidade especializada, com a utilização de sistemas informatizados, com discussões com agentes, ou, ainda, com diversas técnicas ao mesmo tempo. Cabe à Strab desenhar uma sistemática de avaliação e implementá-la da forma mais conveniente para o órgão.

4 – MANIFESTAÇÃO DOS GESTORES

231. A SecexPrevidência, em consonância com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT/TCU), itens 144 a 148, encaminhou o Ofício 50.243/2022-TCU/Seprac, de 20/09/2022, dirigido ao Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho e Previdência (peça 29), com vistas a obter a manifestação dos gestores sobre o Relatório Preliminar (peça 27).

232. Os gestores do Ministério do Trabalho e Previdência manifestaram-se por meio dos documentos de peças 32 a 36, os quais foram analisados no Apêndice 1 deste Relatório. Os resultados dessa análise, em alguns casos, ocasionaram ajustes, acréscimos e supressões que foram incorporadas ao texto deste relatório definitivo.

5 - CONCLUSÃO

233. Nesta auditoria operacional integrada com conformidade, que teve por objetivo verificar a eficiência e a regularidade dos pagamentos do seguro-desemprego, por meio da avaliação dos controles internos do Programa, no período compreendido entre janeiro de 2018 e junho de 2022, foram discutidos e analisados alguns aspectos relativos à gestão do Programa do Seguro-Desemprego, apontando gargalos e oportunidades de melhoria.

234. Em relação à habilitação e concessão dos benefícios, a equipe realizou, a partir de cruzamento das bases de dados disponíveis, avaliações das causas das possíveis irregularidades detectadas. Constatou-se falha na governança da relação contratual do auditado com a Dataprev, pois a operacionalização dos pagamentos de benefícios (cruzamento de dados realizado pela Dataprev) não refletiu com fidedignidade os critérios exigidos nas normas legais e infralegais, além de possíveis falhas nos testes de verificação realizados pela Dataprev.

235. Tais falhas contribuíram para que fossem identificados indícios de pagamento de 382.962 de parcelas do seguro-desemprego em quantidade superior à estabelecida na Lei. Embora os gestores afirmem que esses indícios são apenas inconsistências da Base de Gestão do Seguro-Desemprego, em vez de pagamentos indevidos, a questão deve ser adequadamente apurada pelo MTP.

236. Ressalta-se que uma das causas da repetição sistemática de pagamentos indevidos em benefícios sociais é a ausência de previsão contratual para Dataprev **aferrir** os critérios legais e infralegais de elegibilidade, **antes do pagamento**. Dessa forma, se faz necessária expedição de determinação para correção dessa falha crônica que ano após ano persiste.

237. Além disso, foram constatadas falhas na supervisão exercida pelo ministério sobre o programa, devido a dificuldades na detecção de requerentes com vínculo formal com a Administração Pública, e casos de beneficiários do seguro-desemprego com contratos de trabalho com presunção de fraude (Achados 1, 2 e 3).

238. Também foram analisados os macroprocessos de recursos administrativos contra decisões que negaram o benefício e de concessões de seguro-desemprego por ordem judicial. Nesses dois casos foram detectadas a ausência de uma instância de revisão para os recursos administrativos e possibilidade de múltiplos recursos (Achado 4) e falta de avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e das concessões de seguro-desemprego determinados por via judicial (Achado 5).

239. Com base nas análises feitas pela equipe e nas discussões com os gestores, foram sugeridas recomendações e determinação dirigidas à Secretaria de Trabalho, e também recomendações à Secretaria de Previdência Social, ambas do Ministério do Trabalho e Previdência.

240. Ressalte-se que, devido à questão que envolve alterações legais, sugeriu-se o encaminhamento do Acórdão que vier a ser proferido nesses autos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, às Comissões de Seguridade Social e Família e do Trabalho, de Administração e Serviço Público, ambas da Câmara dos Deputados, e à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, bem como a outros órgãos.

Espera-se que, com o trabalho desenvolvido, as discussões realizadas e as determinações e recomendações propostas, haja um aprimoramento da supervisão do Programa do Seguro-Desemprego, diminuindo os riscos de pagamentos irregulares de benefícios, bem como melhorias nos macroprocessos de recurso administrativos e de concessões de seguro-desemprego por ordem judicial, de forma que os serviços prestados, de extrema relevância social, possam ser mais eficazes, eficientes e efetivos, atendendo melhor às necessidades atuais da sociedade.

6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

241. Ante ao exposto, encaminhamos os autos a consideração superior, propondo:

a) **Determinar ao Ministério do Trabalho e Previdência (MTP)**, com fundamento no art. 43, inc. I, da Lei 8.443/1992, c/c com o art. 250, inc. II, do Regimento Interno do TCU (RITCU) e art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias**, adote as providências necessárias para:

a.1) sanear os indícios de pagamentos em desacordo com o art. 4º, *caput*, incisos e parágrafos da Lei 7.998/1990, descritos nestes autos (parágrafos 67 a 100);

a.2) assegurar que o contrato com a Dataprev, ou outro instrumento que o venha a substituir (referente à operacionalização dos cruzamentos de dados que verificam a elegibilidade dos beneficiários) preveja o cumprimento integral dos normativos que regem o Programa do Seguro-Desemprego, em especial da Lei 7.998/1990, estabelecendo cláusulas que permitam a aplicação de penalização da empresa em caso de erro grave comprovado que possa causar danos ao erário (parágrafos 67 a 100).

