

TC 034.896/2016-3

Tipo: Prestação de Contas Ordinária – Exercício de 2015.

Unidade jurisdicionada: Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Tocantins – SRTE/TO

Responsáveis: Celso Cezar da Cruz Amaral Jesus (346.673.341-34), Jocina Dvis Cirqueira Alves (382.472.671-87), Jose Henrique Lima e Silva (264.838.821-49, Mykaella Sales Sousa (040.884.061-76) e Rafael Albuquerque Bezerra Pires (980.742.451-87)

Procurador/Advogado: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: Mérito. Contas regulares com ressalva.

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos do processo de contas anuais da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Estado do Tocantins – SRTE/TO relativo ao exercício de 2015, consoante Instrução Normativa TCU 63/2010, Decisão Normativa TCU 146/2015, Decisão Normativa TCU 147/2015 e Portaria TCU 321/2015, bem assim orientações do órgão de controle interno.

COMPETÊNCIAS E PLANEJAMENTO

2. De acordo com o art. 1º do Anexo III da Portaria MTE 153/2009, a SRTE/TO é uma unidade descentralizada subordinada diretamente ao Ministro de Estado, à qual compete a execução, supervisão e monitoramento de ações relacionadas políticas públicas afetas ao Ministério do Trabalho e Emprego na sua área de jurisdição, especialmente as de fomento ao trabalho, emprego e renda, execução do Sistema Público de Emprego, as de fiscalização do trabalho, mediação e arbitragem em negociação coletiva, melhoria contínua nas relações do trabalho, e de orientação e apoio ao cidadão, observadas as diretrizes e procedimentos dele emanados. Consoante Relatório de Gestão – Exercício de 2015, são usuários desses serviços os trabalhadores, empregadores, desempregados e pessoas jurídicas de direito privado que solicitam informações ou ocasionalmente buscam os serviços disponibilizados.

3. Consta do Relatório de Gestão – Exercício de 2015 que o MTE capacitou um grupo de servidores na metodologia *Balanced Scorecard* – BSC, mediante a qual foram estabelecidos a ‘Missão’, os ‘Valores’ e a ‘Visão de Futuro’, resultando, com parâmetro no Plano Plurianual, na confecção do ‘Mapa Estratégico’ e na formalização do Planejamento Estratégico para o período 2014-2015, composto por 23 objetivos estratégicos e 56 indicadores (peça 1, p. 18). Tais objetivos estratégicos são desdobrados, em cada ano, em metas operacionais por meio do ‘Plano de Ação Anual’, cujo monitoramento trimestral resulta na elaboração de um ‘Relatório de Avaliação de Desempenho’, subsídio à ‘Reunião de Avaliação da Estratégia – RAE’, da qual participam, além dos titulares ou substitutos do Gabinete do Ministro e de órgãos de cúpula, no mínimo cinco superintendentes regionais, convidados em regime de rodízio.

4. O ‘Plano de Ação Anual’ para 2015 estabeleceu 79 ‘ações estratégicas’ distribuídas por diversas unidades, dentre as quais 18 ações apresentaram metas descentralizadas entre as SRTE, o que teria possibilitado um maior envolvimento dos servidores de todo o País na execução das políticas públicas e maior visibilidade por parte da administração central quanto ao desempenho das regionais,

consideradas suas peculiaridades.

5. No que respeita ao PPA 2012-2015, seu monitoramento é “realizado por meio do preenchimento das informações pelas unidades organizacionais responsáveis pelos objetivos e metas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP”, cuja coordenação, à semelhança das ações estratégicas, é realizada pela Coordenação-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica - CGPGE, que também realizaria análise da consistência entre dados do SIOP e gerados pelo MTE e outros documentos oficiais produzidos pelo governo federal: Mensagem Presidencial, Prestação de Contas da Presidência da República etc. (peça 1, p. 18-23).

EXAME TÉCNICO

6. Examinam-se tanto os aspectos processuais da prestação de contas como os atos de gestão propriamente ditos, conforme os tópicos a seguir listados. As análises têm por base os trabalhos abordados no Relatório de Auditoria Anual de Contas da Controladoria Regional da União no Estado do Tocantins – CGU/TO (peça 4), cujo escopo foi combinado com esta unidade técnica sob amparo do art. 9º, § 6º, da DN TCU 147/2015, e serão confrontados com as informações apresentadas no Relatório de Gestão (peça 1).

- i) Conformidade das peças que compõem o processo – rol de responsáveis;
- ii) Processos conexos e contas de exercícios anteriores;
- iii) Ações da Controladoria Regional da União no Estado do Tocantins – CGU/TO;
- iv) Estrutura e práticas de governança – controles internos;
- v) Gestão de pessoas;
- vi) Gestão de compras e contratações;
- vii) Planejamento e resultados quantitativos e qualitativos da gestão – recursos e metas.

I. Conformidade das peças que compõem o processo – rol de responsáveis

7. Verifica-se que os autos são compostos pelas peças exigidas pelo art. 13 da IN TCU 63/2010, c/c DN TCU 147/2015. Observou, contudo, a CGU/TO que há erros formais no Relatório de Gestão, uma vez que teriam sido lançadas informações em quadros inadequados, porém sem prejudicar seu conteúdo (peça 4, p. 2).

