



Senador Mecias de Jesus

PARECER Nº 177, DE 2022 - PLEN

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.099, DE 2022

Do PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2022, proveniente da Medida Provisória nº 1.099, de 2022, que institui o Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário e o Prêmio Portas Abertas.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador MECIAS DE JESUS

I. RELATÓRIO

Vem à análise do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 10, de 2022, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 1.099, de 2022, que Institui o Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário e o Prêmio Portas Abertas.

O PLV é composto por 17 (dezessete) artigos.

O primeiro artigo trata do objeto, das finalidades do programa e de sua duração, que foi fixada em 24 (vinte e quatro) meses a contar da entrada em vigor da lei que se pretende aprovar.

O art. 2º destaca que o objetivo principal do programa é ofertar atividade de interesse público, sem vínculo empregatício ou profissional a três grupos, quais sejam: jovens de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, pessoas com idade superior a 50 (cinquenta) anos e pessoas



SF/22312.40938-31

com deficiência.

O § 1º do art. 2º trata das pessoas que terão prioridade para aderir à contratação para as atividades voluntárias: os beneficiários de programas de transferência de renda e os pertencentes à família de baixa renda.

O § 2º desse artigo dispõe que as atividades interesse público são as definidas pelos municípios e pelo Distrito Federal.

No art. 3º proíbe a participação no programa daqueles que recebem benefício de natureza previdenciária, salvo pensão por morte ou auxílio-acidente.

O art. 4º dispõe sobre o processo seletivo para a contratação das atividades voluntárias, que se dará de forma simplificada, sendo vedada a seleção de mais de uma pessoa por núcleo familiar. Além disso, a pessoa que já foi beneficiada pelo programa de serviço voluntário não pode ser novamente contratada, salvo se não houver candidatas aptas.

O art. 5º trata da carga horária dos trabalhos e dos cursos previstos no programa, quais sejam:

I – carga horária máxima de 22 (vinte e duas) horas semanais, limitada a 8 (oito) horas diárias;

II – oferta de cursos de formação inicial ou de qualificação profissional, com carga horária de 12 (doze) horas mínimas para cada 30 (trinta) dias de permanência no programa.

O art. 6º prevê que os municípios e o Distrito Federal devem disciplinar os seguintes aspectos do programa:

- I) quantidade de vagas;
- II) quais as atividades, quando e onde serão executadas;
- III) a operacionalização administrativa, financeira e orçamentária do programa;
- IV) o valor do auxílio pecuniário;
- V) a forma de pagamento do vale-transporte;
- VI) a contratação de seguro contra acidentes;
- VII) a carga horária do curso; e
- VIII) o encaminhamento dos beneficiários para o serviço



de intermediação de mão de obra.

O § 1º do art. 6º veda a execução de atividades insalubres, perigosas ou que caracterizem substituição de servidores ou empregados públicos. Veda, também, a execução de trabalho privativas de profissões regulamentadas.

O § 2º desse mesmo artigo prevê que a bolsa será equivalente ao salário mínimo por hora e corresponderá à soma das horas trabalhadas e as despedidas no curso.

O valor do vale transporte não pode ser descontado da bolsa, consoante dispõe o § 3º do art. 6º.

O § 4º afasta a caracterização de relação trabalhista em caso de concessão de outros benefícios de natureza indenizatória.

Os §§ 5º a 7º do art. 6º tratam do recesso que é assegurado ao participante do programa a cada ano de serviços prestados.

O art. 7º garante a aplicação das normas de medicina e de segurança no trabalho ao participante do programa.

O art. 8º determina que os Municípios e o Distrito Federal prestem informação sobre o programa ao Ministério do Trabalho e Previdência.

O art. 9º trata dos cursos adequados ao programa, permitindo que sejam realizados de forma presencial, semipresencial ou à distância.

O art. 10 prevê que os cursos serão ministrados pelos serviços sociais autônomos ou pelos próprios municípios e pelo Distrito Federal por meio de instituições de formação técnico-profissional municipais ou distritais ou mediante convênios com outras entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos.

O art. 11 impõe o dever de as entidades responsáveis pela qualificação verificarem a frequência e aproveitamento dos beneficiários nos cursos, comunicando os casos de insuficiência ou de não frequência ao município ou ao Distrito Federal.