a.3) assegurar os meios necessários e suficientes para exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório, atribuído no art. 23 da Lei 7.998/1990, c/c inc. XII, do art. 18 do Decreto 11.068/2022, de forma a:

i) garantir a fidedignidade dos dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), ou outra que a venha substituir (parágrafos 67 a 100).;

ii) indicar de forma inequívoca no âmbito da BGSD o fundamento legal para pagamento de parcelas adicionais pagas aos beneficiários, com inclusão de dados sobre a resolução vinculada, período de validação e outras informações necessárias à identificação das razões do pagamento (parágrafos 67 a 100);

iii) indicar de forma inequívoca, no âmbito da BGSD, a qual solicitação/habilitação se refere a concessão do benefício (parágrafos 67 a 100);

iv) formalizar os registros de alterações nos meses trabalhados por ocasião da concessão dos benefícios, inclusive no âmbito da BGSD, de forma a tornar tais alterações rastreáveis e auditáveis (parágrafos 67 a 100);

v) garantir que a cada lote de pagamento, haja relatório com ‘log de dados’, descrevendo todos os eventos relevantes ocorridos, em especial as verificações feitas pela Dataprev para garantir a elegibilidade dos solicitantes (tipologias empregadas, base de dados utilizadas etc.), de forma que as operações sejam rastreáveis e auditáveis (parágrafos 67 a 100).

a.4) assegurar os meios necessários e suficientes para exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório, atribuído no art. 23 da Lei 7.998/1990, c/c inc. XII, do art. 18 do Decreto 11.068/2022, de forma a detectar solicitações de seguro-desemprego para requerentes que tiveram reemprego com mesmo empregador em período inferior a 90 dias, com vistas ao

bloqueio desses pagamentos irregulares, nos termos dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021 (parágrafos 124 a 138).

b) **Recomendar à Secretaria do Trabalho (Strab)**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que adote as seguintes medidas:

b.1) adote mecanismos para obter dados das sentenças judiciais que determinam o pagamento do seguro-desemprego, separando essas ordens daquelas que tratam de reconhecimento de vínculos empregatícios, e criando um banco de dados com informações detalhadas, como número da sentença, valores pagos, data, motivo da decisão, entre outros (parágrafos 204 a 230);

b.2) implemente mecanismos para avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e dos dados referentes aos pagamentos de seguro-desemprego determinados por sentenças judiciais, de forma a obter informações robustas para as tomadas de decisão que visem a solucionar os problemas que levam à impetração de recursos administrativos ou de ações judiciais, além de obter uma uniformização das decisões adotadas nos recursos administrativos (parágrafos 204 a 230).

c) **Recomendar à Secretaria do Trabalho (Strab)**, juntamente com Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que normatizem adequadamente o macroprocesso de recursos administrativos dentro do Programa do Seguro-Desemprego, estabelecendo regras que impeçam a impetração de recursos ilimitados e implementando uma instância revisora de recursos denegados, a qual analisaria de forma definitiva o mérito da questão (parágrafos 160 a 203).

d) **Recomendar à Secretaria de Previdência Social (Sprev)**, órgão responsável pela implementação do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, juntamente com a **Secretaria do Trabalho (Strab)**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que atuem conjuntamente para identificar detentores de cargos públicos que venham a requerer indevidamente o seguro-desemprego, lançando mão do referido sistema integrado de dados, bem como outros recursos que tenham a disposição, como o CNIS-RPPS, e considerando o determinado por este Tribunal no item 9.4 do Acórdão 3.142/2021 – TCU – Plenário (parágrafos 101 a 123).

e) **Determinar à Subsecretaria de Políticas Públicas do Trabalho (SPPT)**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que encaminhe periodicamente a listagem de todos os casos detectados de solicitações de seguro-desemprego que se enquadrem na presunção de fraude dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021 para a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) para adoção por aquela Subsecretaria das ações fiscalizatórias pertinentes (parágrafos 124 a 138).

f) **Recomendar à Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT)**, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que utilize as conclusões deste relatório e as informações repassadas pela SPPT sobre os casos de possíveis contratações fraudulentas de solicitantes do seguro-desemprego como subsídios para o planejamento das inspeções do trabalho, em atenção aos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671, de 08/11/2021 (parágrafos 124 a 138).

g) **Dar ciência à Secretaria de Previdência Social (Sprev)**, sobre os prejuízos, na ordem de R\$ 146 milhões, ocorridos no período de 2018 a junho de 2022, devido à falta do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019 (parágrafos 101 a 123).

h) **Informar ao Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, das Comissões de Seguridade Social e Família e do Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República, e ao Ministério do Trabalho e Emprego**, da ilegalidade da concessão e da potencial economia aos cofres do FAT que poderia advir do fim da acumulação do seguro-desemprego com os benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão, com o encaminhamento do Acórdão que vier

a ser proferido nesses autos, visando a subsidiar eventuais ajustes legais para evitar um interpretação indevida da legislação atual sobre o seguro-desemprego (parágrafos 139 a 159).

i) **Fazer constar**, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens acima.

j) **Arquivar** o presente processo.”

É o Relatório.

VOTO

Em exame o Relatório da Auditoria operacional realizada na então Secretaria do Trabalho – Strab do Ministério do Trabalho e Previdência – MTP (desmembrado pela Medida Provisória 1.154/2023), com o objetivo verificar a eficiência e a regularidade dos pagamentos do seguro-desemprego, por meio da avaliação dos controles internos do Programa, relativamente ao período de janeiro de 2018 a junho de 2022.

2. A fiscalização foi definida no Acórdão 4.573/2020-1ª Câmara (rel. Ministro Bruno Dantas), com base nos resultados do conhecimento e da avaliação da estrutura organizacional e dos programas vinculados à Função Trabalho (TC 022.551/2019-0). A auditoria foi, então, conduzida pela extinta Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social – SecexPrevidência, atualmente, Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho – AudBenefícios.

3. O Programa do Seguro-Desemprego (PSD) tem por finalidade dar ao indivíduo condições financeiras para que se mantenha durante o período de desemprego involuntário, em decorrência de dispensa sem justa causa, bem como auxiliá-lo na busca de um novo trabalho, mediante orientação, recolocação e qualificação profissional.