II. Processos conexos e contas de exercícios anteriores

8. Com respeito aos processos de contas encerrados em exercícios anteriores, verifica-se a existência do julgamento das contas do exercício de 2010 por meio do Acórdão 2536/2013 - TCU - 1ª Câmara (TC 027.712/2011-7), mediante o qual as contas do Sr. Antonio Oliveira Nascimento e da Sra. Ildemar Barbosa Rodrigues foram julgadas regulares com ressalva e dada quitação plena aos demais, sem prejuízo da adoção de providências.

9. Registre-se que não há processos no âmbito deste Tribunal que fazem referência a atos ou fatos ocorridos no exercício financeiro em análise e que sejam capazes de influenciar o mérito das contas dos responsáveis.

III. Ações da Controladoria Regional da União no Estado do Tocantins – CGU/TO

10. Ao avaliar o cumprimento de suas recomendações, verificou-se, mediante sistema informatizado de monitoramento, que das três recomendações constantes do Relatório 201108695, todas relativas à dispensa de licitação, duas permanecem pendentes de atendimento: uma foi reiterada e a última está em monitoramento. Não há, porém, indicação de que essas faltas possam comprometer a gestão.

11. No que respeita ao registro de informações no sistema CGU/PAD referentes aos processos administrativos disciplinares, registrou-se que a instauração é de competência da Corregedoria do MTE, conforme art. 5º, inciso I, do Decreto 5.063/2004. Não informou, contudo, se havia algum procedimento instaurado no exercício envolvendo servidor da unidade.

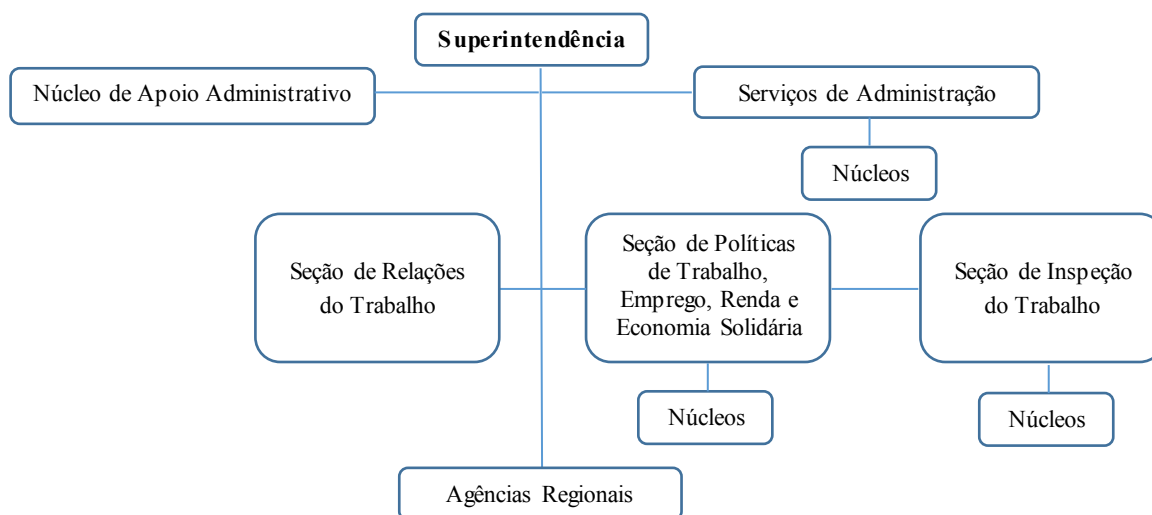
12. O Relatório de Auditoria Anual de Contas da CGU contemplou a análise de atos e fatos que não revelam a ocorrência de falhas graves ou de danos ao erário, conforme quadro seguinte, o que resultou no Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno pelo acolhimento da proposta de regularidade das contas exarada no Certificado de Auditoria, todos do conhecimento do Ministro de Estado do Trabalho (peças 4-8).

Constatação (Item)	Situação
1.1.1.1	Ausência de implementação de políticas capazes de diminuir a deficiência de força de trabalho.
1.1.1.2	Quadro de pessoal insuficiente para exercer as atribuições do órgão.
1.1.2.1	Inexistência de segregação de funções em procedimentos licitatórios.

13. Conforme adiantamos, esta unidade técnica delimitou em comum acordo com a CGU/TO o escopo da auditoria, o qual consiste na verificação do conteúdo dos itens 1, 4 (alíneas ‘a’ e ‘e’), 6 e 11, da DN 147/2015, de modo a englobar as áreas de ‘Gestão de Pessoas’, ‘Gestão de Compras e Contratações’ e ‘Avaliação dos Controles Internos Administrativos da Unidade’. Passa-se a seguir às sínteses dos relatos e achados do órgão de controle interno, acompanhados de nossa análise (peça 9).

IV. Estrutura e práticas de governança – controles internos

14. Apresenta-se inicialmente um organograma simplificado da SRTE/TO, cujas competências estão descritas no tópico ‘3.1 Descrição das estruturas de governança’ constante do Relatório de Gestão (peça 1, p. 10 e 39-43).