O art. 12 traz regras sobre o pagamento da bolsa, merecendo destaca a previsão de isenção de tarifas e a de que as instituições financeiras não podem efetuar descontos sobre os valores recebidos pelos beneficiários.

O art. 13 permite o recebimento cumulado da bolsa com o



benefício de prestação continuada pelos beneficiários com deficiência e pelo os que recebem o benefício do Programa Auxílio Brasil.

Quanto ao benefício de prestação continuada que não for derivado de deficiência, o § 1º do art. 13 dispõe que a interrupção de seu pagamento não pode ser automática, devendo ser reanalisados os requisitos legais para cada caso.

Já o § 2º do art. 13 determina que os valores transferidos aos trabalhadores beneficiários do programa não devem ser considerados como renda no âmbito do CadÚnico.

O art. 14 elenca as hipóteses de desligamento do programa:

- i) admissão em emprego;
- ii) posse em cargo público;
- iii) frequência inferior à mínima exigida pelo programa; e
- iv) aproveitamento insuficiente.

O art. 15 cria o Prêmio Portas Abertas, com a finalidade de condecorar os entes federativos que se destacarem na implementação do programa.

O art. 16 estabelece a competência do Ministério do Trabalho e Previdência para coordenar, executar, monitorar, avaliar e editar normas complementares para a execução do programa.

Por fim, o art. 17 veicula a data de entrada em vigor da lei que se pretende aprovar, que foi fixada na data de sua publicação.

Em sua tramitação nesta Casa, o PLV recebeu 05 emendas, que são as emendas nºs 216 e 217 do senador Paulo Rocha, a emenda nº 218 da sanadora Rose de Freitas e as emendas nºs 219 e 220, da senadora Mara Gabrilli.

A emenda nº 216, visa que por todo o período em que o município ou o Distrito Federal aderir ao Programa, os órgãos e entidades da administração direta ou indireta deverão manter o quantitativo de trabalhadores(as) efetivos(as) ou terceirizados(as) vinculados, bem como o de trabalhadores(as) contabilizados(as) nos contratos de prestação de serviço existente no mês anterior à adesão. Ainda, que haja participação do sindicato de servidores e/ou de empregados públicos para acompanhamento de várias fases do programa como processo de seleção, contratação e o



trabalho executado. Estabelece que as informações do programa devem ser compartilhadas com o Conselho Municipal de Trabalho, Emprego e Renda ou instância responsável pela temática no município e que não poderá aderir ao Programa o órgão ou entidade que, nos 12 (doze) meses anteriores ao pedido de adesão, houver reduzido o número de contratos de trabalho mencionados no §5º em mais de 5% (cinco por cento) do número original.

A emenda nº 217, estabelece para os beneficiários do programa os seguintes direitos :

I - afastamento das atividades por motivo de saúde, por até 15 (quinze) dias, conforme atestado médico, sem prejuízo de sua remuneração;

II- recolhimento de contribuição previdenciária ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS com a alíquota de 5% (cinco por cento) tendo como base o valor de um salário-mínimo, em termos equiparados ao disposto no inciso II, §2º, do art. 21 da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991, custeado pelo Fundo de Participação dos Municípios ou Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, respectivamente;

III – gozo, conforme o caso, da licença-paternidade de 5 (cinco) dias ou da licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias que poderá ser prorrogado por mais 60 (sessenta) dias, por requerimento da mulher;

IV - um dia de folga semanal, prioritariamente aos domingos; e;

V - garantia de condições adequadas para repouso, alimentação e de saúde e segurança individual e ambiental no desenvolvimento das atividades

A emenda nº 218 visa que os valores porventura pagos a título de alimentação não sejam descontados da bolsa dos trabalhadores.

A emenda nº 219 tem por finalidade que o beneficiário seja considerado segurado contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social, ficando o Município ou o Distrito Federal responsáveis pelo recolhimento das respectivas contribuições.

Finalmente, a emenda nº 220 almeja que sejam reservadas, ao menos, 10% (dez por cento) das vagas oferecidas pelo Programa a pessoas com deficiência.

É o relatório.



II. ANÁLISE

Compete ao Senado Federal, nos termos do art. 62, § 5º, da Constituição Federal, deliberar sobre o mérito e atendimento dos pressupostos constitucionais da Medida Provisória.

