

**AVULSO NÃO
PUBLICADO.
PARECER NA
CFT PELA
INCOMPATIBILIDADE.**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.071-B, DE 2009

(Do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame)

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; tendo parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela rejeição (relator: DEP. VICENTINHO); e da Comissão de Finanças e Tributação, pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária (relator: DEP. HILDO ROCHA).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE
TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO;
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIAÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

III - Na Comissão de Finanças e Tributação:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta o sistema nacional de emprego de que trata o inciso XVI do art. 22, à vista do princípio da busca do pleno emprego, referido no inciso VIII do art. 170, da Constituição Federal, viabilizando a atuação anticíclica e antirecessiva e a adoção de políticas e medidas capazes de promover o nível nacional de emprego, com redução das desigualdades regionais e sociais.

Art. 2º O Sistema Nacional de Emprego – SINE contribuirá, de modo ativo e permanente, no processo de desenvolvimento econômico e social de todas as regiões brasileiras, ficando a seu cargo 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.

Art. 3º Constituem objetivos do Sistema Nacional de Emprego – SINE:

I – organizar um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, capaz de subsidiar a operacionalização da política de emprego e renda, em nível local, regional e nacional;

II – implantar serviços e agências de colocação e qualificação de mão-de-obra em todo o País, necessários à organização do mercado de trabalho;

III – identificar o trabalhador, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social, como participante da comunidade brasileira de trabalho;

IV – propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à qualificação e à escolha de emprego;

V – prestar informação ao mercado consumidor de mão-de-obra sobre a disponibilidade de recursos humanos em cada região; e

VI – fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para a elaboração de programas de alocação de trabalhadores desempregados;

VII – estabelecer condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação

VIII – promover políticas e medidas anticíclicas e antirecessivas, em conjunturas econômicas críticas, voltadas para a manutenção e a preservação dos níveis de emprego.

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.

Art. 4º O Sistema Nacional de Emprego – SINE será supervisionado pelo Governo Federal em parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitando-se os limites de competências de cada ente federado.

Parágrafo único. A gestão do sistema será compartilhada entre os entes federados e realizará ações voltadas para a melhoria da sobrevivência dos trabalhadores durante o tempo de procura de novo emprego e da necessidade de qualificação profissional.

Art. 5º Será instituído um Cadastro Nacional de Captação e Colocação de Mão-de-Obra - CNCM em todas as regiões brasileiras de forma abrangente e que beneficie a todos os trabalhadores urbanos e rurais.

§ 1º O Cadastro Nacional de Captação e Colocação de Mão-de-Obra – CNCM será supervisionado pelo Governo Federal em parceria com Estados, DF e Municípios.

§ 2º Constituirão objetivos dos Convênios efetivados em parceria com os entes federados:

I - levantar oferta e demanda por empregos, para posterior alocação nas regiões de maior necessidade identificada através de estudos setoriais;

II - organizar um cadastro sobre o mercado de trabalho, capaz de identificar a oferta e procura por empregos;

III - implantar cadastro de desempregados com o perfil dos candidatos, com o objetivo de transferi-lo para o interior do país; e

IV - identificar o trabalhador, com certa qualificação propiciando o seu encaminhamento para o mercado de trabalho no interior do país.

Art. 6º O sistema 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.

Art. 7º O custeio financeiro do Sistema Nacional de Emprego – SINE será proveniente do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

§ 1º Os recursos serão repassados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios através de convênios celebrados com o Governo Federal.

§ 2º Os Estados, o DF e os Municípios estabelecerão as suas contrapartidas para o funcionamento do SINE na forma de regulamento.

§ 3º Os recursos deverão ser aplicados exclusivamente na reformulação e implementação de ações vinculadas às inserções e reinserções dos trabalhadores no mercado de trabalho, bem como para a qualificação e re-qualificação de profissional e para estimular projetos voltados para a geração de emprego e renda.

Art. 8º O Sistema Nacional de Emprego – SINE poderá efetivar parcerias com a iniciativa privada, organizações não-governamentais e outros organismos atuantes no mercado de trabalho e na qualificação de mão-de-obra.