15. Segundo o ‘Referencial Básico de Governança – Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública’ elaborado por este Tribunal, são componentes dos mecanismos de governança a liderança, a estratégia e o controle. A CGU/TO, no que que respeita ao controle, informa no tópico ‘2.4 Avaliação dos Controles Internos Administrativos’ que, mediante emprego da metodologia do ‘Coso II’, avaliou o sistema de controle interno no ‘nível da entidade’ e no ‘nível das atividades’. Foram analisados os seguintes componentes: ambiente de controle, avaliação de riscos, atividades de controle, informações e comunicações, e monitoramento.

16. Resumem-se a seguir os resultados dos trabalhos da CGU/TO, porém sem reproduzir o

conceito de cada componente, cujo definição remetemos à leitura do Relatório de Auditoria ou da publicação desta Corte intitulada 'Critérios Gerais de Controles Internos na Administração Pública – Um estudo das normas disciplinadoras em diversos países' (peça 4, p. 5-9).

Ambiente de Controle – deficiência na gestão da ética

17. Constatou-se que, embora a unidade utilize o 'Código de Ética do Servidor Público' instituído pelo Decreto 1.171/1994, e exija que seus agentes, quando da admissão, prestem compromisso solene de acatamento e observância às regras estabelecidas nos códigos de ética aplicáveis, conforme estabelece o art. 15 do Decreto 6.029/2007, não foi verificada a ocorrência de treinamento, orientação ou capacitação relativos à disseminação do tema, bem como a ausência de canais formalmente estabelecidos e divulgados para recebimento de denúncias, segundo estabelece o art. 10 do Decreto 6.029/2007.

Ambiente de Controle – Inadequações na estrutura de governança

18. Inexistem manuais com normas e procedimentos prevendo padronização das especificações para aquisição por meio de processos licitatórios, o que contribuiria para o fortalecimento dos controles internos.

Ambiente de Controle – deficiência da política de capacitação

19. Não obstante haja uma política formal voltada para o aperfeiçoamento profissional dos servidores, ela é centralizada na Coordenação-Geral de Recursos Humanos – CGRH/MTE, e que nem sempre acompanha as demandas dos servidores da regional, de modo que há inúmeras demandas de atividades de capacitação não atendidas, embora já requeridas.

Avaliação de Riscos – ausência de diagnósticos

20. Constataram-se que não há identificação clara dos processos críticos e diagnóstico dos riscos na área de licitação e de gestão de pessoas que permitam detectar os riscos associados e adotar medidas para mitigá-los.

Atividades de Controle – ausência de controles internos na área de licitações e pessoal

21. Com o objetivo de avaliar se os procedimentos de controle na área de licitação e gestão de pessoas estão efetivamente instituídos e contribuem para o alcance dos objetivos estratégicos, com espeque no Voto condutor do Acórdão TCU 636/2012 – Plenário, constataram-se fragilidades com potencial para comprometê-los, uma vez que estão diretamente relacionados aos macroprocessos finalísticos, conforme a seguir transcrito.

C1. Licitação

a) ausência de manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas para o setor de licitação (na Unidade encontra-se nos Serviços Gerais);

b) ausência de normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço, a fim de orientar as equipes de planejamento das contratações do órgão, inclusive nos casos de contratações diretas e adesões a atas de registro de preço;

c) inexistência de planejamento das contratações de forma global e anual, de maneira a dar cumprimento aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, igualdade, moralidade e probidade administrativa, previstos no art. 3º da Lei nº 8.666/93, assim como evitar fracionamento de despesas e as contratações emergenciais decorrentes de falhas na previsão de aquisições;

d) falta de indicadores que identifiquem, por exemplo, volume de aquisições com dispensa e inexigibilidade em confronto com o total de aquisições; relatórios de consumo de itens e serviços críticos em confronto com volume de atividades;

e) inexistência de orientação formal para que não apenas uma só pessoa seja responsável por atividades (pesquisa de preços, fiscalização do contrato etc.) com potencial de serem atingidas por irregularidades por um período de tempo prolongado;

f) falta de política de capacitação permanente dos servidores da área de licitação.

C2. Recursos Humanos

a) ausência de manuais com normas e procedimentos prevendo sistemas de autorizações e aprovações, linhas de autoridade definidos e o estabelecimento de práticas operacionais e de rotinas para o setor de Recursos Humanos;

b) Inexistência ou insuficiência de mecanismos de controles internos capazes de detectar casos de acumulação ilegal de cargos públicos e de infração ao regime de dedicação exclusiva.

Informação e Comunicação – ausência de informações via Internet

22. Não obstante tenham destacado, no que respeita à divulgação e tratamento de informações relacionadas a atividades necessárias ao alcance dos objetivos, que há disponibilidade de intranet e mensagens de correio eletrônico, observou-se a ausência de *link* no sítio na Internet do MTE direcionado ao uma eventual página da SRTE/TO de forma que haja divulgação acerca das ações relevantes desenvolvidas pela unidade, inclusive para atender à ‘Lei de Acesso à Informação’ no que se refere à ‘transparência ativa’, com prejuízo a atributos da informação, quais sejam, “suficientemente apropriada, tempestiva, atual, precisa e acessível”.

Monitoramento

23. Constatou-se a ausência de rotinas de monitoramento contínuo da gerencia regional em relação às metas e objetivos fixados para o exercício de 2015.

