

# Parecer de Dirigente do Controle Interno



Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

**Parecer:** 201800914

**Unidade Auditada:** Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE

**Ministério Supervisor:** Ministério do Trabalho

**Município/UF:** Brasília (DF)

**Exercício:** 2017

**Autoridade Supervisora:** Caio Luiz de Almeida Vieira Mello, Ministro de Estado do Trabalho

Considerando os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2017 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho (MTb), expresso opinião acerca dos atos de gestão com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

Foram avaliados elementos formais e gerenciais da Unidade, com foco nos seguintes tópicos que compõem o escopo da Auditoria Anual de Contas: conformidade das informações do rol de responsáveis; resultados quantitativos e qualitativos da gestão, em especial quanto à eficácia e eficiência no cumprimento dos objetivos estabelecidos no PPA e na LOA; indicadores instituídos pela Unidade para aferir o desempenho da sua gestão; e gestão das transferências voluntárias concedidas, em especial quanto à adequação dos processos de celebração, acompanhamento da execução e gestão das prestações de contas finais dos instrumentos.

No que concerne aos resultados quantitativos e qualitativos da gestão, bem como aos indicadores de desempenho da gestão instituídos pela Unidade, os exames apontaram a ocorrência de falhas pontuais, que não possuem impacto na certificação dos responsáveis pela SPPE. Foram expedidas recomendações no intuito de mitigar e corrigir fragilidades identificadas.

Em alusão à gestão das transferências voluntárias concedidas pela Unidade examinada, realizou-se a avaliação quanto à conformidade e adequação dos processos de (a) planejamento e formalização, (b) acompanhamento da execução e (c) análise das prestações de contas dos instrumentos, bem como sobre a estrutura de controles internos administrativos relacionados à gestão das transferências voluntárias.

Quanto ao processo de planejamento e formalização dos instrumentos de transferência, a avaliação baseou-se nos achados do Relatório 201800415, referentes à análise de dois Termos de Execução

Descentralizada (TED) e de 12 convênios (de um total de 43) firmados pela SPPE, em 2017, no âmbito do Programa QUALIFICA BRASIL. Conforme o referido relatório, todos os instrumentos avaliados apresentaram algum tipo de fragilidade ou irregularidade nas fases de planejamento e formalização.

Primeiramente, destaque-se a inobservância aos critérios estabelecidos pela Resolução CODEFAT n° 783, de 28/04/2017, na celebração dos convênios do QUALIFICA BRASIL em 2017, em especial quanto aos planos de trabalho aprovados pela SPPE, e quanto à distribuição dos recursos do Programa no exercício.

Sobre os problemas identificados nos planos de trabalho dos convênios celebrados, constatou-se descumprimento ao art. 10 da Resolução CODEFAT n° 783/2017, que trata do nível de detalhamento de custos exigido para as propostas no âmbito do QUALIFICA BRASIL. Por sua vez, em relação aos critérios de distribuição de recursos, previstos no art. 22 da mencionada Resolução CODEFAT, a Unidade descumpriu a metodologia aprovada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT em sua 142ª Reunião Ordinária, fato que propiciou distribuição anti-isonômica de recursos do Programa entre diferentes entes da federação.

Quanto a esse descumprimento, destaca-se que a metodologia foi proposta e apresentada ao Conselho por representantes da própria Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, o que evidencia que os agentes responsáveis pela irregularidade estavam munidos de informações suficientes para reconhecer a inadequação do ato.

Acerca do TED n° 02/2017, celebrado junto à Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio, constatou-se que a SPPE não apresentou justificativa técnica que embasasse a escolha da Unirio para execução do referido instrumento. Ademais, o TED foi assinado sem que a proposta técnica da entidade apresentasse detalhamento de custos suficiente, nos termos do art. 10 da Resolução CODEFAT n° 783/2017. A fragilidade do projeto aprovado pela SPPE propiciou a descentralização integral dos recursos do TED, bem como da responsabilidade pela execução das ações, à Organização Social Solazer – Clube dos Excepcionais. Essa situação subverte a finalidade inerente à celebração deste TED, consubstanciada pelo interesse recíproco, uma vez que caracteriza a descentralização do núcleo do objeto do TED a terceiros, situação vedada por jurisprudência consolidada pelo Tribunal de Contas da União, conforme destacado no Acórdão TCU n° 1234/2017 – Plenário.

