



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO**

**PROJETO DE LEI Nº 5.071, DE 2009**

*Regulamenta o inciso XVI do art. 22 da Constituição Federal que trata da organização do sistema nacional de emprego, para a adoção de políticas anticíclicas de emprego e dá outras providências.*

**Autor:** Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME

**Relator:** Deputado VICENTINHO

**I - RELATÓRIO**

Esta proposição visa a regulamentar o Sistema Nacional de Emprego – SINE, previsto no inciso XVI do art. 22 da Constituição Federal, cabendo-lhe “*a formulação e a implementação de políticas públicas anticíclicas e antirecessivas que assegurem a expansão da oferta de emprego em nível nacional, bem como possibilitem a adequação da força de trabalho aos espaços ocupacionais pelos diferentes setores da economia*”.

O projeto relaciona os objetivos do SINE e submete-o à supervisão do Governo Federal, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cabendo aos entes federados a sua gestão.

Prevê, ainda, a instituição de um Cadastro Nacional de Captação e Colocação de Mão de Obra, também sob a supervisão do Governo Federal e em parceria com os demais entes federados.

O sistema compreenderá as ações de intermediação para o trabalho; de atendimento e operacionalização do seguro-desemprego; de qualificação profissional; de geração de informações sobre o mercado de trabalho e de promoção de trabalho e renda e será custeado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, com contrapartidas dos entes federados.

As ações do Sistema poderão ser efetivadas por intermédio de parcerias com a iniciativa privada ou entidades não governamentais. Além disso, é permitido às empresas utilizar-se de recursos do SINE para financiar o pagamento de obrigações previdenciárias por elas devidas, desde que caracterizadas “*conjunturas econômicas críticas que afetem o mercado de emprego, voltadas para a manutenção e a preservação dos níveis de emprego nacional e regional*”. O projeto estabelece regras gerais para empréstimo e pagamento do financiamento, tais como taxa máxima das operações e período máximo para sua quitação.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

A matéria foi distribuída à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público para exame do mérito, à Comissão de Finanças e Tributação para análise da adequação orçamentária e financeira e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Findo o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta CTASP.

É o relatório.

### II - VOTO DO RELATOR

Como visto no relatório, a proposição em apreço traz medidas relativas à organização e funcionamento, de natureza orçamentária e financeira e de custeio do SINE. Além disso, confere ao Sistema competência para formular e implementar políticas públicas para enfrentar conjunturas econômicas críticas que comprometam o nível de emprego, bem como promover a redução das desigualdades regionais e sociais. Para tanto, assegura-lhe condições para adotar medidas que desonerem o custo de contratação de mão de obra e permite-lhe financiar empréstimos para o pagamento de obrigações previdenciárias dos empregadores, com recursos provenientes do FAT.

Devemos registrar que o projeto ora examinado recebeu, anteriormente, parecer, da lavra do Deputado Fernando Nascimento, bem como voto em separado, de autoria da Deputada Andréa Zito, os quais, contudo, não foram apreciados pelo Plenário da Comissão. Todavia ambos trazem elementos interessantes à discussão, motivo pelo qual faremos uso deles para subsidiar o nosso parecer.

Em primeiro plano, devemos observar que o SINE se encontra em pleno funcionamento, instituído que foi pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975. O projeto pretende, portanto, trazer para a alçada de lei ordinária matérias que hoje são tratadas em decreto, tais como, composição, objetivos, prioridades e condições de funcionamento.

O relator antecedente, em determinada parte de seu parecer, ponderou que *“embora motivada por nobre intenção, é preciso considerar, ao se realizar a análise técnica da proposição, que as normas concernentes à organização do SINE devem continuar a ser tratadas por decreto, em respeito ao estabelecido no art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal, que, fundamentado no princípio da independência dos Poderes, atribui competência privativa ao Presidente da República para “dispor, mediante decreto, sobre (...) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”*”.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Contrapondo-se ao parecer, a nobre Deputada considerou em seu voto em separado que o tema sistema nacional de emprego está na competência legiferante da União, nos termos do inciso XVI do art. 22 da Constituição Federal, sendo *“absolutamente constitucional e legítima a organização do sistema nacional de emprego pela via legislativa ordinária e não, como pareceu entender o Relator, pela via do decreto autônomo”* e que o vício de iniciativa suscitado não seria um *“fator irreduzível”*, podendo ser afastado *“mediante a adequada técnica legislativa”*.