24. Verifica-se que a CGU/TO constatou impropriedades nos controles internos que permeiam diversas áreas. Embora não deem causa direta à ocorrência de dano e tenham natureza incapaz de impor um juízo pela irregularidade das contas, são fatos que merecem atenção e devem ensejar as devidas providências para aprimoramento dos mecanismos preventivos de controle, bem assim ação permanente dos órgãos de controle, diante do que propomos recomendar que sejam aprimorados, nas áreas examinadas nestas contas pela CGU/TO: i) o ambiente controle, quanto às inadequações na estrutura de governança e a deficiência da política de capacitação; ii) a avaliação de riscos, quanto à ausência de diagnósticos; iii) as atividades de controle, quanto à ausência de controles internos na área de licitações e pessoal; iv) a informação e comunicação, quanto à ausência de informações via Internet; e v) o monitoramento, quanto à ausência de rotinas de monitoramento contínuo em relação às metas e objetivos fixados.

V. Gestão de pessoas

Deficiência do quantitativo da força de trabalho

25. A CGU/TO aplicou procedimentos com vistas a responder questões relativas à força de trabalho no que tange à suficiência, variação, qualificação, estudos de projeção, considerando desligamentos e aposentadorias, custos e cronograma. Verificou-se que a unidade não possui força de trabalho em número suficiente para a execução das atividades, tanto na área meio quanto na fim.

26. Constatou-se que não há estudos sobre o dimensionamento da força de trabalho – quantitativo, composição, perfil e parâmetros de lotação – e do impacto decorrente dos desligamentos e aposentadorias; houve, mesmo, decréscimo no número de servidores no exercício, conforme Relatório de Gestão, haja vista que há anos não ocorre reposição em razão das aposentadorias, aliado ao fato de que, em razão da estrutura precária e das remunerações defasados, é elevada a rotatividade dos novos concursados.

27. Além do mais, não foram desenvolvidas ações que permitam a reposição de pessoal, a

exemplo da requisição de pessoal e de solicitação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para autorizar a realização de concurso público. Apesar disso, há servidores cedidos para órgãos federais, quatro auditores estão lotados no MTE em Brasília e dois requisitados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Tocantins (TRE/TO) – uma rotina desde 2012 –, e, conforme Relatório de Gestão, inexistiria normativo do MTE que regulamente tais cessões e que possa mudar esse quadro.

28. Como consequência, descumpriram-se 15 das 18 metas estabelecidas no Plano de Ação 2015, além de haver comprometimento da necessária segregação de funções, a exemplo do que ocorre na área de licitações, conforme tratado no tópico seguinte. Observa-se que essa situação coloca em risco a própria continuidade da prestação de serviços aos usuários.

29. A unidade se pronunciou afirmando que faria um estudo para dimensionar a necessidade de servidores, a partir do qual demandaria a adequada lotação às autoridades do MTE, considerando a reposição dos servidores aposentados, removidos etc. Encaminharia, ainda, “ofício ao Ministério do Planejamento para saber da possibilidade da destinação de servidores à disposição daquele órgão para esta UPC, especialmente aqueles que estejam aguardando aproveitamento”. Quanto à cessão das servidoras ao TRE, informa que teria cientificado o MPF e aquele Juízo a fim de que se posicionassem de forma contrária à prorrogação das requisições, sem prejuízo de encaminhar ofício ao Diretor de Administração do TRE. Diante desse quadro, a CGU/TO fez as recomendações a seguir listadas, com as quais concordamos em parte, e, naquilo que concordamos, propomos poucos ajustes, conforme em seguida exposto.

- i) Elaborar diagnóstico de necessidade de força de trabalho e encaminhá-lo à Coordenação Geral de Recursos Humanos/MTE;
- ii) Solicitar a devolução de dois servidores cedidos ao TRE/TO por meio de medidas administrativas e/ou judiciais, se for o caso;
- iii) Solicitar ao Ministério do Trabalho e Emprego o retorno dos quatro auditores fiscais lotados na SRTE/TO, com exercício na Corregedoria e Coordenação Geral de Recursos do Ministério do Trabalho e Emprego, respectivamente.

30. Acompanhamos as razões e, com poucos ajustes, a recomendação da CGU/TO no que concerne à elaboração de um diagnóstico da sua força de trabalho, no sentido de permitir uma alocação quantitativa e qualitativa entre seus subórgãos, congruente com as metas de responsabilidade da unidade na consecução dos objetivos estratégicos, e encaminhar os resultados à Coordenação Geral de Recursos Humanos/MTE.

31. No que respeita à requisição de servidores pelo TRE/TO, especialmente quanto à permanência destes, registre-se que este Tribunal enfrentou a questão na representação (TC 025.200/2007-9) que noticiava indícios de irregularidades na área de pessoal do TRE/MA, resultando no Acórdão 3411/2010 - TCU – Plenário. Consoante razões expostas pelo Ministro-Relator Marcos Bemquerer Costa, a Lei 6.999/1982, no intuito de obstar permanência por prazo indeterminado de servidor requisitado pelos Tribunais Regionais Eleitorais, estabeleceu, além da hipótese de acúmulo ocasional de serviço e dos casos excepcionais definidos na lei, duas específicas delimitações de prazo de permanência, a depender se a atividade é exercida nos Cartórios Eleitorais ou nas Secretarias dos Tribunais Eleitorais.

