

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 FERNANDO
NASCIMENTO

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei em que se pretende a regulamentação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), nos termos estabelecidos no inciso XVI do art. 22 da Constituição Federal.

A proposta estabelece os objetivos do SINE, submetendo a sua supervisão ao Governo Federal, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além de prever a instituição de um Cadastro Nacional de Captação e Colocação de Mão de Obra (CNCM).

De acordo com a proposição, o SINE “compreenderá as ações de intermediação para o trabalho, de atendimento e operacionalização do seguro-desemprego, da qualificação profissional, da geração de informações sobre o mercado de trabalho e da promoção de trabalho e renda”.

O projeto determina que o custeio financeiro do SINE será feito com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT),

repassados aos entes federados por intermédio de convênios celebrados com o Governo Federal.

A proposição permite ao SINE, em conjunturas econômicas críticas, o financiamento das empresas para pagamento de obrigações previdenciárias com recursos oriundos do FAT.

O despacho da Mesa distribuiu a matéria para apreciação conclusiva das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Esgotado o prazo regimental, a proposta não recebeu emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O projeto sob exame contém medidas de cunho administrativo pertinentes à organização e funcionamento do Sistema Nacional de Emprego (SINE), bem como de natureza orçamentária e financeira, referentes ao seu custeio. Contempla, ainda, medidas destinadas ao enfrentamento de conjunturas econômicas críticas que afetem o mercado de emprego, como a possibilidade de desoneração dos custos de contratação de mão-de-obra pelos agentes econômicos privados e, ainda, de financiamento, mediante empréstimo de recursos pelo SINE, das obrigações previdenciárias dos empregadores.

Quanto ao primeiro dos aspectos citados, preliminarmente cabe registrar que o SINE foi instituído pelo Decreto nº 76.403, de 8 de outubro de 1975, o qual dispõe sobre a inserção do sistema no âmbito do Poder Executivo e sua composição (arts. 1º e 2º), seus objetivos (art. 3º), prioridades (art. 4º) e condições de funcionamento (arts. 5º e 6º).

Entre outros fins, o projeto sob exame propõe tratar em lei ordinária algumas das matérias disciplinadas pelo referido decreto, pertinentes à organização, objetivos e funcionamento do SINE. A proposta prevê, inclusive, a revogação do Decreto nº 76.403/1975, determinação essa que, a nosso ver,

é injurídica, pois não cabe à lei ordinária revogar expressamente decretos. Esse aspecto certamente será abordado com mais propriedade pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), regimentalmente apta a fazê-lo.

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”.

Ademais, 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.

Além dos aspectos que caracterizam vício de iniciativa, o que poderá ser referendado pela CCJC, há pelo menos outros dois aspectos que devem ser suscitados que maculam a proposição em análise.

O primeiro deles refere-se ao parágrafo único do art. 3º. O *caput* do artigo delinea os objetivos do SINE, enquanto o parágrafo único prevê o seguinte:

“Art. 3º

Parágrafo único. Na ocorrência de conjunturas econômicas críticas, o SINE adotará medidas temporárias que desonerem

o custo de contratação da mão-de-obra pelos agentes econômicos privados.”

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 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.

Além disso, a proposta também 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”* (art. 9º).

O FAT, criado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, foi constituído com a finalidade de custear o seguro-desemprego, o abono salarial e financiar programas de desenvolvimento econômico. Ocorre que, pela primeira vez desde a sua criação, os dados indicam que o Fundo vive uma situação financeira delicada. Para este ano, a previsão é de um déficit operacional de 3,7 bilhões de reais. Já para 2010, a proposta orçamentária do FAT prevê um déficit de 7,8 bilhões de reais.

Diante desse quadro gravíssimo pelo qual passa o FAT, não se justifica a aprovação de uma proposta que beneficie os empregadores em geral, permitindo-lhes o pagamento de seus débitos previdenciários, sob pena de aumentar consideravelmente o déficit do Fundo.

Ademais, há que se considerar que foi sancionada recentemente a Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, que alterou a legislação tributária federal relativa ao parcelamento ordinário de débitos tributários, aí incluídos os débitos previdenciários. 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”*.

É dispensável, portanto, a utilização de recursos do FAT com a finalidade de custear o pagamento de obrigações previdenciárias em atraso. Essa matéria, todavia, será melhor apreciada na Comissão de Finanças e Tributação.

Diante dos argumentos expostos, manifestamo-nos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 5.071, de 2009.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado FERNANDO NASCIMENTO
Relator