Nesse ponto, somos forçados a concordar com o relator precedente. Com efeito, o SINE, como bem lembrado no voto em separado, foi criado com fundamento na Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, que dispõe sobre a Organização do Serviço de Emprego.

É da essência do Serviço Nacional de Emprego que ele seja público e, por conseguinte, vinculado à administração pública. Até porque, se ele tivesse natureza privada, não haveria, em princípio, necessidade de aprovação de lei. Seria o caso, por exemplo, de instituições sindicais organizando um sistema próprio de emprego, com âmbito federal ou local, iniciativa que não demandaria a aprovação de lei. Por outro lado, a previsão de regra geral para o Sistema, sem vinculá-lo a um operador, é mera legislação propositiva, sem efetividade, portanto.

Esse o motivo pelo qual a Convenção nº 88 prevê que **cada Membro da Organização** deve manter, e cuidar para que seja mantido, um **serviço público** e gratuito de emprego (art. 1º). Ora, o membro da Organização a que se refere a Convenção, nos termos da Constituição da OIT, é o Estado-Membro, ou seja, o país, independentemente da natureza tripartite da Organização. O sistema tripartite é válido para a tomada de decisões, mas a participação nas reuniões depende da adesão formal do país à OIT.

O art. 2º da Convenção é mais explícito ainda ao determinar que *“o serviço de emprego deve ser constituído por um sistema nacional de escritórios de emprego colocados sob o controle de uma autoridade nacional”*. Em face dessa determinação, quando da edição do Decreto nº 76.403, de 1975, o SINE foi instituído *“sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho”*.

Desse modo, o vício de iniciativa decorre do fato de, necessariamente, ter que ser conferido a órgão integrante da administração pública as *“medidas de cunho administrativo pertinentes à organização e funcionamento do Sistema Nacional de Emprego”*, sendo competência privativa do Presidente da República *“dispor, mediante decreto, sobre (...) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”* (art. 84, VI, “a”).



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

No que se refere ao compartilhamento da gestão do Sistema, reiteramos o entendimento trazido pelo então relator, Deputado Fernando Nascimento, quando diz que “*quanto aos dispositivos da proposição que buscam assegurar a parceria entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a gestão e operacionalização do SINE (art. 4º), bem como a possibilidade de parceria entre o SINE e organizações não governamentais e da iniciativa privada (art. 8º), entendemos que a legislação em vigor já oferece os instrumentos necessários para a efetivação de tais providências. Quando se tratar de mútua colaboração, o governo federal poderá lançar mão de convênios; quando se tratar da prestação de serviços mediante contraprestação pecuniária, deverão ser firmados contratos, precedidos dos necessários procedimentos licitatórios, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, que regula as licitações e os contratos administrativos*”. Fica evidente que o projeto não traz inovações ao ser comparado com a legislação em vigor. Pelo contrário, em sendo aprovado, o projeto poderá trazer como consequência um prejuízo às ações do SINE, pois qualquer modificação na sua forma de atuação dependerá de aprovação de lei ordinária, comprometendo a celeridade que deve pautar muitas das iniciativas do Programa.

Com efeito, são inúmeros os ordenamentos jurídicos dispendo sobre o tema originários do Ministério do Trabalho e Emprego, a exemplo de portarias e resoluções do Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT, entre os quais podemos citar a Portaria SPPE nº 34, de 26 de junho de 2009, que “*dispõe sobre procedimentos e parâmetros complementares para elaboração e execução de planos de trabalho relativos à execução de ações integradas do Programa Seguro-Desemprego pela rede de atendimento do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE*” e a Resolução nº 560, de 28 de novembro de 2007, do CODEFAT, que “*estabelece regras para execução das ações integradas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego – SINE*”.