32. Na hipótese de o servidor exercer suas atividades em Cartórios Eleitorais, a requisição será feita pelo prazo de um ano, prorrogável pelo mesmo período, nos termos do art. 2º, § 1º, da Lei 6.999/1982. Caso exerça suas atividades na Secretaria do Tribunal Eleitoral, e desde que não seja nomeado para ocupar cargo em comissão, o prazo é certo e menor ou igual a um ano, com desligamento automático e retorno à repartição de origem, consoante art. 4º da Lei 6.999/1982. Pode, contudo, em ambos os casos, o servidor ser novamente requisitado, porém desde que decorrido um ano do desligamento.

33. Com o Acórdão 1551/2012 – Plenário, conheceu-se do pedido de reexame interposto por diversos tribunais regionais eleitorais, dentre os quais o do Tocantins, determinando-se no item 9.4 que fossem incluídos os itens 9.1.6 e 9.6 ao Acórdão 199/2011-Plenário, segundo os quais deve ser estabelecido, em normativo próprio, limite máximo de prorrogações anuais das requisições, bem assim recomendou-se aos tribunais que as requisições sejam feitas sem identificação nominal do servidor, em observância ao princípio constitucional da impessoalidade, deixando a cargo do órgão ou entidade cedente a escolha, entre aqueles que atendam aos requisitos para o desempenho das atividades pretendidas pelo requisitante.

34. Consta do item 6.1.3 do Relatório de Gestão – Exercício de 2015 específica análise de riscos relacionadas à deficiência de pessoal, no qual o gestor discorre, entre outros, sobre os dois servidores do Núcleo de Multas e Recursos - NEMUR requisitados pelo TRE/TO, não obstante “respondessem por toda organização e andamento dos processos de multas trabalhistas”. Afirmar que todas as tentativas no sentido de tentar reverter à decisão do TRE/TO foram tomadas, e faz alusão a uma representação a este Tribunal sobre “possível ilegalidade da requisição, porém o TCU entendeu diferente”.

35. Trata-se da representação que correu nos autos do TC 001.446/2014-2, por meio da qual o Sr. José Arcanjo Pereira Júnior, então Superintendente da SRTE-TO, noticia possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do TRE/TO relacionadas à requisição de servidores. Esta Corte, contudo, mediante Acórdão 1365/2014 - TCU – Plenário, considerou improcedentes as alegações e determinou o arquivamento do processo, “sem prejuízo de o Tribunal vir novamente analisar a questão em processo distinto, caso presentes elementos que justifiquem a medida”.

36. Ainda no âmbito desta Unidade Técnica, foi analisada nos autos do TC 035.665/2016-5 representação da Superintendência Estadual da Funasa no Tocantins sobre semelhante objeto, que resultou no recente Acórdão 1401/2017 - TCU - 1ª Câmara, quando já em vigor a Lei 13.328/2016. Nessa decisão, tendo em conta o postulado jurídico *tempus regit actum*, determinou-se ao TRE/TO que se abstinhasse de renovar as requisições de dois servidores, realizadas ainda sob a égide da Lei 6.999/1982, devolvendo-lhes à entidade ao término dos prazos de requisição em curso, sob pena de configuração de ilícito, além dos “embaraços e prejuízos já ocasionados à entidade pública cedente”. Determinou, ainda, dar-se ciência do conteúdo tratado nos autos ao Relator do TC 014.770/2009-9 e do TC 014.541/2016-5, particularmente porque tratam de matéria relativa à atualização e uniformização dos normativos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TRE's) concernentes à requisição de agentes públicos, notadamente ante as novas regras estabelecidas pela Lei 13.328/2016.

37. O quadro exposto evidencia uma prática que, se por um lado atende às necessidades dos tribunais eleitorais, e por isso contribui para o alcance de seus objetivos, razão mesma da edição da Lei 6.999/1982, por outro é deletéria ao desempenho dos órgãos ou entidades cedentes. Este Tribunal, ciente dessas dificuldades, constrói uma hermenêutica que busca harmonizar a permissão legal de requisições com os princípios da impessoalidade, na medida que pode haver abuso do direito para acomodar até mesmo interesses pessoais.

38. No entanto, no que respeita ao desempenho, a despeito da fiel aplicação da lei, o problema em algum grau persistirá, uma vez que qualquer servidor requisitado é um recurso a menos, o que compromete diretamente a eficiência. Acresce-se a isso o fato de as eleições serem bienais, frequência que, na prática, permite que continuamente haja servidor cedido à justiça eleitoral. E pode mesmo haver um aprofundamento do problema com o advento da Lei 13.328/2016, uma vez que os arts. 105 e 106 dispõem que a requisição de servidores pode se dar por prazo maior, de até três anos, facultada a permanência por igual período, mediante manifestação formal de interesse do órgão requisitante.

39. Embora nesse segundo período de permanência se aplique a regra de que o órgão deve reembolsar as parcelas de natureza permanente incorporadas à remuneração, e que, consoante art. 108,

o não reembolso implica o retorno imediato mediante notificação ao órgão requisitante, não é possível prever com segurança os efeitos das normas.

40. Quanto aos servidores que se encontravam na situação de requisitados na data de publicação da Lei, o órgão requisitante dispôs de seis meses para manifestar interesse na permanência do servidor, passando a efetuar o respectivo reembolso ao término desse prazo, contado conforme o período de sua requisição tenha sido menor do que três anos ou maior ou igual a três.

