



PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, 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 instituam 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, a proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Na CAS, o parecer, de minha relatoria, concluiu pela aprovação do PLC nº 183, de 2017.

Não foram apresentadas emendas até o momento.



II – ANÁLISE

Nos termos do art. 22, XVI, da Carta Magna, incumbe à União legislar, privativamente, sobre a organização do sistema nacional de emprego. Assim, a matéria disciplinada pelo PLC nº 183, de 2017, encontra-se no âmbito normativo do mencionado ente federado.

Além disso, por força do art. 61 da Constituição Federal, ao Presidente da República é facultado iniciar o processo legislativo sobre o novo marco legal do Sine, razão pela qual, também nesse particular, não há óbice para a aprovação da proposição em exame.

Não menos importante destacar que a normatização do Sine não exige a roupagem de lei complementar para a sua inserção no ordenamento jurídico nacional. Assim, a lei ordinária constitui a espécie legislativa adequada para a introdução da matéria no quadro legal brasileiro.

A atribuição da CCJ para o exame do PLC nº 183, de 2017, está prevista no art. 101, I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que determina que à referida comissão incumbe analisar a constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade das proposições a ela submetidas por despacho da Presidência desta Casa.

Em relação aos aspectos elencados no art. 101, I, do RISF, verifica-se que a proposição não apresenta vícios de constitucionalidade, tampouco contraria o regimento interno desta Casa.

A juridicidade do projeto também não padece de qualquer malefício. O PLC nº 183, de 2017, observa os princípios gerais de direito incidentes sobre a organização do Sine, em especial, o pacto federativo, cláusula pétrea localizada no art. 60, § 4º, I, da Constituição da República.

No mérito, transcrevo os fundamentos esposados em parecer de minha lavra, quando do exame da matéria da CAS, que recomendam a aprovação do projeto em testilha:

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.

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-*

¹ Cf. 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.



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

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;

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



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 N° 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



SF/18870.72341-68