Art. 9º Na promoção de políticas e medidas anticíclicas e antirecessivas, em conjunturas econômicas críticas que afetem o mercado de emprego, voltadas para a manutenção e a preservação dos níveis de emprego nacional e regional, o Sistema Nacional de Emprego – SINE financiará às empresas recursos para 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.

§1º. Os recursos destinados ao financiamento pelas empresas das obrigações previdenciárias por ela devidas serão financiados com os recursos utilizados pelo SINE provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

§2º. A taxa máxima para empréstimo e financiamento das operações do SINE com empresas para pagamento de obrigações previdenciárias, inclusive todas as taxas e custos administrativos envolvidos em tais operações, não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da SELIC.

§3º. O período máximo para o pagamento do financiamento pela empresa , incluindo o período de carência que não será inferior a 6 (seis) meses) será de 5 (cinco) anos, e sua contratação levará em conta o setor empresarial em que a empresa financiada atue e o nível de emprego ali existente, na conjuntura econômica considerada crítica; o compromisso da empresa com a manutenção dos postos de trabalho existentes na época da contratação do financiamento; o compromisso da empresa em reassumir a contratação de empregados demitidos antes da obtenção do financiamento e, ainda, o compromisso em aumentar a oferta de postos de trabalho, durante o período contratado do financiamento.

§4º. Considerar-se-á conjuntura econômica crítica, para fins da aplicação dos mecanismos anticíclicos e antirecessivos desta Lei, quando o nível de desemprego nacional, regional ou setorial, cair até 3 (três) pontos percentuais em relação à média anual, sem recuperação ao cabo de seis meses do atingimento do piso mínimo do nível de emprego aqui estabelecido.

Art. 10 O Poder Executivo, no decreto regulamentar desta Lei, poderá ainda estabelecer novas fontes de custeio e financiamento para as políticas e medidas anticíclicas e antirecessivas, em conjunturas econômicas críticas que afetem o mercado de emprego, a cargo do SINE, conforme estabelecido nesta Lei.

Art. 11 Revoga-se o Decreto nº 76.403 de 8 de outubro de 1975.

Art. 12 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O SINE foi instituído pelo Decreto n.º 76.403, de 08.10.75 e tem referência expressa na Constituição Federativa do Brasil, pelo inciso XVI do artigo 22.

A principal finalidade do SINE, na época de sua criação, era a de promover a intermediação de mão-de-obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o País (postos de atendimento). Além disso, previa o desenvolvimento de ações relacionadas a essa finalidade principal: organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da Carteira de Trabalho e Previdência Social e fornecer subsídios ao sistema educacional e de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações.

Outro avanço constitucional encontra-se referido ao art. 239 da Constituição Federal, que criou o Programa do Seguro-Desemprego, regulamentado posteriormente pela Lei nº 7.998, de 11.1.90, que também instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. A partir dessa época, os recursos para custeio e investimento do SINE passaram a ser provenientes do FAT, por intermédio do Programa do Seguro-Desemprego. As normas e diretrizes de atuação do SINE, então, passaram a ser definidas pelo Ministério do Trabalho e pelo Conselho Deliberativo do FAT - CODEFAT, a quem compete gerir o FAT e deliberar sobre diversas matérias relacionadas ao Fundo.

A partir da criação do Programa do Seguro-Desemprego, passou-se a entender por Sistema Nacional de Emprego - SINE a rede de atendimento em que as ações desse Programa são executadas, geralmente de forma integrada, excetuando-se a ação de pagamento do benefício do seguro-desemprego, operacionalizada pela Caixa Econômica Federal - CEF.

As ações mais características hoje Sistema Nacional de Emprego, preservado nele o mencionado princípio da ação descentralizada ao nível dos Estados podem ser resumidas da seguinte forma:

- Seguro-Desemprego;
- Intermediação de Mão-de-Obra;
- Apoio ao Programa de Geração de Emprego e Renda.

A percepção que nos levou à proposição legislativa ora apresentada leva em conta a ausência de atribuições e competência do Sistema Nacional de Emprego para o enfrentamento de situações críticas na economia brasileira, que exijam políticas e medidas anticíclicas e antirecessivas, ou seja manter em condições de atuação imediata políticas capazes de reduzir o custo da mão-de-obra para as empresas e empregadores, colaborando para a manutenção do nível de emprego, uma vez que o seguro-desemprego e ações de capacitação e requalificação de mão-de-obra são instrumentos insuficientes e até inócuos em circunstâncias conjunturais de queda do nível de emprego e de eliminação de postos de trabalho em decorrência de crises sistêmicas mais abrangentes.