4. Essa iniciativa possui um impacto social significativo, beneficiando milhões de indivíduos que se encontram em uma situação de vulnerabilidade financeira. No entanto, é importante destacar que os valores despendidos nesse programa são consideráveis, como se pode observar na tabela e no gráfico a seguir:

Tabela 1 – Beneficiários e gastos anuais do Programa do Seguro-Desemprego.

Exercício	Beneficiários	Despesas Executadas	Porcentagem dos gastos públicos totais
2018	6,6 milhões	R\$ 35,70 bilhões	1,46
2019	7,2 milhões	R\$ 37,39 bilhões	1,49
2020	7,2 milhões	R\$ 39,99 bilhões	1,21
2021	6,5 milhões	R\$ 35,65 bilhões	0,97
2022*	3,4 milhões	R\$ 24,90 bilhões*	1,19

Fonte: Portal da Transparência

*Até julho de 2022

5. O Programa se baseia em três pilares essenciais: (i) o benefício do seguro-desemprego, que oferece suporte financeiro temporário ao trabalhador desempregado sem justa causa; (ii) a intermediação de mão-de-obra, que visa a reintegrar o trabalhador ao mercado de trabalho; e (iii) a qualificação social e profissional, que busca aprimorar as habilidades dos trabalhadores, com foco especial naqueles que enfrentam discriminação no mercado de trabalho.

6. Apesar dessa estrutura, é importante ressaltar que a maior parcela dos recursos do Programa é direcionada ao benefício do seguro-desemprego, para o qual existem cinco modalidades de pagamento: trabalhador formal demitido sem justa causa (Lei 7.998/1990); bolsa de qualificação a profissional com contrato de trabalho suspenso (Lei 7.998/1990); resgatado de trabalho análogo ao trabalho escravo (Lei 7998/1990); pescador artesanal, em período de defeso (Lei 10.779/2003); e empregado doméstico dispensado sem justa causa (Lei Complementar 150/2015).

7. Os esforços deste trabalho foram direcionados apenas para "trabalhador formal", que é a modalidade que mais absorve os recursos do Programa do Seguro-Desemprego, representando 89,63% do total de despesas executadas em 2020, 87,16% em 2021 e 90,51% no período de janeiro a julho de 2022.

8. O seguro-desemprego para o trabalhador formal é regido principalmente pelo art. 3º da Lei 7.998/1990, alterado pela Lei 13.134/2015. O benefício é concedido por determinado período, sendo o número de parcelas e o valor do benefício atrelados à duração do vínculo empregatício, ao salário de contribuição, bem como ao número de solicitações realizadas.

9. Para ter direito ao benefício, de acordo com a referida lei, o trabalhador dispensado sem justa causa deve comprovar que recebeu salários de pessoa jurídica ou física a ela equiparada, por pelo menos 12 meses nos últimos 18 meses antes da dispensa para a primeira solicitação, 9 meses nos últimos 12 meses para a segunda solicitação, e cada um dos 6 meses imediatamente anteriores à dispensa para as demais solicitações. Além disso, o trabalhador não pode estar recebendo qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, com algumas exceções (auxílio-acidente, auxílio suplementar e abono de permanência em serviço). Também não pode estar em gozo do auxílio-desemprego e não pode possuir renda própria suficiente para sua manutenção e de sua família.
10. Quanto ao número de parcelas, a Lei 13.134/2015 estabelece critérios diferenciados para a concessão do benefício, variando de três a cinco parcelas, dependendo do tempo de serviço do trabalhador nos 36 meses que antecederem a data de dispensa. Em casos excepcionais, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat pode deliberar pelo prolongamento do período máximo de concessão, em até dois meses, para grupos específicos de segurados (§ 5º do art. 4º da Lei 7.998/1990).
11. Com relação aos valores, a Resolução/Codefat 707/2013 estabelece que o benefício do seguro-desemprego não poderá ser inferior ao valor do salário-mínimo.
12. Atualmente, a operacionalização do Programa, que envolve o desenvolvimento e manutenção de diversos serviços de tecnologia da informação, é feita pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), mediante o Contrato 17/2021, firmado em 25/5/2021. Esse ajuste tinha vigência inicial de 24 meses, mas recentemente foi prorrogado até 25/11/2024.
13. De acordo com os objetivos desta fiscalização, a Unidade Especializada formulou questões relacionadas à adequabilidade e suficiência dos controles internos quanto à prevenção do pagamento de benefícios irregulares e ao macroprocesso do recurso administrativo e do pagamento de benefício concedido pela via judicial.
14. Para responder aos questionamentos feitos, a fiscalização envolveu uma série de procedimentos, incluindo cruzamentos de dados, com a utilização de bases disponíveis, como a Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), ExtraSiape, entre outras.
15. O volume de recursos fiscalizados totalizou cerca de R\$ 174 bilhões, considerando os recursos orçamentários liquidados, no período de janeiro de 2018 a junho de 2022, referente ao Plano Orçamentário 0001: Seguro Desemprego ao Trabalhador Dispensado sem Justa Causa.
16. Os principais achados de auditoria foram os seguintes:
- indícios de pagamentos de parcelas do seguro-desemprego em desconformidade com o art. 4º, **caput**, incisos e parágrafos da Lei 7.998/1990, que representam mais de R\$ 1 bilhão (Achado 1);
 - não detecção de requerentes com vínculo formal com a Administração Pública, correspondente a 29.535 pagamentos, no total de R\$ 147 milhões (Achado 2);
 - beneficiários do seguro-desemprego com contratos de trabalho com presunção de fraude, com 315 pagamentos indevidos, que somam R\$ 544 mil (Achado 3);
 - discussões sobre a legalidade do acúmulo do seguro-desemprego com beneficiário recebedor de pensão por morte ou auxílio-reclusão (Achado 4);
 - ausência de uma instância revisora para os recursos administrativos e possibilidade de múltiplos recursos (Achado 5); e
 - falta de avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e das concessões de seguro-desemprego determinados por via judicial (Achado 6).
17. Em função de tais fatos, os gestores do então Ministério do Trabalho e Previdência (atualmente desmembrado) foram ouvidos e a equipe de fiscalização, após análise da resposta por eles encaminhada, propôs, em síntese, determinar, entre outras providências, a adoção de medidas para sanear indícios de pagamentos irregulares e melhorar a gestão do contrato com a Dataprev, bem como recomendações para a implementação de mecanismos de avaliação contínua dos resultados dos

recursos administrativos e dos pagamentos determinados por sentenças judiciais. Também foi recomendada a identificação de detentores de cargos públicos que requerem indevidamente o seguro-desemprego e a normatização adequada do processo de recursos administrativos.