Outro ponto que merece discussão é a previsão de que o SINE, mediante conjunturas econômicas críticas, *adotará medidas temporárias que desonerem o custo de contratação da mão-de-obra pelos agentes econômicos privados*, inserido no parágrafo único do art. 3º. Aqui, pedimos vênias para transcrever o posicionamento adotado pelo nobre Deputado Fernando Nascimento, em razão da inteira propriedade de sua análise sobre a proposição:

*“Vemos nesse dispositivo grave risco à estabilidade das relações entre empregados e empregadores. A questão relativa à desoneração do custo contratual, inserida nos debates sobre a flexibilização trabalhista, é tema de constantes e calorosas discussões travadas em diferentes fóruns sociais e, muito particularmente, nesta Casa*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*Legislativa, mas de difícil consenso, em face das posições de enfrentamento entre os atores sociais envolvidos.*

*O projeto fala em “desoneração do custo contratual”, mas não especifica qual é esse custo. Muitos autores incluem nesse conceito, por exemplo, o pagamento do terço constitucional de férias ou o décimo terceiro salário. Outros suscitam o pagamento das contribuições para o Sistema S, o FGTS ou os encargos previdenciários no rol do custo contratual. De qualquer sorte, a grande maioria desses custos estão previstos em legislação ordinária e muitos outros até mesmo constam da Constituição Federal.*

*O que verificamos, a partir da redação proposta para o parágrafo único do art. 3º do projeto, é que esses custos referidos acima, que são objeto, no mínimo, de lei ordinária, poderão ser suprimidos, ainda que temporariamente, por **mero ato administrativo** – uma portaria, provavelmente – expedida por um órgão integrante da estrutura de um ministério – atualmente, o Ministério do Trabalho e Emprego.”*

Polêmica, também, a nosso ver, é a previsão constante do art. 9º do projeto que permite que o SINE financie, com recursos do FAT, “o pagamento de obrigações previdenciárias devidas pelo empregador, pela empresa e pela entidade equiparada a esta, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício”.

O relator precedente abordou a questão sob a ótica da situação financeira do FAT, que previa, para a época, um enorme déficit operacional. Realmente, a previsão feita naquele momento confirmou-se, em parte, sendo previsto para este ano um déficit nominal de R\$ 656 milhões.

No entanto o que vemos como mais grave é o desvirtuamento da finalidade do FAT, criado para custear o seguro-desemprego e o abono salarial e para financiar programas de desenvolvimento econômico, e que, se aprovado o projeto, terá seus recursos desviados para o pagamento de despesas operacionais do empregador. Tal medida, defendida como um instrumento para “a manutenção e a preservação dos níveis de emprego nacional e regional”, é, na verdade, um estímulo à prática de ato lesivo contra o empregado, tipificado como crime no Código Penal sob a conduta “apropriação indébita previdenciária”, permitindo-se a sua depuração por intermédio de subvenção estatal.

E mais. Como bem suscitado no parecer precedente, já há instrumentos adequados para a regularização das dívidas previdenciárias, no caso, a Lei



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

nº 1.941 de 27 de maio de 2009, que alterou a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, aí incluídos os débitos previdenciários, ressaltando-se que “a lei permite, observadas as condições nela estabelecidas, o pagamento ou o parcelamento de débitos atrasados, estendendo o benefício aos “créditos constituídos ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa da União, mesmo em fase de execução fiscal já ajuizada””.

A utilização de recursos do FAT para o fim colimado no projeto é, em última instância, prejudicial aos trabalhadores, pois serão desviados de finalidades que poderão, efetivamente, contribuir para minorar “conjunturas econômicas críticas”, tais como investimento em qualificação profissional, intermediação de mão de obra ou em programas de geração de emprego e renda, ações essas, ressalte-se, que já são executadas atualmente.

Diante dos argumentos acima expostos, embora reconhecendo as melhores intenções do ilustre autor, entendemos que a proposição em análise não contribui para a melhoria do Sistema Nacional de Emprego, motivo pelo qual manifestamo-nos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 5.071, de 2009.

Sala da Comissão, em            de            de 2015.

**Deputado VICENTINHO**  
**Relator**