



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 14, DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº183, de 2017, que Dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975.

PRESIDENTE: Senadora Marta Suplicy

RELATOR: Senador Armando Monteiro

21 de Março de 2018





PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS,
sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 183, de 2017
(nº 5278/2016, na Casa de origem), da Presidência
da República, que *dispõe sobre o Sistema
Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto
nº 76.403, de 8 de outubro de 1975.*

Relator: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão, o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 183 de 2017 (nº 5.278/2016, na Câmara dos Deputados), que *dispõe sobre o Sistema Nacional de Emprego (Sine), criado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975.*

A proposta, originária do Poder Executivo, tem por finalidade estabelecer um novo marco legal para o SINE, atualmente disciplinado pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975.

Em sua parte substancial, propõe-se:

I – as diretrizes que devem pautar a filosofia do órgão, com ênfase na otimização do acesso ao trabalho, em sistemas de educação e de qualificação profissional e tecnológica e no compartilhamento da gestão, do financiamento e de recursos técnicos entres as esferas de governo que o integrem;



II – que a entidade seja gerida, executada e financiada conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem;

III – o elenco das competências a serem exercidas simultaneamente pela União e pelas esferas de governo que aderirem ao SINE, bem como as específicas de cada uma delas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Para tanto:

a) à União caberia, dentre outras competências, a coordenação nacional do SINE, a concessão dos benefícios seguro-desemprego e abono salarial, a identificação do trabalhador e a coordenação da certificação profissional. Em caráter complementar, a União poderá executar as ações e os serviços do sistema que competirem aos outros entes federativos;

b) aos Estados, dentre outras competências, estariam reservadas a coordenação estadual do SINE e a execução das ações e serviços do SINE na hipótese de ausência de atuação municipal ou de consórcios públicos municipais. Em caráter complementar, os Estados poderão executar as ações e os serviços do Sistema que competirem aos Municípios;

c) ao municípios, coordenar e executar o atendimento do trabalhador para habilitação ao seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra, a identificação do trabalhador desempregado, o apoio à certificação profissional, a orientação profissional, a qualificação profissional, a assistência aos trabalhadores resgatados de situação análoga à de escravo, o fomento ao empreendedorismo e ao crédito para a geração de trabalho, emprego e renda, o fomento do microcrédito produtivo orientado e o fomento e o assessoramento técnico ao trabalho autônomo, auto gestor e associado.

IV – em relação ao seu financiamento, as despesas com a organização, implementação, manutenção, modernização e gestão correrão por conta dos seguintes recursos: os provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); aqueles aportados pelas esferas de governo que aderirem ao Sistema; e outros que lhe sejam destinados;

V – que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituem fundos de trabalho próprios para financiamento e repasse de recursos do Sine. Condiciona-se, para os repasses dos recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a instituição e o funcionamento efetivos de: -



Conselho do Trabalho, Emprego e Renda, constituído de forma tripartite e paritária por representantes de trabalhadores, empregadores e Governo, observadas as disposições na Lei; - Fundo do Trabalho, com orientação e controle do respectivo Conselho do Trabalho, Emprego e Renda; e - Plano de Ações e Serviços, aprovados na forma estabelecida pelo Codefat;

VI – o acompanhamento, pelo Ministério do Trabalho, da conformidade da aplicação dos recursos do FAT transferidos automaticamente às esferas de governo que aderirem ao SINE, observada a programação orçamentária aprovada para cada ente federativo;

VII - sem prejuízo de outras sanções cabíveis em decorrência da legislação, constitui crime, sujeito à pena de reclusão de três meses a um ano, o emprego irregular, ou em finalidades diversas das previstas na Lei, de verbas, de rendas públicas ou de recursos do SINE;

VII - em suas disposições transitórias, que a adesão de novos entes públicos ao SINE somente poderá ocorrer doze meses após o início da vigência legal.