18. Além dessas medidas, a equipe de auditoria considerou levar ao conhecimento do Congresso Nacional e da Casa Civil da Presidência da República, bem como do Ministério do Trabalho e Emprego as reflexões sobre o acúmulo do seguro-desemprego com beneficiário recebedor de pensão por morte e auxílio-reclusão.

19. Considero adequadas as propostas empreendidas pela Unidade Especializada as quais visam a garantir a eficácia e a conformidade do Programa do Seguro-Desemprego.

II

20. Acerca do Achado 1, cumpre assinalar que, a partir das análises feitas na base de dados “Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD)”, fornecida pelo antigo Ministério do Trabalho e Previdência à equipe, foi possível identificar diversas irregularidades no processo de habilitação e concessão do seguro-desemprego, que decorreram, especialmente, de falhas na governança da relação contratual do auditado com a Dataprev e nos testes de verificação.

21. De acordo com o exame empreendido na base de dados, foi possível identificar 382.962 parcelas indevidas, que teriam sido pagas em desacordo com as regras estabelecidas no art. 4º da Lei 7.998/1990, no total de R\$ 1.144 milhões.

22. Apesar de que não havia registros, a equipe resolveu separar desse número parcelas que poderiam corresponder à exceção prevista no § 5º do referido artigo:

‘§ 5º O período máximo de que trata o **caput** poderá ser excepcionalmente prolongado por até 2 (dois) meses, para grupos específicos de segurados, a critério do Codefat [Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador], desde que o gasto adicional representado por esse prolongamento não ultrapasse, em cada semestre, 10% (dez por cento) do montante da reserva mínima de liquidez de que trata o § 2º do art. 9º da Lei no 8.019, de 11 de abril de 1990.

23. Essa condição excepcional (prolongamento por até dois meses) somente pode ser concedida àqueles contribuintes que se enquadrem em condições específicas, que estejam regulamentadas pelo Codefat, pois o prolongamento do benefício deve ser atribuído a trabalhadores previamente definidos, conforme, por exemplo, as variáveis setoriais das taxas de desemprego no País e o tempo médio de desemprego de grupos específicos de trabalhadores.

24. Não obstante a inexistência de registros na base de dados que indicassem a condição extraordinária de cada requerimento/parcela identificada como irregular, a equipe, com vistas a evitar falsos indícios, considerou o prolongamento excepcional de até dois meses. Ainda assim, verificou que restaram 324.826 parcelas irregulares, pagas em número além do permitido, o que corresponde a R\$ 1.024.230.129,81.

25. Essas parcelas, em sua maioria, referiam-se a situações em que o trabalhador recebeu três parcelas de seguro-desemprego quando tinha menos de 12 meses trabalhados nos últimos 36 meses. Ou seja, não tinha direito a nenhum benefício, mas recebeu três parcelas.

26. Uma amostra não probabilística de 29 requerimentos foi detidamente avaliada pela equipe. O resultado indica que sete requerimentos poderiam estar adequados. No entanto, essa constatação revelou que a Base de Dados empregada pela Dataprev (BOSD) era distinta daquela fornecida à equipe de auditoria do TCU e adotada pela então Strab (atual Ministério do Trabalho e Emprego) para gerir os programas (BGSD). Além disso, foi identificado que agentes credenciados poderiam alterar dados sensíveis para o cálculo do número de parcelas, como os meses trabalhados do beneficiário, sem que houvesse registro e justificativas registrados no Banco de Dados.

27. Essa verificação, no entanto, não foi notada pelo órgão supervisor da execução do Programa, que aceitou as informações fornecidas pela Dataprev como corretas sem a realização de testes de fidedignidade adequados.

28. Como visto, o banco de dados fornecido ao TCU perdeu sua confiabilidade e teve constatado o risco aumentado de pagamentos irregulares, que o órgão fiscalizador pareceu não ser

capaz de detectar. De todo modo, ainda que alguns indícios sejam apenas inconsistências da Base de Gestão do Seguro-Desemprego, em vez de pagamentos indevidos, a questão deve ser adequadamente apurada.

29. Outrossim, é essencial que o Ministério do Trabalho e Emprego assegure uma governança mais eficaz na relação contratual com a Dataprev. Isso significa que a operacionalização dos pagamentos de benefícios deve refletir fielmente os critérios estabelecidos na legislação e deve haver mecanismos para um acompanhamento efetivo da execução contratual com a Dataprev.

30. Nesse sentido, também é necessário aprimorar o Contrato 17/2021, que regula a prestação de serviços de tecnologia da informação para execução de diversos programas do governo federal, visto que a equipe de auditoria identificou que os serviços descritos no termo contratual são genéricos e não há cláusulas dispendo sobre garantias mínimas de que os serviços serão realizados da forma adequada ou sobre a possibilidade de aplicação de penalidades no caso de falhas na execução.

31. Portanto, o Ministério do Trabalho e Emprego deve adotar as providências necessárias para sanear os indícios de pagamentos em desacordo com a Lei 7.998/1990, assegurar que o contrato com a Dataprev preveja o cumprimento integral dos normativos que regem o Programa do Seguro-Desemprego, além de garantir os meios necessários e suficientes para exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório e implementar controles mais rigorosos sobre a alteração de dados sensíveis.

III

32. Outro aspecto que merece atenção, também decorrente da falta de controle suficiente, são os pagamentos de parcelas de seguro-desemprego feitos a pessoas vinculadas à Administração Pública (Achado 2).