Em relação aos problemas identificados no âmbito do TED n° 02/2017, em 01/11/2017, ou seja, previamente à assinatura do instrumento, ocorrida em 16/11/2017, foi encaminhado ao Secretário de Políticas Públicas de Emprego o Relatório Final de Correição Ordinária do Termo de Execução Descentralizada n° 02/2015, que apontou falhas e irregularidades relacionadas ao TED n° 02/2015, dentre as quais se encontravam situações semelhantes às apontadas pela CGU no âmbito do TED n° 02/2017. Não obstante, o Secretário de Políticas Públicas de Emprego não encaminhou tempestivamente o mencionado Relatório à equipe técnica da SPPE, fato que ocorreu, apenas, em 24/11/2017, posteriormente à assinatura do TED.

Assim, o Secretário deixou de alertar sua equipe técnica acerca de situações relevantes que poderiam ter evitado a ocorrência das falhas apontadas no âmbito do instrumento de transferências em tela.

Em relação ao TED nº 01/2017, celebrado junto à Universidade de Brasília – UnB, os exames apontaram, dentre outras situações, que o referido instrumento foi celebrado sem justificativa técnica e financeira que embasasse a escolha da UnB e contendo previsão de tipologia de despesa não autorizada no âmbito do Programa QUALIFICA BRASIL. Quanto à ausência de justificativa técnica e financeira para escolha da entidade parceira, a SPPE descumpriu o Art. 13, § 2º, da Resolução CODEFAT nº 783/2017, que determina a necessidade de realização de prospecção de mercado para o desenvolvimento de ações de qualificação à distância no âmbito do Programa, como é o caso do TED nº 01/2017. Relativamente à previsão de tipologia de despesa não autorizada, o art. 25 da Resolução CODEFAT nº 783/2017 apresenta um rol exaustivo de hipóteses de destinação de recursos que não estão diretamente relacionadas com o desenvolvimento de ações de qualificação, entretanto, o projeto aprovado pela SPPE apresenta previsão de despesa de R\$ 700.000,00 com a capacitação de gestores do Ministério do Trabalho, tipologia de despesa não autorizada pelo dispositivo supracitado.

Posto isso, há que se destacar, em relação aos instrumentos de transferência celebrados pela SPPE em 2017, o impacto negativo das falhas identificadas no que diz respeito ao desenvolvimento e à efetividade das políticas públicas de qualificação empreendidas pela Secretaria. Verificou-se que todos os 43 convênios celebrados em 2017 foram denunciados, em 2018, sem que tivessem iniciado sua execução, haja vista que a SPPE e seus parceiros não foram capazes de regularizar a situação dos instrumentos. Ademais, foi efetuada a rescisão do TED celebrado junto à Unirio, haja vista que as irregularidades no processo de planejamento e formalização resultaram na ocorrência de falhas insanáveis na execução do instrumento.

Nesse contexto, destaca-se que os problemas identificados na gestão do Programa QUALIFICA BRASIL consistem em reincidências de problemas já apontados pela CGU em outros trabalhos, em especial no Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo nº 76, que tratou de programas de qualificação profissional empreendidos pela SPPE entre 2001 e 2014. O referido Relatório aponta diversas impropriedades na execução das ações e evidencia a baixíssima efetividade atingida pelos programas avaliados, tendo como causas centrais as fragilidades constatadas no planejamento e no monitoramento dos instrumentos de transferência celebrados. Assim, verifica-se que o gestor assumiu riscos elevados ao celebrar convênios, no âmbito do QUALIFICA BRASIL, com as pendências e fragilidades apontadas, inculcando riscos à eficácia e à efetividade das ações de qualificação.

No que se refere ao processo de acompanhamento da execução de instrumentos de transferência, foi avaliada a gestão dos convênios de estruturação do SINE que se encontravam vigentes em 2017. Os exames apontaram que os instrumentos avaliados receberam adequado monitoramento e fiscalização ao longo do exercício por parte da equipe técnica da Unidade. Não obstante, constatou-se que a distribuição dos recursos do orçamento de 2017, no âmbito da ação do SINE (20JT), foi realizada em inobservância à Resolução

CODEFAT nº 721/2013 e à proposta inicial apresentada pela equipe técnica da Coordenação-Geral de Recursos do SINE, haja vista a elaboração de nova proposta, por parte do Coordenador-Geral da área, sem apresentação de critérios objetivos que justificassem a alteração. A nova proposta apresentada, além de divergir dos critérios aprovados pelo CODEFAT, resultou na destinação de recursos orçamentários a apenas 21 dos 76 convênios plurianuais vigentes, configurando tratamento anti-isonômico por parte da Secretaria.