41. Observe-se, ainda, que a existência de regras que favorecem a requisição pela Justiça Eleitoral de servidores de outros poderes e órgãos é um juízo de valor que se formalizou por meio de lei, ou seja, exerceu-se uma opção no âmbito da escolha política, conferindo-lhe força para comprometer até mesmo o desempenho de outros órgãos. Da parte da SRTE-TO, depreende-se que seus gestores máximos, entre os quais o responsável por estas contas, têm procurado inibir a utilização do instituto que, em certo grau, impacta os resultados de sua gestão, atitude que, embora pouco efetiva, pelas claras dificuldades relatadas, deve ser compreendida de forma positiva na apreciação das contas, o que torna desnecessária qualquer determinação ou recomendação.

42. Esse fato, contudo, não afasta a ação deste Tribunal para interpretar e examinar a regularidade da aplicação das regras legais, conforme norma especial estabelecida pelo Acórdão 1365/2014 - TCU – Plenário, segundo a qual tais situações, caso presentes elementos que assim justifiquem, devem ser analisadas no caso concreto em processo próprio.

43. Sobre o retorno dos quatro auditores fiscais lotados na SRTE/TO, em exercício na Corregedoria e Coordenação Geral de Recursos do Ministério do Trabalho e Emprego, ante a ausência de autonomia da SRTE/TO para, de per si, admitir pessoal, acompanhamos a posição da CGU/TO, de forma que propomos seja determinado à SRTE/TO solicitar à Coordenação-Geral de Recursos Humanos/MTE proceder no sentido de promover o retorno dos servidores, porém permitindo que a solução possa também ser dada pela alocação para a unidade de outros com os mesmos perfis.

VI. Gestão de compras e contratações

Inexistência de segregação de funções em procedimentos licitatórios

44. A CGU/TO constatou em todos os processos licitatórios analisados ausência de segregação de funções, uma vez que a instrução dos autos é realizada exclusivamente pelo Chefe do Serviço de Administração, fato também registrado pela AGU no 'PARECER N.º 229/2015/CJU-TO/CGU/AGU', de 10 de dezembro de 2015.

45. Argumentou a unidade que o saneamento da questão somente se dará quando puder contar com um quadro ideal de servidores, porém aponta como iniciativa substancial a adoção de ações no sentido de reverter a cessão dos servidores ao TRE, cientificando o MPF e aquele Juízo a fim de que se posicionassem de forma contrária à prorrogação das requisições; além disso, encaminharia, no mesmo sentido, ofício ao Diretor de Administração do TRE.

46. O órgão de controle interno entende que a unidade não apresentou elementos que efetivamente possam sanear a constatação, mas apenas acenam com providências futuras remotas, que somente confirmam o achado, daí a recomendação a seguir transcrita.

Realocar servidores no Serviço de Administração da UPC, com vistas a implantar segregação de funções na instrução dos procedimentos licitatórios.

47. Consoante explanado especialmente no tópico referente à gestão de pessoas e no seguinte, que trata dos resultados da gestão, a causa da falha consiste do reduzido quantitativo da força de trabalho, a tal ponto que a instrução dos processos de aquisição recaem exclusivamente sobre o Chefe do Serviço de Administração, além de contar com a participação, ao que tudo indica permanente, do titular do Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira- NEORF.

48. De fato, a segregação de funções é um princípio de ordem prática, segundo o qual o

processo, um conjunto de atos concatenados e dirigidos a um fim, deve, quando sua natureza assim exigir, ter seus atos, inclusive materiais, praticados por pessoas distintas, de modo a garantir um controle mútuo sobre a regularidade das ações individuais. A centralização das funções de execução – e suas diversas fases –, de aprovação ou de controle, mesmo que parcial, pode comprometer sua lisura.

49. No caso em tela, porém, não foram trazidos aos autos quaisquer elementos que evidenciem a ocorrência de fatos irregulares ligados à concentração das funções, parecendo-nos ponderável a recomendação da CGU/TO. Entretanto, pensamos não ser necessário exigir a realocação de pessoal no Serviço de Administração, talvez com reflexos sobre o desempenho das demais subunidades, mas que passe a requisitar pessoas dos demais setores para contribuírem com a atuação em processos licitatórios, evitando-se a sobredita concentração.

VII. Planejamento e resultados quantitativos e qualitativos da gestão – recursos e metas

50. Neste tópico, verificam-se, com base no Relatório de Gestão, os resultados das ações de responsabilidade da unidade estabelecidas no plano estratégico. Registrou-se que o Planejamento Estratégico do MTE foi concebido para o biênio 2014-2015 com a finalidade de ser alinhado ao PPA 2012-2015. Entretanto, informa-se que as SRTE não figuram no PPA, de modo que não poderiam “indicar objetivos relacionados a programas temáticos como estando sob nossa responsabilidade”.

51. Assim, quanto aos objetivos estratégicos e, por conseguinte, às ações estratégicas sob responsabilidade das SRTE, coordenadas pelas unidades organizacionais da administração central, apresenta-se a seguir reprodução parcial da ‘Tabela 8 – Plano de Ação 2015 - Ações estratégicas com metas regionalizadas para as Superintendências (SRTE/TO)’ na qual são apresentados os resultados alcançados, acompanhados dos respectivos comentários da unidade. Na tabela completa consta a análise da correspondente unidade do órgão central, conforme objetivo estratégico (peça 1, p. 30-37).