33. De acordo com a Lei 7.998/1990, em seu art. 3º, inciso V:

“Art. 3º Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove: (...)

V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família;”

34. Portanto, não é devido o pagamento do benefício ao trabalhador do regime privado, dispensado sem justa causa, que possua renda oriunda de um outro vínculo.

35. Com vistas a investigar esse tipo de irregularidade, foram realizados cruzamentos dos dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), referentes ao período de 2018 a maio de 2022, com aqueles do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape, do ExtraSiape (que contém informações sobre servidores e empregados de órgãos e entidades que não estão no Siape), bem como com os da base de dados de servidores de estados e municípios. Tal procedimento foi realizado no âmbito do TC 007.641/2022-2 (relator Ministro Aroldo Cedraz), que trata da fiscalização contínua do benefício do seguro-desemprego (6º ciclo), com análise neste processo.

36. Os resultados não indicaram casos de acúmulo de cargos públicos com pagamentos de seguro-desemprego nos cruzamentos realizados com as bases do Siape e do Extrasiape. Não obstante, do estudo realizado, foram constatadas 29.535 parcelas pagas indevidamente a servidores dos estados e dos municípios, o que resultou em um prejuízo de R\$ 146.971.341,86.

37. A partir de uma análise mais detida de alguns requerimentos, observou-se que, na maioria dos casos, o sistema não foi capaz de detectar a irregularidade. Em outros, o sistema apontou o reemprego, mas ainda assim foi liberada uma ou mais parcelas de forma irregular.

38. Os controles feitos pelo Programa para detectar acúmulos ilegais de emprego são feitos com utilização do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), porém essa base de dados não abarca diversos órgãos públicos subnacionais.

39. A falta de mecanismos eficazes para identificar requerentes que possuíssem vínculo formal com a Administração Pública, acarreta risco de pagamentos irregulares por falta de checagem, levando a pagamentos irregulares de agentes que detêm renda proveniente de cargo público.

40. Situação semelhante, em que se verificou a ausência de um sistema integrado de dados

com informações sobre os segurados de todos os regimes públicos de previdência, foi apontada no 6º Relatório de Acompanhamento do Auxílio Emergencial (TC 016.827/2020-1). Ao se deparar com essa situação, o TCU, mediante o Acórdão 3.142/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, em seu item 9.4, determinou ao então Ministério do Trabalho e Previdência medidas para a instituição do referido sistema.

41. Sendo o assunto interligado, acolho a sugestão de recomendar aos Ministérios da Previdência Social e do Trabalho e Emprego que atuem conjuntamente para identificar detentores de cargos públicos que venham a requerer indevidamente o seguro-desemprego, sem prejuízo de dar ciência ao Ministério da Previdência Social acerca dos prejuízos advindos da falta do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019.

IV

42. Ainda em relação à habilitação e concessão ao seguro-desemprego, devo ressaltar a necessidade de também existirem mecanismos para identificar fraudes em contratos de trabalho para a percepção de seguro-desemprego de forma indevida (Achado 3).

43. De acordo com a Portaria/MTP 671/2021 e, antes dela, a Portaria/MTA 384/1992, é considerada prática fraudulenta, passível de aplicação de multa e demais penalidades previstas na legislação do trabalho, a recontração de empregado pela mesma empresa em prazo inferior a 90 dias ou a permanência do trabalhador na empresa sem a formalização do vínculo empregatício.

44. Exceção a essa condição apenas existiu durante o período de 20/3 a 31/12/2020, conforme definido na Portaria 16.655, de 14/07/2020, em razão do estado de calamidade pública decorrente da Covid-19.

45. Como forma de identificar situações fraudulentas, a equipe de auditoria fez buscas em um período estendido (jan./2014 a junho/2022) de situações em que a readmissão tenha ocorrido em prazo inferior a 90 dias. Como resultado, foram encontrados 315 casos de fraude presumida, que correspondem a indícios de pagamentos irregulares no total de R\$ 544.079,51 (jan./2014 a junho/2022). Relata a equipe que o número de irregularidades é possivelmente maior, pois a análise foi restrita à base do seguro-desemprego e a casos em que o trabalhador requereu o benefício por pelo menos duas vezes.

46. Portanto, é necessário que o Ministério do Trabalho e Emprego adote as providências necessárias para que seja possível detectar indícios de fraude previstos nos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021 (demissão e reemprego em período inferior a noventa dias).

47. Também considero adequada recomendação ao Departamento de Gestão de Benefícios (responsável pela supervisão e coordenação das ações relacionadas à habilitação, à concessão e ao pagamento do benefício desse programa, conforme o art. 25, inciso II, do Decreto 11.779, de 13/11/2023), para que periodicamente encaminhe a listagem dos casos de fraude detectados ao órgão que detém a competência de fiscalização do trabalho, a fim de subsidiar o planejamento das inspeções do trabalho, em atenção aos mencionados dispositivos legais da Portaria/MTP 671/2021.

V

48. Também sobre os gastos dos cofres do FAT, a equipe de auditoria levantou questão relevante a respeito do pagamento concomitante do seguro-desemprego e a pensão por morte e o auxílio-reclusão (Achado 4).

49. O seguro-desemprego é uma política pública financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que tipicamente transfere renda ao trabalhador com vistas a garantir um determinado nível de consumo e bem-estar para aqueles trabalhadores que não conseguiram se inserir na atividade econômica. Essa política, como mencionado, apresenta elevado custo orçamentário, de mais de R\$ 35 bilhões ao ano e, de acordo com a exposição de motivos para o aumento das exigências para habilitações do seguro-desemprego na modalidade formal feito pela MP 665/2014 (convertida na Lei 13.134/2015), a sustentabilidade das políticas públicas de emprego com recursos do FAT se tornou uma questão importante para as finanças públicas.