Na Câmara dos Deputados, a proposição sob análise foi aprovada pelas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP foram oferecidas duas emendas à proposição, que votou pela aprovação do projeto, com substitutivo, que, todavia, preserva, em sua essência, o conteúdo e a estrutura do projeto original. A Comissão de Finanças e Tributação manifestou-se pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas.

No Senado Federal, após o exame desta Comissão, a proposta deverá ser objeto de deliberação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Não foram apresentadas emendas até o momento.



II – ANÁLISE

Nos termos do art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais discutir e votar matérias relacionadas à organização do sistema nacional de emprego.

Sistemas ou Serviços Públicos de Emprego – SPE, como se sabe, surgiram a partir das preocupações com os problemas advindos do período posterior à 2ª guerra mundial, marcado por uma forte recuperação econômica. Buscava-se, então, oferecer aos trabalhadores uma estrutura institucional pública para diminuir os impactos resultantes do reordenamento do mercado de trabalho, corrigindo as imperfeições advindas do crescimento econômico do período, com o objetivo de assegurar o pleno emprego, que era a grande meta daquele momento.

O fundamento dos SPE era o de prover a assistência financeira temporária aos desempregados (seguro-desemprego), a formação, capacitação e requalificação profissional destes e sua realocação no mercado de trabalho. Com isso, os SPE tornaram-se uma espécie de central de dados sobre a oferta e demanda de mão-de-obra no mercado de trabalho.

A Convenção nº 88, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, aprovada em 1948, constitui-se no marco regulatório fundamental para a constituição dos SPE. Ela dispõe sobre a organização do Serviço Público e Gratuito de Emprego, cujo funcionamento prevê a cooperação entre organismos públicos e privados para uma melhor organização do mercado de trabalho, compreendendo uma rede de unidades municipais e estaduais responsáveis pela implementação das ações integradas, que viriam a compor as chamadas políticas públicas de emprego. Quanto à gestão dos SPE, previa-se a participação da sociedade organizada, mediante comissões tripartites e paritárias nos planos nacional, regionais e locais, inicialmente de caráter consultivo.

A despeito do Brasil ter sido um dos países signatários da Convenção nº 88 da OIT, a criação do seu Serviço Público de Emprego só aconteceu com a criação do Sistema Nacional de Emprego, SINE, por meio do Decreto nº 76.403, de 1975, um programa federal, executado em parceria com os estados, sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho¹.

¹ Cfr. SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO - CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS, EVOLUÇÃO E IMPORTÂNCIA PARA O MERCADO DE TRABALHO. Estudo realizado pelo Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT, dezembro de 2006.



Tem sido inegável a importância do SINE, que, ao intermediar a mão de obra nesses anos todos, colabora efetivamente para a integração do benefício do seguro-desemprego com a qualificação profissional, ou dos programas de geração de renda com a orientação profissional, além, obviamente, da integração de todas estas políticas com a própria intermediação de mão de obra.

Ao destacar o papel do SINE na alocação de mão obra, Vinicius Lobo e Viviani R. Anze ressaltam que *o serviço de intermediação está em sintonia com as demandas relacionadas ao desenvolvimento do mercado de trabalho brasileiro, porque procura inserir o trabalhador, desempregado ou não, no emprego mais adequado ao seu perfil, implicando em potencial elevação da produtividade do trabalho, aumentando, conseqüentemente, a probabilidade de maior rendimento e maior tempo de permanência no emprego, contribuindo, assim, para a redução da rotatividade do mercado de trabalho. O menor tempo de colocação, por outro lado, associa-se à menor perda de renda para o trabalhador, além de menor uso de outros serviços públicos e de parcelas do seguro-desemprego, no caso de este estar sendo utilizado. Além disso, vis-à-vis a qualificação de mão de obra, a IMO apresenta melhor relação custo-efetividade, com maiores taxas de retorno (Martin, 2000), ainda que, na América Latina, a qualificação tenha apresentado, nas avaliações de política pública, melhores resultados do que aqueles observados nas avaliações de políticas de qualificação nos EUA e no Canadá (Ibarrarán, 2009).*