Objetivo estratégico	Ação estratégica	Indicador	Meta	Realizado	Análise situacional (SRTE)
Aprimorar a concessão dos benefícios do Seguro-Desemprego e Abono Salarial ao trabalhador	Reduzir o tempo de análise dos recursos administrativos do Seguro Desemprego	Tempo médio de análise de recursos administrativos do seguro-desemprego (dias)	52,2	24	Quadro de pessoal reduzido. Houve período que a sede em Brasília enviou servidor para ajudar na análise dos recursos. Falta suporte para sanar dúvidas e pendências. Sistemas instáveis.
Aprimorar a intermediação de mão de obra e a qualificação social e profissional	Implantar as rotinas de encaminhamento de requerentes do Seguro-Desemprego às vagas de emprego	Percentual de unidades de atendimento vinculadas à SRTE que realizam IMO	100%	67%	Além de restrições orçamentárias e da necessidade de alterar rotinas, a unidade alegou quadro de pessoal reduzido.
	Ampliar a pré-matricula de requerentes do seguro-desemprego em cursos de qualificação profissional	Número de pré-matrículas de trabalhadores demandantes do seguro-desemprego nos cursos do Pronatec efetuadas pela SRTE	229	17	Além de a ação depender de órgão externo para oferta de vagas e priorização de outros segmentos demandantes, a unidade alegou quadro de pessoal reduzido.
Erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil	Realizar ações com foco na erradicação do trabalho infantil	Número de ações fiscais para a erradicação do trabalho infantil	92	142	A unidade superou as metas estabelecidas, a despeito do órgão central alegar reduzido quantitativo de auditores-fiscais, falta de renovação em determinados estados e defasagem do valor das diárias a ponto de inviabilizar a interiorização.

Garantir os direitos de proteção ao trabalhador	Inserir pessoas com deficiência e/ou beneficiários reabilitados do INSS no mercado de trabalho	Número de pessoas com deficiência e/ou beneficiários reabilitados pelo INSS inseridos sob ação fiscal	159	81	O órgão central alegou limitação de recursos e que a fiscalização requer conhecimentos específicos em direitos humanos e constitucional. Aponta-se, ainda, greve e desmotivação da categoria. Ademais, houve aumento de desemprego, com consequente diminuição de contratações de deficientes ou reabilitados. A unidade alega a diminuta quantitativo de auditores.
	Inserir aprendizes no mercado de trabalho	Quantidade de aprendizes inseridos sob ação fiscal	1.144	325	O órgão central apresenta basicamente as mesmas alegações anteriores. A unidade também alega a diminuta quantidade de auditores.
	Implementar o Plano Nacional de Combate à Informalidade dos Trabalhadores Empregados	Número de empregados alcançados em situação de registro irregular	3.726	2.306	O órgão central apresenta basicamente as alegações anteriores, mas observa que, segundo o IBGE, houve redução da quantidade de trabalhadores informais em relação ao ano de 2014. A unidade também alega a diminuta quantidade de auditores.
	Fiscalizar o recolhimento do FGTS e da Contribuição Social	Valor do FGTS/CS recolhido e notificado	R\$ 9.711.215,60	R\$ 9.340.865,42	O órgão central apresenta basicamente as alegações anteriores. A unidade também alega a diminuta quantidade de auditores.
Promover ambiente de trabalho seguro e saudável	Realizar inspeção em segurança e saúde no trabalho	Número de ações fiscais em segurança e saúde no trabalho realizadas	1.342	496	O órgão central afirma que, embora não atendida a meta anual, a quadrienal do PPA foi superada. Alega que a principal dificuldade é a falta de auditores e a dificuldade de gestão das demandas externas nas unidades descentralizadas. A unidade também alega a diminuta quantidade de auditores.
	Analisar acidentes do trabalho	Número de análises de acidentes do trabalho	25	17	O órgão central afirma que a principal dificuldade consiste na redução da equipe, com número de vacâncias muito superior à reposição, bem assim o excesso de demandas. Registra, ainda, que a meta prevista para 2015 representa um residuo elevado do PPA, além da já citada greve. A unidade também alega a diminuta quantidade de auditores.
Fortalecer a economia solidária e suas diversas formas organizativas	Implantar as comissões estaduais de cadastro, informações e comércio justo e solidário	Número de Comissões Estaduais de Cadastro, Informações e Comércio Justo e Solidário implantadas	1	0	