50. No TCU, essa questão foi tratada no Acórdão 3.130/2014-Plenário (rel. Ministro-

Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), que apontou a necessidade de se ajustar despesa e receita do Fundo para evitar o colapso do sistema de proteção ao trabalhador.

51. De acordo com os dados obtidos, de 2018 a junho de 2022, foram feitos pagamentos de seguro-desemprego no valor de R\$ 566,8 milhões para beneficiários de pensão por morte e de R\$ 3,0 milhões para aqueles que recebem auxílio-reclusão.

52. Entretanto, como visto anteriormente, o inciso V do art. 3º da Lei 7.998/1990, que regula o Programa Seguro-Desemprego, estabelece que, para receber o seguro-desemprego, o beneficiário não deve possuir renda própria de qualquer natureza suficiente para sua manutenção e de sua família. Por outro lado, a Lei 9.032/1995 e o Decreto 3.048/1999 consideraram a pensão por morte e o auxílio-reclusão exceções à impossibilidade de recebimento do seguro-desemprego concomitante com outros benefícios da Previdência Social, **in verbis**:

Lei 9.032/1995, que dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

“Art. 124. Salvo no caso de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios da Previdência Social: (...)

Parágrafo único. É vedado o recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente.”

Decreto 3.048/1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências:

“Art. 167. Exceto na hipótese de direito adquirido, não é permitido o recebimento conjunto dos seguintes benefícios do RGPS, inclusive quando decorrentes de acidente do trabalho: (...)

§2º É vedado o recebimento conjunto do seguro-desemprego com qualquer benefício de prestação continuada da previdência social, exceto pensão por morte, auxílio-reclusão, auxílio-acidente, auxílio-suplementar ou abono de permanência em serviço.”

53. Apesar dessas possibilidades, a equipe de auditoria argumenta que essas alterações empreendidas não anulam o requisito de que o beneficiário não possua renda própria suficiente para sua manutenção e de sua família, previsto na legislação específica.

54. Não há o que se discutir nos casos em que os benefícios previdenciários sejam inferiores ao salário mínimo, o que é possível que exista, em situações de múltiplos dependentes, por exemplo. Neste caso, os arts. 124 da Lei 9.032/1995 e 167 do Decreto 3.048/1999 são compatíveis com o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 7.998/1990. A questão aqui discutida se refere à situação em que a pensão por morte ou o auxílio-reclusão tem o seu valor superior ao salário mínimo, em que deveria prevalecer a exigência contida na legislação específica (Lei 7.998/1990), em seu art. 3º, inciso V.

55. Insta observar que o valor superior ao do salário-mínimo tem sido adotado pela Administração Pública como critério de “renda própria suficiente”. Tal entendimento foi exposto no Voto condutor do Acórdão 2.780/2016-Plenário (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues):

"A definição de subsistência condigna de beneficiária de pensão especial é termo totalmente abstrato que não pode ser fixado sem isonomia. (...) Condições excepcionais, portanto, não se podem estipulá-las, em cada caso concreto.

(...)

Sobrevivência condigna não se confunde com padrão de vida. A mera alegação, ainda que comprovada, de redução do 'padrão de vida' não justifica a manutenção do benefício previdenciário da Lei 3.373/58, quando perpetuado em violação à legislação. Constitucionalmente, o nível mínimo necessário para caracterizar a 'subsistência condigna' é a percepção do salário-mínimo.

(...)

Para além do salário-mínimo, qualquer outra interpretação da questão da suficiência da renda remanescente acrescida, capaz de garantir a subsistência condigna das pensionistas, (...) é critério tipicamente subjetivo e **contra legem**"

56. A interpretação aqui apresentada também se assemelha com aquela dada no art. 11, § 9º da

Lei 11.718/2008:

“art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: (Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993)

(...)

§ 9º Não é segurado especial o membro de grupo familiar que possuir outra fonte de rendimento, exceto se decorrente de: (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)

I – benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não supere o do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; (Incluído pela Lei nº 11.718, de 2008)”

57. Veja que ambas as situações reconhecem que a acumulação de benefícios pode ser justificada, desde que dentro de certos limites. Nos dois casos, verifica-se a necessidade de prover assistência financeira para aqueles em situação de vulnerabilidade, com a necessidade de manter a sustentabilidade dos fundos que financiam esses benefícios.

58. No entanto, os normativos relacionados ao seguro-desemprego, que permitem o pagamento concomitante do benefício com a pensão por morte ou com o auxílio-reclusão, não evidenciam a limitação ao salário-mínimo, dando margem à interpretação adotada pelo Ministério do Trabalho e Emprego de permissibilidade. Assim, entendo adequada a proposta de encaminhar cópia do Acórdão a ser proferido, acompanhado deste Voto e do Relatório, ao Congresso Nacional, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Trabalho e Emprego, com vistas a subsidiar eventuais ajustes legais para evitar uma interpretação indevida da legislação atual sobre o seguro-desemprego, que possam gerar pagamentos irregulares e comprometer a sustentabilidade do FAT.

VI

59. Uma última questão abordada pela equipe de auditoria concerne aos recursos administrativos e às concessões de benefícios por intermédio da via judiciária (Achados 5 e 6).

60. Quanto aos recursos administrativos, o requerente que tem sua solicitação de seguro-desemprego indeferida pode recorrer dentro de um prazo limite de dois anos, contados a partir da data de dispensa que originou o benefício, repetidas vezes, sempre que seu pedido for negado.

61. Apenas para conhecimento, em média, de 2018 a 2021, foram recebidos 6.528.299 requerimentos por ano, sendo indeferidos 474.411/ano, o que corresponde a 7,27% das solicitações.

18. No período, foram indeferidos 19,4% e 24,6% dos recursos em 2018 e 2019, e 51,3% e 59,8%, em 2020 e 2021, respectivamente.

62. Mas o que chamou a atenção da equipe foi a média anual de 3.938 recursos referentes a situações em que já teria havido dois recursos indeferidos de um mesmo requerimento. Em um dos casos, um único requerimento foi analisado quinze vezes.