Contamos com o apoio de nossos pares para a aprovação desta proposição.

Sala de Sessões, em 15 de abril de 2009.

Antonio Carlos Mendes Thame
Deputado Federal
(PSDB-SP)

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DE ESTUDOS LEGISLATIVOS - CEDI**

**CONSTITUIÇÃO
DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988**

**TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO**

**CAPÍTULO II
DA UNIÃO**

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;
- XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV - registros públicos;
- XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*)
- XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;
- XXIX - propaganda comercial.
- Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. ([Parágrafo único com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

TÍTULO VII DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA

CAPÍTULO I DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003](#))

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. ([Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995](#))

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 171. ([Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995](#))

TÍTULO IX DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS

.....

Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar n.º 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º Dos recursos mencionados no *caput* deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com critérios de remuneração que lhes preservem o valor.

§ 2º Os patrimônios acumulados do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público são preservados, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas, com exceção da retirada por motivo de casamento, ficando vedada a distribuição da arrecadação de que trata o *caput* deste artigo, para depósito nas contas individuais dos participantes.

§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

§ 4º O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

.....

.....

LEI N° 7.998, DE 11 DE JANEIRO DE 1990

Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regula o Programa do Seguro-Desemprego e o abono de que tratam o inciso II do art. 7º, o inciso IV do art. 201 e o art. 239, da Constituição Federal, bem como institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT.

DO PROGRAMA DE SEGURO DESEMPREGO

Art. 2º O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade:

.....

.....

DECRETO N° 76.403, DE 8 DE OUTUBRO DE 1975

Cria o Sistema Nacional de Emprego - SINE, e dá outras Providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , usando das atribuições que lhe confere o artigo 81, item III, da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Emprego - SINE, sob a coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho, através da Secretaria de Emprego e Salário.

Art. 2º Integram o SINE: a Secretaria de Emprego e Salário, os serviços e agências federais de emprego, os sistemas regionais de emprego e as agências, núcleos, postos ou balcões de emprego, públicos ou particulares, em todo o território nacional.

§ 1º A Secretaria de Emprego e Salário funcionará como Órgão Central e os serviços e agências federais de emprego como Órgãos Setoriais do SINE.

§ 2º O Ministério do Trabalho baixará instruções para o Registro, o funcionamento e a articulação dos órgãos integrantes do Sistema.

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

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.

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”*”.

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 irredutível*”, 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”).

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 dispostos 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 vênia 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 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 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, 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 03 de setembro de 2015.

Deputado VICENTINHO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 5.071/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Vicentinho, contra o voto da Deputada Geovania de Sá.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Benjamin Maranhão - Presidente, Aureo e Geovania de Sá - Vice-Presidentes, Ademir Camilo, Bebeto, Daniel Almeida, Gorete Pereira, Luiz Carlos Busato, Luiz Carlos Ramos, Roberto Góes, Vicentinho, Adilton Sachetti, Alexandre

Baldy, Alice Portugal, Cabo Sabino, Darcísio Perondi, Lelo Coimbra, Lucas Vergilio, Mainha, Roney Nemer, Sergio Vidigal e Valmir Prascidelli.

Sala da Comissão, em 11 de novembro de 2015.

Deputado BENJAMIN MARANHÃO
Presidente

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

I - RELATÓRIO

O presente Projeto de Lei, de autoria do ilustre Deputado ANTONIO CARLOS MENDES THAME, visa a regulamentação, por lei, do inciso XVI do art. 22 da Constituição Federal, que trata da organização do sistema nacional de emprego - SINE, visando a adoção de políticas anticíclicas de emprego.

A proposta estabelece os objetivos do SINE, submetendo sua supervisão ao Governo Federal, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, prevendo a instituição de um Cadastro Nacional de Captação e Colocação de Mão de Obra (CNCM), e definindo que tal sistema “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 pelo Governo Federal aos entes federados por intermédio de convênios, e prevê expressamente que o sistema financiará, também com recursos oriundos do FAT, as empresas para pagamento de obrigações previdenciárias, com taxas de juros não superiores a 50% (cinquenta por cento) da SELIC, durante conjunturas econômicas críticas, que define como aquelas em que o nível de emprego nacional, regional ou setorial, fique 3 (três) pontos percentuais abaixo da média anual por mais de seis meses.