	Elaborar planos estaduais de Economia Solidária	Percentual de implementação	100%	0%	A unidade alega, com respeito a todos os indicadores deste objetivo estratégico a falta capacitação dos servidores.
	Acompanhar e aprimorar os projetos de Economia Solidária executados por meio de convênios e congêneres	Número de relatórios de supervisão elaborados	6	3	
Fortalecer a democratização nas relações de trabalho	Encaminhar processos de atualização sindical no prazo estabelecido	Percentual de processos encaminhados no prazo	100%	100%	A unidade afirma que sempre cumpriu a meta anual.
	Realizar capacitações para atores da área de relações do trabalho	Número de capacitações realizadas	1	1	Afirma que a capacitação foi muito proveitosa; espera-se que o MTE amplie a oferta, o que melhoraria o atendimento à sociedade.
Aperfeiçoar os mecanismos de registros públicos de trabalho, emprego e renda	Estabelecer a obrigatoriedade da implantação e utilização do Sistema Homolognet nas Superintendências e Gerências	Número de Unidades da Federação com portaria publicada tornando o sistema Homolognet obrigatório na SRTE e nas GRTE	1	0	Alega a unidade dificuldade para cumpri-la, uma vez que o quadro de pessoal é reduzido.
Desenvolver a cultura orientada a resultado	Expandir o Registro Eletrônico de Ponto no âmbito das unidades descentralizadas	Percentual de implantação	100%	33%	Alega-se que se está aguardando a conclusão do processo de aquisição de novos equipamentos para a CGRH/MTE.
Promover a valorização e qualidade vida das pessoas da instituição	Fomentar a Política de Qualidade de Vida no Trabalho no âmbito das SRTE	Percentual de implementação	100%	80%	Afirma-se que o “Profissional não comprovou a habilitação Técnica Profissional”.

52. Observa-se que, conforme anteriormente relatado, das 18 metas estabelecidas para a regional no Plano de Ação 2015, 15 não foram atingidas, e que, dentre estas, apenas duas não tiveram por causa o reduzido quantitativo de pessoal. Aparentemente, essa é a causa fundamental do descumprimento das metas, razão pela qual a unidade se comprometeu a adotar as iniciativas relatadas no tópico desta instrução que trata da gestão de pessoas, e que é a base das recomendações da CGU/TO.

53. Por outro lado, se compreendermos que as metas estabelecidas para o exercício foram ajustadas com o órgão central, poder-se-ia supor que a situação deficitária fora levada em consideração, de modo que os resultados alcançados são, sim, uma consequência direta do baixo desempenho da unidade. A análise do desempenho deve ter por pressuposto que as metas são estabelecidas no intuito de, ou manter determinado índice ou, como ocorre na maioria dos casos, suplantá-lo, isto é, idealmente, devem ser estabelecidas metas desafiadoras sob a premissa de que os recursos disponíveis são suficientes; obviamente, eventos imprevisíveis ou de consequências imprevisíveis podem justificar o fracasso.

54. Assim sendo, propomos que, além das recomendações da CGU/TO, fosse recomendado à

unidade que, enquanto não promovida a reposição da força de trabalho, busque-se, nos ajustes com o órgão central, estabelecer metas desafiantes, porém compatíveis com a situação deficitária.

CONCLUSÃO

55. Em vista do exame técnico realizado nos itens 6 a 54, fundamentado nas informações do Relatório de Gestão (peça 1) e nas opiniões externadas pela Controladoria Regional da União no Estado do Tocantins (peça 4-6), foi relatada a existência de ações que evidenciam a ocorrência de impropriedades ou faltas que nos conduzem a propor a regularidade com ressalva das contas do dirigente máximo, dando-lhe quitação e lhe expedindo determinações e recomendações, e, quanto aos demais responsáveis, a quitação plena, conforme item 56 da proposta de encaminhamento.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

56. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 208 e 214, inciso II, do Regimento Interno, que, em face das falhas apontadas, sejam julgadas regulares com ressalva as contas do Sr. Celso Cezar da Cruz Amaral Jesus, Superintendente da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego no Tocantins – SRTE/TO, dando-lhe quitação acompanhada de determinações e recomendações, e regulares as contas dos demais arrolados, dando-lhes quitação plena.

b) determinar ao Superintendente Regional do Trabalho e Emprego no Tocantins – SRTE/TO, com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que:

i) elabore diagnóstico da sua força de trabalho, de forma a permitir uma alocação quantitativa e qualitativa entre seus subórgãos congruente com as metas de responsabilidade da unidade para a consecução dos objetivos estratégicos, e encaminhe os resultados à Coordenação Geral de Recursos Humanos/MTE;

ii) solicite à Coordenação-Geral de Recursos Humanos/MTE proceder no sentido de promover o retorno dos quatro auditores fiscais lotados na SRTE/TO que estão em exercício na Corregedoria e na Coordenação Geral de Recursos do Ministério do Trabalho e Emprego, ou promova a alocação para a unidade de outros servidores com os mesmos perfis.

c) recomendar ao Superintendente Regional do Trabalho e Emprego no Tocantins – SRTE/TO, com fundamento no art. 208, § 2º, do RI/TCU, que:

i) realoque servidores no Serviço de Administração ou os requisite dos demais subórgãos para a instrução de processos licitatórios, atentando-se ao princípio da segregação de funções;

ii) embora não corrigida eventual deficiência da força de trabalho, promova-se para a Superintendente Regional do Trabalho e Emprego no Tocantins – SRTE/TO, quando do planejamento anual junto ao órgão central, o estabelecimento de metas desafiantes, porém compatíveis com a situação deficitária.

d) determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Tocantins que monitore o cumprimento das determinações constantes da alínea ‘b’ do item 56.

Secex-TO, em 13/6/2017.

(Assinado eletronicamente)

Antonio Leonardo de Azevedo Carvalho
AUFC Mat. 4572-1