63. A equipe de auditoria destacou que a atual situação impõe uma carga excessiva e ineficiente ao sistema, gerando, custos desnecessários para a Administração referentes a recursos que poderiam ser evitados.

64. Além de não haver limitação no número de recursos que podem ser apresentados, a equipe notou a falta de uma instância de revisão para a qual os requerentes possam recorrer, o que considero mais preocupante.

65. Em 21/9/2022, após a finalização e envio do Relatório Preliminar ao MTP para sua manifestação, a Resolução/Codefat 957/2022 foi editada, estabelecendo, ao menos parcialmente, os procedimentos, formas e prazos para os recursos administrativos.

66. Embora essa iniciativa seja um avanço, ainda não foi estabelecida uma segunda instância administrativa, distinta daquela que analisou originalmente o recurso, que possa revisar de forma definitiva a primeira análise, consolidando o direito do cidadão de revisar as decisões administrativas, conforme previsto no art. 56 da Lei 9.784/1999.

67. Outrossim, a criação de uma instância de revisão contribuiria significativamente para a uniformização das decisões adotadas nos recursos administrativos.

68. Observa-se, ademais, que não é feita uma avaliação sistemática das análises empreendidas

nos recursos administrativos, uma prática que poderia fornecer dados para aperfeiçoar o processo de habilitação e concessão. Isso, por sua vez, contribuiria para a redução do elevado número de recursos sob a responsabilidade da Administração e dos contratempos ocasionados ao requerente, que, em condição de vulnerabilidade, é afetado pelos atrasos nos pagamentos. Nesse contexto, é relevante lembrar que, entre 2018 e 2021, a maioria dos recursos foi deferida (em média, 61,48%).

69. Sobre os pagamentos de seguro-desemprego determinados por sentenças judiciais, também se observam lacunas no monitoramento e na avaliação, chegando ao ponto de a então Strab desconhecer as razões que culminaram na determinação do pagamento por via judicial.

70. Conforme os dados encaminhados pela Strab, obtidos por meio da Advocacia-Geral da União (AGU), nos anos de 2018, 2019 e 2020, o número de concessões desse tipo situou-se em torno 4.300/ano, resultando em pagamentos em torno de R\$ 22 milhões/ano.

71. Registro que a Controladoria-Geral da União (CGU), no Relatório de Auditoria 899784, apurou gastos extremamente mais elevados de R\$ 2,2, R\$ 1,7 e R\$ 1,4 bilhões em pagamentos de seguro-desemprego por sentenças judiciais para os anos de 2017, 2018 e 2019, respectivamente. Porém, em seu cálculo, considerou, além das situações de determinação de pagamentos de seguro-desemprego por ordem judicial após indeferimento do requerimento/recurso, os casos de reconhecimento de vínculo empregatício por via judicial. A equipe de auditoria, por sua vez, considerou que esse último caso, tratava-se de requerimento comum, em que apenas o vínculo foi trazido ao sistema por força de decisão judicial.

72. Já no caso da sentença posterior à denegação do requerimento, há uma ordem expressa para a concessão do benefício, independentemente de qualquer verificação sobre a regularidade do pagamento. Portanto, nessa situação, há efetivamente uma despesa realizada por força de decisão judicial.

73. No entanto, no sistema, o órgão registra a decisão judicial sem diferenciação entre as sentenças que somente fazem o reconhecimento de vínculo daquelas que determinam as concessões após o benefício ter sido indeferido administrativamente.

74. Munir o sistema com informações sobre as ordens judiciais poderia permitir o ajuste dos processos de habilitação e concessão, pela identificação das situações em que a interpretação judicial é compatível com a legislação, possibilitaria identificar subsídios para a AGU, em casos flagrantemente ilegais, bem como poderia subsidiar a edição, por parte do Codefat, de normativos interpretativos, ou mesmo alterações legais, se necessário.

75. Neste sentido, deve o Ministério do Trabalho e Emprego desenhar e implementar uma sistemática de avaliação a fim de solucionar os problemas que levam à impetração de recursos administrativos ou de ações judiciais e garantir uma uniformização das decisões adotadas nos recursos administrativos.

76. Diante do exposto, acolho a proposta de recomendação para que o Ministério do Trabalho e Emprego adote as medidas cabíveis para aprimorar a gestão do seguro-desemprego. Isso inclui a implementação de mecanismos para obter dados das sentenças judiciais que determinam o pagamento do seguro-desemprego, a criação de um banco de dados com informações detalhadas sobre essas sentenças e a implementação de mecanismos para avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e dos dados referentes aos pagamentos de seguro-desemprego determinados por sentenças judiciais. Além disso, considero adequada a proposta de recomendação de normatização adequada do processo de recursos administrativos, haja vista que a Resolução/Codefat editada em 2022, embora tenha trazido progressos, ainda permite a possibilidade ilimitada de recursos administrativos e não prevê uma instância de revisão, mantendo a análise dos recursos em apenas uma instância.

VII

77. Por fim, registro que as discussões empreendidas e as determinações e recomendações sugeridas visam a aprimorar a supervisão do Programa do Seguro-Desemprego, mitigando os riscos de concessões irregulares de benefícios e promovendo maior eficiência ao processo. Dessa forma, os

serviços prestados, de inquestionável relevância social, poderão melhor atender às demandas contemporâneas da sociedade.

Com essas considerações, rendo loas ao trabalho fiscalizatório de excelência levado a efeito pela então SecexPrevidência, atual AudBenefícios, e voto por que seja adotada a Deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 31 de janeiro de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 135/2024 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-006.464/2022-0.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: então Secretaria do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência (Strab/MTP).
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Auditoria Integrada, com aspectos operacionais e de conformidade, realizada na então Secretaria do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência (Strab/MTP), com o objetivo de verificar a eficiência e a regularidade dos pagamentos do seguro-desemprego, por meio da avaliação dos controles internos do Programa, referentes ao período de janeiro de 2018 a junho de 2022.