E concluem afirmando que *a intermediação de mão de obra, portanto, quando pensada em sua totalidade, isto é, articulada com orientação e qualificação profissional e com programas de geração de renda (Moretto, 2007, p. 208-209), possui o potencial de incrementar as possibilidades de êxito da população em sua adaptação às circunstâncias do mundo do trabalho, sobretudo levando-se em conta a velocidade com que a formalização do mercado de trabalho brasileiro vem ocorrendo, gerando, assim, benefícios para os trabalhadores e para as empresas. (...) Reside, pois, na política de intermediação de mão de obra a possibilidade de que as políticas de emprego convirjam de uma perspectiva compensatória para uma perspectiva mais indutora, permitindo ao país que o crescimento econômico recente possa se traduzir na geração de mais e melhores empregos, com oportunidades para todos.*²

² A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERMEDIAÇÃO DE MÃO DE OBRA, in Mercado de Trabalho | 57 | ago. 2014, Ipea.



Nos últimos anos, muito se vem discutindo sobre o nosso sistema público de emprego, tendo em vista sua dimensão estratégica num contexto de avanço das políticas públicas do trabalho. Essa discussão mirava a reestruturação do SINE, tendo como premissa básica a necessidade de articular e integrar as suas ações, fortalecendo a sua gestão participativa, baseada no tripartismo, e redefinindo as competências e atribuições do Ministério do Trabalho, dos estados, municípios e Distrito Federal, que compõem este sistema.

Passados mais de quarenta anos de sua criação, não há mais dúvida de que a estrutura e o funcionamento do SINE necessitavam de uma nova regulação no que concerne à execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, dotando-o de uma nova estrutura para a gestão e operacionalização das suas ações e serviços, a fim de que, a partir dessas disposições basilares, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) possa concluir tal regulamentação com a redação de uma norma operacional básica, que coloque os dispositivos complementares.

Em resumo, alguns fatores foram determinantes para a iniciativa governamental, como:

I – a necessidade premente de se implementar melhorias na operacionalização das ações do SINE;

II – a constatação de dificuldades recorrentes na operacionalidade da descentralização de recursos via convênio;

III - determinações dos órgãos de controle, no sentido de se tomar providências quanto a melhorias nos processos e procedimentos de descentralização e execução dos recursos relativos ao SINE;

IV - possibilidade de se fazer a descentralização via repasse Fundo a Fundo, que possibilita uma execução mais ágil com relação aos trâmites burocráticos necessários à execução descentralizada de recursos; prestação de contas mais simples que da modalidade convênio; e

V - discussão cada vez mais forte da necessidade de melhoria na execução das políticas ativas do Sistema Público de Emprego.

Ao par desses aspectos, cabe-nos salientar que a legislação do Programa do Seguro Desemprego – PSD - é bastante clara no que se refere



ao modelo de gestão do Fundo de Amparo do Trabalhador - FAT, mas carece de dispositivos que definam um modelo de organização e gestão da sua rede de atendimento. Dessa forma, o Programa é obrigado a ser operacionalizado através de convênios, instrumentos que são completamente inadequados para a execução de uma política social, de caráter continuado.

Solucionar o *déficit* normativo no que se refere à organização e gestão das ações e serviços do Programa do Seguro Desemprego, desenhando os eixos estruturantes de um modelo de execução descentralizada é, portanto, condição necessária para que seja possível reestruturar a rede de atendimento do PSD e, assim, trazer uma maior produtividade aos serviços.

Sem a aprovação de dispositivos legais que desenhem um novo modelo de organização e defina novos instrumentos de gestão, o Brasil continuará a um abismo de distância dos países da OCDE, que, segundo o IPEA, de 2007 a 2013, gastaram em média 41,7% dos recursos disponíveis com políticas ativas de emprego, enquanto o Brasil gastou menos de 2,3%. Pautado nesse resultado o TCU, através do Acórdão Nº 3130/2014-TCU-Plenário, proferido no dia 12 de novembro de 2014, manifestou ser esse um dos fatores que colocam em risco o equilíbrio das contas do FAT. Entendeu o TCU, nesse Acórdão, que “tem-se a impressão, aliás, que o lado mais importante da política de trabalho e emprego está sendo deixado de lado”.