Acerca dos pressupostos de relevância e urgência, verificamos que a proposição atende aos requisitos observados, pois trata de políticas públicas de extrema relevância, que poderão ser almeçadas e efetivadas pelos municípios para construção de uma sociedade, justa e solidária, que seja capaz de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, em consonância com os ditames constitucionais.

Sobre a urgência o Congresso é uníssono quanto aos graves prejuízos decorrentes dos efeitos da pandemia do Coronavírus (COVID-19), que elevou os índices de desemprego deixando inúmeras pessoas em situação de vulnerabilidade, que clamam pela retomada da economia com a geração de oportunidades, em especial, jovens com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos; pessoas com idade superior a 50 (cinquenta) anos sem vínculo formal de emprego há mais de 24 (vinte e quatro) meses e pessoas com deficiência, nos termos do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que integram o público-alvo do Programa.

No que diz respeito à constitucionalidade da proposição em exame, não vislumbramos vícios de ordem formal. Inicialmente, o PLV em consonância com a MPV original, não incorre nas matérias sobre as quais é vedada sua edição (art. 62, § 1º, da Constituição Federal – CF). Ato contínuo, cumpre com o desideratum constitucional, à luz principalmente dos arts. 62, §§ 1º a 10, 84, inciso XXVI, e 246 da CF/88, desta forma, verificamos absoluta compatibilidade com as exigências formais e materiais pertinentes.

Quanto a juridicidade da matéria tratada na Medida Provisória harmoniza-se com o ordenamento jurídico.

Em relação à técnica legislativa, a Medida Provisória está de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Consideramos que as medidas previstas não impactarão o orçamento da União. A implementação do Programa Nacional de Serviço



Voluntário, terá a operacionalização administrativa, financeira e orçamentária sob responsabilidade dos municípios. Ato contínuo, o Prêmio Portas Abertas, terá suas despesas custeadas por recursos de parcerias com entidades públicas ou privadas.

A edição da MPV nº 1.099/2022, na sua forma original, almeja contribuir para a: (i) inclusão produtiva e qualificação profissional dos jovens entre 18 e 24 anos; e (ii) redução da taxa de desocupação de jovens na faixa etária já delimitada e de pessoas com idade acima de 50 anos. Destacamos a extrema importância do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 10, de 2022, que aprimorou o texto original, ampliando o público alvo, estabelecendo que o programa é direcionado a jovens de 18 a 29 anos, além de incluir pessoas com deficiência.

Importante ressaltar, que o Brasil possui mais de 5500 municípios, que poderão ofertar vagas de interesse público e qualificação profissional para milhares de brasileiros em situação de vulnerabilidade e que receberão auxílio pecuniário de natureza indenizatória a título de bolsa. A bolsa será no valor equivalente ao salário mínimo por hora e corresponderá à soma das horas despendidas em cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional e em atividades de interesse público executadas no âmbito do programa. Além da bolsa, os beneficiários receberão seguro contra acidentes pessoais e vale-transporte ou outra forma de transporte gratuito, vedando-se que seja descontado da bolsa o valor pago a título de vale-transporte.

Os beneficiários dos programas de transferência de renda de que trata a Lei nº 14.284/2021 poderão receber, cumulativamente, o pagamento da bolsa referente à “Prestação de Serviço Voluntário” e dos benefícios do Programa Auxílio Brasil e o benefício de prestação continuada de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, em relação aos beneficiários com deficiência. Os valores da bolsa também não serão considerados como renda no âmbito do CadÚnico e não gerarão, por si só, a interrupção dos benefícios do Programa Auxílio Brasil, desde que mantidas as condições exigidas na Lei nº 14.284/2021.

A responsabilidade pelo programa ficará a cargo do Ministério do Trabalho e Previdência que poderá editar normas complementares para sua execução e a sua implementação por conta dos municípios, neste ponto o PLV inclui o Distrito Federal. Os municípios e o DF



terão a discricionariedade de aderirem ou não ao Programa, assumindo, se for o caso, a responsabilidade de custear todas as despesas e tendo autonomia na operacionalização do programa.