A proposição foi distribuída às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação (mérito e art. 54, RICD) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD), para apreciação conclusiva (art. 24, II, RICD), tramitando em regime ordinário.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, a proposição foi rejeitada, nos termos do relatório do ilustre Deputado VICENTINHO, contra o voto da ilustre Deputada GEOVANIA DE SÁ.

Na Comissão de Finanças e Tributação, transcorrido o prazo de regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO

Tratamos, previamente, do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria, seguido de sua eventual apreciação de mérito. A Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, ao dispor sobre o assunto, define que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade das proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.

A análise de adequação financeira e orçamentária, tendo como referência básica a LRF, está regida, em 2016, pelo art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 - LDO 2017 (Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016), que determina: *“As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.”*

A proposição tem evidente impacto fiscal negativo, em que pese o SINE já existir desde 1975, regulamentado pelo Decreto Nº 76.403/1975, pois seu atual escopo é claramente bem menos abrangente do que o estabelecido pela proposta. De fato, a previsão de que o sistema financiará as empresas para pagamento de suas obrigações previdenciárias, utilizando recursos do FAT, com taxas de juros não superiores a 50% (cinquenta por cento) da SELIC, sempre que ocorrerem as conjunturas econômicas adversas que estipula, não está entre as atuais atribuições do SINE. Como a integralidade da SELIC é ordinariamente adotada para corrigir os créditos federais, fica já evidenciado, portanto, o imenso potencial da proposta para impactar negativamente o resultado fiscal da União, posto que nenhuma medida compensatória dos subsídios financeiros que concede é ofertada pelo projeto para o exercício financeiro de sua vigência inicial e os dois seguintes. Outrossim, a proposição não está sequer instruída com a necessária estimativa do seu evidente impacto fiscal negativo.

Somos, portanto, forçados a reconhecer que o projeto de lei foi proposto sem que tenham sido observadas minimamente as exigências impostas pela LRF e pela LDO/2017. Isso faz com que, malgrado os nobres propósitos que orientaram sua elaboração, a proposição seja considerada inadequada e incompatível, sob os aspectos orçamentário e financeiro. Dessa forma, fica ainda prejudicado o exame quanto ao mérito, na Comissão de Finanças e Tributação, conforme o disposto no art. 10 da Norma Interna – CFT.

Diante do exposto, **VOTO PELA INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI N° 5.071,**

DE 2009, ficando assim prejudicada a apreciação de seu mérito nesta Comissão.

Sala da Comissão, em 9 de maio de 2017.

DEP. HILDO ROCHA
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Finanças e Tributação, em reunião ordinária realizada hoje, concluiu unanimemente pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei 5071/2009, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Hildo Rocha.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Covatti Filho - Presidente, Mário Negromonte Jr. - Vice-Presidente, Aelton Freitas, Alexandre Baldy, Alfredo Kaefer, Andres Sanchez, Benito Gama, Edmar Arruda, Edmilson Rodrigues, Enio Verri, Fernando Monteiro, Givaldo Carimbão, Hildo Rocha, João Gualberto, José Guimarães, José Nunes, Júlio Cesar, Leonardo Quintão, Luciano Ducci, Luiz Carlos Hauly, Pauderney Avelino, Paulo Henrique Lustosa, Pedro Paulo, Simone Morgado, Uldurico Junior, Valtenir Pereira, Vicente Cândido, Walter Alves, Yeda Crusius, Assis Carvalho, Carlos Andrade, Celso Maldaner, Esperidião Amin, Fausto Pinato, Félix Mendonça Júnior, Giuseppe Vecci, Helder Salomão, Izalci Lucas, João Paulo Kleinübing, Julio Lopes, Keiko Ota, Lucas Vergilio, Marcus Pestana, Mauro Pereira, Paulo Teixeira e Vaidon Oliveira.

Sala da Comissão, em 7 de junho de 2017.

Deputado COVATTI FILHO
Presidente

FIM DO DOCUMENTO