A exemplo da experiência da Assistência Social, com o SUAS e do Ministério da Saúde com o SUS, grande diferencial na melhoria de gestão proposta é a permissão de descentralização dos recursos na modalidade de repasse fundo a fundo, tornando mais célere toda a operacionalização e gestão da rede de atendimento.

Com isso, espera-se dotar o PSD de um marco institucional mínimo necessário para operacionalizar, de maneira efetiva, um conjunto de ações e serviços que têm impactos econômicos e sociais significativos no mercado de trabalho brasileiro.

Por fim, vale, aqui, enfatizar as grandes inovações a serem promovidas pelo projeto.

Primeiramente, em relação à forma de repasse dos recursos, previsto em seu art. 13, que prevê que o financiamento dos programas, projetos, ações e serviços do Sine será efetuado por meio de transferências automáticas entre os fundos do trabalho ou mediante alocação de recursos



próprios nesses fundos por parte da União e das esferas de governo que aderirem ao Sistema. Determina, ainda, que as transferências automáticas fundo a fundo acima referidas constituem despesa pública de natureza obrigatória e continuada, nos termos do art. 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Em relação a esse dispositivo que propõe a nova forma de repasse de recursos para a manutenção da rede SINE, é importante considerar os aspectos que a sustenta, os quais são: a terminologia transferência automática é compatível com o modelo proposto de fundo a fundo; e o expresso no parágrafo único, quanto à natureza da despesa, a exemplo do que já ocorre no SUS e SUAS, objetiva evitar contingenciamento (via Decreto) dos valores autorizados na LOA.

Não implica aumento de gastos, e sim a garantia de manutenção mínima dos postos, nos valores autorizados pelo Congresso Nacional ao aprovar a LOA. Esse entendimento é ratificado no disposto no art. 14 do PLC:

Art. 14. Para definição de valores a serem repassados pela União às esferas de governo que aderirem ao Sine serão observados os critérios aprovados pelo Codefat e as disponibilidades orçamentárias e financeiras.

Corroborar essa diretriz o contido no Parecer do Deputado Benito Gama, Relator no PL na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, o qual conclui que o PL “(...) não acarreta impactos financeiros para a União. (...)” Esse Parecer foi devidamente aprovado na Comissão, o que permitiu o seu devido prosseguimento naquela Casa Legislativa.

Outra novidade na forma de operacionalização da Rede SINE, prevista no PLC 183/2017, é possibilitar o pagamento de profissionais que integram as equipes de trabalho responsáveis pela organização e oferta dessas ações e serviços, nos termos do Artigo 15:

Art. 15. Os recursos do FAT, destinados à execução de ações e serviços continuados do SINE, poderão ser aplicados no pagamento de profissionais que integrarem as equipes de trabalho responsáveis pela organização e oferta de tais ações e serviços, conforme percentual apresentado pelo Ministério do Trabalho e aprovado pelo Codefat, não cabendo neste caso a vedação constante do art. 21 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.



Faz-se necessário ressaltar que esta previsão é medida fundamental para tornar a rede SINE eficiente e eficaz na colocação do trabalhador no mercado. Modelo usado no SUS e no SUAS, viabiliza melhorar o atendimento, via maior perenidade dos atendentes (servidores concursados); qualificação adequada sem desperdício de recursos com prestadores de alta rotatividade; realização de concurso para Psicólogos, Assistentes Sociais e outros, para melhor orientação do trabalhador, captação de vagas e encaminhamento dos melhores candidatos às vagas, aumentando o êxito na colocação. O atendimento atual é realizado na maioria das vezes por terceirizados, com custo já pago pelo Sistema, mediante rubrica prestação de serviços (remuneração em torno de um salário mínimo e indicação pouco técnica dos ocupantes das vagas). Não há aumento de gastos e sim autorização para melhor direcionamento dos recursos já gastos atualmente para pessoal efetivo (só Lei pode garantir isso).