A duração do Programa que de acordo com a MP original seria até 31/12/22, foi ampliada no PLV para 24 meses a contar da publicação da futura Lei. Nos termos dos §§ 5º a 7º do art. 6º e do art. 7º do Projeto de Lei de Conversão, ficou assegurado ao beneficiário, sempre que a participação no programa tenha duração igual ou superior a 1 (um) ano, período de recesso de 30 (trinta) dias, a ser gozado preferencialmente durante as férias escolares. O recesso deverá contemplar o pagamento da bolsa e que os dias de recesso serão concedidos de maneira proporcional quando o serviço social voluntário tiver duração inferior a 1 (um) ano.

Aplica-se ao beneficiário do programa a legislação relacionada à saúde, medicina e segurança no trabalho, observado que a sua implementação é de responsabilidade do Município ou do Distrito Federal. Desta forma, os beneficiários não poderão executar atividades insalubres ou perigosas.

No tocante a qualificação, o PLV inclui expressamente organizações da sociedade civil sem fins lucrativos como alternativa à qualificação de todos os beneficiários do programa e assegura o acesso aos meios tecnológicos adequados para o acompanhamento das aulas, tudo isso, com intuito de promover o encaminhamento dos brasileiros beneficiados aos serviços de intermediação de mão de obra, para incentivar a inclusão ou a reinserção no mercado de trabalho. Para tanto, possibilita a celebração de convênios e acordos entre as próprias entidades do “Sistema S” para oferta de ações de capacitação no âmbito do programa.

Destaca-se na proposição o “Prêmio Portas Abertas”, que almeja reconhecer e condecorar os entes federativos que se destacarem na implementação do programa, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério do Trabalho e Previdência, estabelecendo os critérios de avaliação, as categorias e as ações. As despesas da premiação serão pagas por meio de recursos oriundos de parcerias estabelecidas com entidades públicas ou privadas.

No tocante às emendas 216 e 217, de autoria do colega senador Paulo Rocha e 219, de autoria da nobre senadora Mara Gabrilli, em que pese o intuito protetivo aos beneficiários do programa, decidiu-se por não



acatá-las, de modo a preservar a essência e a compreensão da MP que visa auxiliar na inclusão produtiva de pessoas em situação de vulnerabilidade através de Serviço Civil Voluntário, sem vínculo empregatício. Ato contínuo, as emendas interferem na autonomia municipal quanto a operacionalização do Programa.

Em relação a emenda nº 218, de autoria da querida senadora Rose de Freitas, a eventual concessão de benefícios relacionados à alimentação, entre outros de natureza indenizatória, integram a esfera de atuação do Poder Executivo do Município ou do Distrito Federal. Por essa razão, não acolhemos a emenda.

Quanto a emenda nº 220, da senadora Mara Gabrilli, salientamos que a Câmara dos Deputados, através do esforço da relatora, deputada Bia Kicis, que de forma competente promoveu aprimoramentos de extrema relevância ao mérito da proposição, incluiu as pessoas com deficiência como público alvo prioritário da MP, desta forma, cabe ao gestor municipal a operacionalização do programa, inclusive observando os tratados internacionais e as normas oriundas da Lei nº 13.146, de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Por essa razão, não acolhemos a emenda.

Por fim, nobres Senadores, compreendemos o grande alcance social do referido programa. Sabemos da importância de uma oportunidade para um jovem em situação de vulnerabilidade. Ainda, destacamos as milhares de famílias brasileiras com pessoas de idade superior a 50 (cinquenta) anos desempregados há mais de 2 anos e também das pessoas com deficiência nas condições supramencionadas.

Assim, é indispensável a atenção do Congresso, sobretudo no mundo atual que busca alternativas para amenizar o cenário de desemprego e desocupação decorrente dos efeitos da pandemia do Coronavírus (COVID-19), para que os valores da nossa Constituição Federal não representem apenas um contexto jurídico, mas que possam expressar o desenvolvimento humano de uma nação em prol da solidariedade social e da dignidade da pessoa de cada cidadão brasileiro.



III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é pela constitucionalidade jurídica, adequada técnica legislativa, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância e urgência e pela adequação orçamentária da Medida Provisória nº 1.099, de 2022, no mérito, pela sua aprovação, na forma do Projeto de Lei de Conversão nº 10, de 2022 e pela rejeição das emendas apresentadas.

Sala das Sessões, em 24 de maio de 2022.

Senador **MECIAS DE JESUS**

Relator



SF/22312.40938-31