Em relação ao processo de análise das prestações de contas dos instrumentos sob responsabilidade da SPPE, constatou-se omissão na realização dos devidos registros de inadimplência no SIAFI para vários instrumentos de transferência e a ausência de providências visando a instauração de Tomada de Contas Especial – TCE para, ao menos, 124 instrumentos que possuíam registros de inadimplência efetuados no SIAFI. Destaca-se que os valores inscritos como inadimplentes no âmbito desses 124 instrumentos somam R\$ 181 milhões. Ademais, tanto para os casos de não efetivação dos registros de inadimplência quanto para os casos de omissão na instauração de TCE foram identificados instrumentos para os quais a ausência de providências já havia sido alertada no Relatório 201700953, que avaliou a gestão da Unidade referente ao exercício 2016.

Ainda sobre a análise das prestações de contas, foram contemplados na auditoria os achados consubstanciados no Relatório de Auditoria 201800044, no qual são apontadas falhas no fluxo de análise de prestações de contas da SPPE, que, além de caracterizarem tratamento anti-isonômico entre os diferentes parceiros da Secretaria, prejudicam a consecução de providências necessárias à obtenção do efetivo ressarcimento de danos causados ao Erário, haja vista a não realização dos devidos registros de inadimplência, das inscrições no CADIN e da instauração de TCE.

Tais situações, além de contrariarem disposições do Decreto nº 6.170/2007 e suas regulamentações, bem como disposições da Instrução Normativa TCU nº 71/2012, expõem o Governo Federal a riscos no que tange à gestão de suas transferências voluntárias, como a possibilidade de celebração de novas parcerias com entidades em situação de irregularidade, em virtude da inexistência de registros nos sistemas governamentais.

No tocante ao último aspecto avaliado, o rol de responsáveis, destaque-se a inclusão, por parte da CGU, do Coordenador-Geral de Recursos do SINE e do Coordenador-Geral de Qualificação e Certificação no Rol de Responsáveis constante do Sistema e-Contas. Embora os referidos agentes não integrassem, originalmente, o rol de responsáveis da SPPE, os impactos decorrentes dos seus atos de gestão ensejam a inserção desse agente no Rol de Responsáveis da Unidade Prestadora de Contas, conforme preconizado no art. 11, § 4º, da Instrução Normativa nº 63, de 01/09/2010.

Posto isso, para além dos achados apresentados no Relatório 201800914, que subsidia o presente parecer, urge destacar a existência de fatos relevantes envolvendo o dirigente máximo da SPPE no âmbito de

outros trabalhos realizados pela CGU, que devem ser considerados de forma a subsidiar o julgamento das contas relativas ao exercício de 2017 do referido agente.

Inicialmente, destacam-se os resultados consignados no Relatório 201800786, elaborado em avaliação à gestão desenvolvida no âmbito da Secretaria Executiva do Ministério do Trabalho (SE/MTb) em 2017. Alguns dos fatos expostos naquele relatório relacionam a atuação do dirigente da SPPE a atos indevidamente produzidos no âmbito da SE/MTb, como, por exemplo, a realocação orçamentária, realizada sem a devida autorização legislativa, com vistas a viabilizar a contratação de ferramenta de *Business Intelligence*, mesmo sem contar com dotação orçamentária suficiente. Conforme evidenciado no Relatório 201700114, no processo de contratação dessa ferramenta, foram identificadas pela CGU diversas irregularidades, conforme consignado no mencionado Relatório.

Adicionalmente, encontra-se em realização a Auditoria Anual de Contas referente à gestão do exercício de 2017 do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Relatório 201800915). Os resultados do referido trabalho também indicam atuação do dirigente máximo da SPPE em situações relevantes que devem ser consideradas por ocasião do julgamento das contas do agente.

Considerando todos os elementos anteriormente mencionados, a gravidade dos fatos evidenciados e registrados no relatório específico relacionado à auditoria anual de contas do exercício de 2017 da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (e nos relatórios a ele anexos), bem como nos relatórios da Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, são prementes as providências a serem adotadas pela UPC no sentido de corrigir as falhas observadas e de tratar as irregularidades identificadas, em especial por meio da apuração de responsabilidade daqueles que deram causa aos fatos apontados.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei nº 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto nº 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU nº 63/2010 e fundamentada no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei nº 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União por meio do mesmo sistema.

Brasília/DF, 1º de novembro de 2018.

ELIANE VIEGAS MOTA  
Diretora de Auditoria de Políticas Sociais II