Também, considerando a integração entre as ações de intermediação de mão de obra e concessão do benefício do seguro-desemprego, priorizar e fortalecer as ações do SINE implica em redução nos gastos com o pagamento do seguro desemprego e, por sua vez, reequilíbrio das contas do FAT.

De fato, o estudo do IPEA concluiu que “... a intermediação de requerentes/beneficiários do seguro-desemprego tem um impacto fiscal relevante, mesmo com a baixa eficácia do programa no período analisado. Tal impacto pode ser consideravelmente maior caso haja um aumento do total de requerentes/beneficiários intermediados dentro do âmbito do SINE”. De acordo com o estudo, entre julho de 2015 e junho de 2016 as ações de intermediação de mão de obra de requerentes/beneficiários do seguro-desemprego geraram uma economia de R\$ 43.542.729,00 para o FAT.

Considerando-se, portanto, todo este contexto de precariedade nas condições atuais da rede, ante dificuldades operacionais, não resta dúvida da necessidade de se implementar novas formas de gestão, tanto da execução financeira, procurando a otimização dos recursos utilizado, quanto do modelo de gestão da rede, visando à melhoria de seus resultados e consequente impacto positivo no principal objetivo do Sine, que é promover a (re) colocação do trabalhador no mercado de trabalho, nos termos da Convenção nº 88 da OIT.



III – VOTO

Pelo exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 183, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





Relatório de Registro de Presença
CAS, 21/03/2018 às 09h - 7ª, Extraordinária
Comissão de Assuntos Sociais

PMDB			
TITULARES		SUPLENTE	
HÉLIO JOSÉ	PRESENTE	1. GARIBALDI ALVES FILHO	PRESENTE
WALDEMIR MOKA	PRESENTE	2. VALDIR RAUPP	PRESENTE
MARTA SUPPLY	PRESENTE	3. ROMERO JUCÁ	
ELMANO FÉRRER		4. EDISON LOBÃO	
AIRTON SANDOVAL	PRESENTE	5. ROSE DE FREITAS	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)			
TITULARES		SUPLENTE	
ÂNGELA PORTELA	PRESENTE	1. FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	2. GLEISI HOFFMANN	
PAULO PAIM	PRESENTE	3. JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE
PAULO ROCHA	PRESENTE	4. JORGE VIANA	
REGINA SOUSA	PRESENTE	5. LINDBERGH FARIAS	

Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)			
TITULARES		SUPLENTE	
DALIRIO BEBER	PRESENTE	1. FLEXA RIBEIRO	PRESENTE
EDUARDO AMORIM	PRESENTE	2. RICARDO FERRAÇO	
RONALDO CAIADO		3. JOSÉ AGRIPINO	
MARIA DO CARMO ALVES	PRESENTE	4. DAVI ALCOLUMBRE	

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)			
TITULARES		SUPLENTE	
SÉRGIO PETECÃO	PRESENTE	1. OTTO ALENCAR	PRESENTE
ANA AMÉLIA	PRESENTE	2. WILDER MORAIS	

Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, REDE, PODE)			
TITULARES		SUPLENTE	
LÍDICE DA MATA	PRESENTE	1. ROMÁRIO	
RANDOLFE RODRIGUES		2. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE

Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)			
TITULARES		SUPLENTE	
CIDINHO SANTOS	PRESENTE	1. ARMANDO MONTEIRO	PRESENTE
VICENTINHO ALVES		2. EDUARDO LOPES	PRESENTE

Não Membros Presentes

ATAÍDES OLIVEIRA

DECISÃO DA COMISSÃO

(PLC 183/2017)

EM REUNIÃO REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS APROVA PARECER FAVORÁVEL AO PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 183, DE 2017, DE AUTORIA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.

21 de Março de 2018

Senadora MARTA SUPPLY

Presidente da Comissão de Assuntos Sociais