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

9.1. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU e o art. 4º, inciso I, da Resolução/TCU-315/2020, determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego, que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da notificação deste acórdão, adote as providências necessárias para:

9.1.1. sanear os indícios de pagamentos em desacordo com o art. 4º, **caput**, incisos e parágrafos, da Lei 7.998/1990;

9.1.2. garantir que o Contrato 17/2021, firmado com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), ou outro instrumento que o venha a substituir (referente à operacionalização dos cruzamentos de dados que verificam a elegibilidade dos beneficiários), preveja o cumprimento integral dos normativos que regem o Programa do Seguro-Desemprego, em especial da Lei 7.998/1990, estabelecendo cláusulas que permitam a aplicação de penalização da empresa em caso de erro grave comprovado que possa causar danos ao erário;

9.1.3. assegurar os meios necessários e suficientes para exercer de forma eficaz seu dever fiscalizatório, atribuído no art. 23 da Lei 7.998/1990, c/c o art. 18, inciso XII, do Decreto 11.068/2022, de forma a:

9.1.3.1. garantir a fidedignidade dos dados da Base de Gestão do Seguro-Desemprego (BGSD), ou outra que a venha substituir;

9.1.3.2. indicar de forma inequívoca no âmbito da BGSD o fundamento legal para pagamento aos beneficiários de parcelas adicionais, com inclusão de dados sobre a resolução vinculada, período de validação e outras informações necessárias à identificação das razões do pagamento;

9.1.3.3. indicar de forma inequívoca, no âmbito da BGSD, a qual solicitação/habilitação se refere a concessão do benefício;

9.1.3.4. formalizar os registros de alterações nos meses trabalhados por ocasião da concessão dos benefícios, inclusive no âmbito da BGSD, de forma a tornar tais alterações rastreáveis e auditáveis;

9.1.3.5. garantir que a cada lote de pagamento, haja relatório com “log de dados”, descrevendo todos os eventos relevantes ocorridos, em especial as verificações feitas pela Dataprev

para garantir a elegibilidade dos solicitantes (tipologias empregadas, base de dados utilizadas etc.), de modo que as operações sejam rastreáveis e auditáveis;

9.1.3.6 detectar solicitações de seguro-desemprego para requerentes que tiveram reemprego com mesmo empregador em período inferior a 90 dias, com vistas ao bloqueio desses pagamentos irregulares, nos termos dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021;

9.2. com fulcro nos arts. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU e 11 da Resolução/TCU 315/2020, recomendar:

9.2.1. ao Ministério do Trabalho e Emprego, que:

9.2.1.1. adote mecanismos para obter dados das sentenças judiciais que determinam o pagamento do seguro-desemprego, separando essas ordens daquelas que tratam de reconhecimento de vínculos empregatícios, e crie um banco de dados com informações detalhadas, como o número da sentença, os valores pagos, a data, o motivo da decisão, entre outros;

9.2.1.2. implemente mecanismos para avaliação contínua e sistemática dos resultados dos recursos administrativos e dos dados referentes aos pagamentos de seguro-desemprego determinados por sentenças judiciais, de forma a obter informações robustas para as tomadas de decisão que visem a solucionar os problemas que levam à impetração de recursos administrativos ou de ações judiciais, além de obter uma uniformização das decisões adotadas nos recursos administrativos;

9.2.2. ao Ministério do Trabalho e Emprego, juntamente com o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), que normatizem adequadamente o macroprocesso de recursos administrativos dentro do Programa do Seguro-Desemprego, estabelecendo regras que impeçam a impetração de recursos ilimitados e implementando uma instância revisora de recursos denegados, a qual analisaria de forma definitiva o mérito da questão;

9.2.3. ao Ministério da Previdência Social, juntamente com o Ministério do Trabalho e Emprego, que atuem conjuntamente para identificar detentores de cargos públicos que venham a requerer indevidamente o seguro-desemprego, lançando mão do referido sistema integrado de dados, bem como outros recursos que tenham a disposição, como o CNIS-RPPS, considerando o determinado por este Tribunal no item 9.4 do Acórdão 3.142/2021 – Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas);

9.2.4. ao Departamento de Gestão de Benefícios/MTE que encaminhe periodicamente a listagem de todos os casos detectados de solicitações de seguro-desemprego que se enquadrem na presunção de fraude dos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671/2021 à Secretaria de Inspeção do Trabalho/MTE, para que adote as ações fiscalizatórias pertinentes;

9.2.5. à Secretaria de Inspeção do Trabalho/MTE que utilize as conclusões do presente Relatório de Auditoria e as informações sobre os casos de possíveis recontrações fraudulentas de solicitantes do seguro-desemprego como subsídios para o planejamento das inspeções do trabalho, em atenção aos arts. 311 a 313 da Portaria/MTP 671, de 08/11/2021;

9.3. informar o Ministério da Previdência Social acerca dos prejuízos, na ordem de R\$ 146 milhões, ocorridos no período de 2018 a junho de 2022, devido à falta do sistema integrado de dados de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019;

9.4. enviar cópia deste Acórdão, juntamente com o Relatório e Voto que o fundamentam, ao Congresso Nacional, por intermédio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, das Comissões de Seguridade Social e Família e do Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados e da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério do Trabalho e Emprego, para conhecimento, bem assim para subsidiar eventuais ajustes legais com vistas a evitar uma interpretação indevida da legislação específica sobre o seguro-desemprego, em especial acerca da concessão do pagamento acumulado do seguro-desemprego com a pensão por morte e/ou com o auxílio-reclusão, quando esses benefícios são suficientes para o sustento do requerente e de sua família, haja vista o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei 7.998/1990, além da potencial economia aos cofres do FAT que poderia advir do fim desses pagamentos simultâneos; e

9.5. arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 3/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/1/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0135-03/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral