

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

VOTO EM SEPARADO DA DEPUTADA ANDREIA ZITO (PSDB/RJ)

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei voltado à 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-o à supervisão ao Governo Federal, em parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

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 seja 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

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

O projeto contém medidas pertinentes à organização e funcionamento do Sistema Nacional de Emprego (SINE), bem como de natureza orçamentária e financeira, referentes ao seu custeio – sem, no tocante a estas últimas, inovar a legislação em vigor –, e, ainda, medidas para enfrentar conjunturas econômicas críticas que afetem o mercado de emprego, como a possibilidade de financiar, mediante empréstimo de recursos pelo SINE a empresas, 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. 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 par de atribuir-lhe novos propósitos, como a superação de diferenças e discriminações no mercado de trabalho, em razão de sexo, idade, cor ou estado civil, ou capacidade física involuntariamente reduzida.

A proposta previa, inclusive, a revogação do Decreto nº 76.403/1975 determinação essa que, o Relator designado nesta Comissão Temática permanente vê como injurídica, *“pois não cabe à lei ordinária revogar expressamente decretos”*.

No particular, é possível, no âmbito desta Comissão identificar alternativas e antecipar a devida correção quanto ao aspecto constitucional, abreviando

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

assim a tramitação da proposição na instância apropriada da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), regimentalmente apta a fazê-lo.

Bastante, então, neste particular, suprimir a disposição que suscita a crítica, uma vez que a legislação proposta está, indubitavelmente, compreendida na competência legiferante da União, conforme facilmente percebe-se pela leitura do artigo 22, XVI, constitucional: “*Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões*”. Também é expresso o Regimento Interno desta Casa legislativa ao descrever os campos temáticos ou áreas de atividade desta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (artigo 32, XVIII).

Não é possível, assim, furtarmo-nos ao exame aprofundado da proposição do ilustre deputado Antonio Carlos Mendes Thame, dedicando o melhor de nossas habilidades para aprimorá-la e corrigi-la de eventuais erros, omissões ou equívocos que pudesse ter.

O Relator perfilhou tese de que as normas concernentes à organização do SINE devessem continuar a ser tratadas por decreto, em respeito ao estabelecido no art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal, que 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*”. Não obstante não traz qualquer

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

consideração a respeito da expressa competência a que a União legisle sobre a organização do sistema nacional de emprego, a que fizemos menção anteriormente.

Experientes que somos os deputados integrantes da nossa Comissão, não deixaríamos de reconhecer, quando a Constituição fala em competência da União para legislar, aí estar implicado o processo legislativo ordinário, com a colaboração e participação de ambos os poderes legislativo e executivo, na ausência do que é possível ter a produção de normas jurídicas, mas não a produção de lei *stricto sensu* segundo o processo constitucional.

Mesmo as medidas provisórias, que, no regime instituído pela Constituição de 1988, entram imediatamente em vigor depois de editadas, não são leis, apenas serão adotadas pelo Presidente da República “*com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional*”. Com isso demonstramos que leis, estritamente, são apenas aquelas normas de cuja produção participa os dois poderes constituídos, independentes e harmônicos, o executivo e o legislativo.

Assim, trazemos ao exame deste colegiado a preliminar de ser 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, como, em 1975, se deu a criação do SINE pelo Decreto nº 76.403. Prescindível notar que, àquela época, vivíamos um regime constitucional excepcional.

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Quanto ao vício de iniciativa que o Relator suscita, e que nos merece atenção detida, consideramos não ser este um fator irreduzível, o qual, mediante a adequada técnica legislativa, será afastado.

Impressiona-nos sobremaneira ver um sistema formatado em 1975, quando a economia brasileira e o mercado de trabalho eram inteiramente distintos do que é a realidade destes, no século XXI, ainda subsistir e parecer adequado aos desafios do presente.

A consulta feita à página Internet do Ministério do Trabalho e do Emprego indica ser a criação do SINE resultado da adesão do Brasil à Convenção nº 88, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, assinada em São Francisco, em 9 de julho de 1948, sendo a OIT hoje agência especializada do sistema da Organização das Nações Unidas – ONU. Este instrumento internacional, em vigor há mais de seis décadas, trata exclusivamente da obrigação, para os Estados que a ele aderirem, de instituir um sistema público gratuito de emprego ou para a colocação de mão de obraⁱ.

O compromisso internacional decorrente da Convenção OIT nº 88 é criar organização pública sob a forma de sistema em rede, formado por escritórios regionais, sob uma direção nacional. E a condição operacional é buscar realizar a melhor organização possível para o mercado de emprego, como parte de um programa nacional com o que atingir e manter o pleno emprego e o desenvolvimento e uso dos recursos produtivos (*“the best possible organisation of the employment market as an*

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

integral part of the national programme for the achievement and maintenance of full employment and the development and use of productive resources”).

Conforme explicitado na página do MTE:

"A principal finalidade do SINE, na época de sua criação, era 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 uma série 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."

Desde sua criação, até o presente, o SINE não trouxe maiores desenvolvimentos para as ações que lhe seriam próprias ou características, tais quais, resumidamente, a realização de programa nacional para lograr e manter o pleno emprego e o desenvolvimento e aplicação dos recursos produtivos.

Neste sentido, por exemplo, não identificamos maior preocupação com ações institucionais voltadas, por exemplo, para a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, como preconiza o art. 7º, XX, da Constituição da República Federativa do Brasil, tampouco para coibir discriminações e diferenças de condições de trabalho e salariais, em virtude de sexo, idade, cor ou estado civil; ou para a promoção do aprendiz ou jovem maior de quatorze anos, ou para viabilizar a profissionalização de jovens, aos quais agora será assegurada a obrigatoriedade do ensino dos quatro anos de idade até os dezessete, ensino este que

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

não poderá estar dissociada das condições de inserção real no mercado de trabalho regional ou nacional.

Assim, consideramos inteiramente oportuna, adequada e atual, além de constitucional, a iniciativa do projeto de lei de autoria do deputado Antonio Carlos Mendes Thame, manifestamo-nos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei n.º 5.071, de 2009, ao qual pensamos oferecer contribuição sob a forma do Substitutivo aqui anexo.

Sala da Comissão, em de novembro de 2009.

Deputada Andréa Zito
(PSDB/RJ)

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

SUBSTITUTIVO AO

PROJETO DE LEI Nº 5.071, DE 2008

(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.

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, e da superação das desigualdades e da discriminação no tocante a salários e a critérios de admissão de trabalhadores, por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil, e por redução involuntária permanente da capacidade física ou funcional.

Parágrafo único. O Sistema Nacional de Emprego – SINE contribuirá, de modo ativo e permanente, para o desenvolvimento econômico e social de todas as

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

regiões brasileiras, tendo a seu encargo a formulação e a execução de políticas públicas anticíclicas e antirrecessivas que possibilitem expandir a oferta de emprego em nível nacional, regional e local, bem como adequar a força de trabalho aos espaços ocupacionais dos diferentes setores da economia, além de promover a qualificação e a inserção profissional do jovem a partir dos quatorze anos de idade, mediante programas de aprendizado profissional associados aos níveis e faixas etárias atendidos pelo ensino obrigatório.

Art. 2º Constituem objetivos do Sistema Nacional de Emprego – SINE:

I – organizar um sistema de informações e pesquisas sobre os mercados nacional e regionais de trabalho, para subsidiar a implantação e execução 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 às oportunidades para a qualificação profissional e à escolha de emprego;

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

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

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

VII – acompanhar a evolução tecnológica e o desenvolvimento dos setores de atividades econômicas e as respectivas demandas por trabalhadores qualificados e as habilidades exigidas destes segundo a ocupação e empregos existentes e a serem criados nos setores de atividades;

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

IX – promover políticas e medidas anticíclicas e antirrecessivas, em conjunturas econômicas críticas, voltadas para a manutenção e a preservação dos níveis de emprego;

X – promover a igualdade de oportunidades e a equiparação das oportunidades para todos os trabalhadores em busca de colocação no mercado de trabalho, independentemente de sexo, idade, cor, estado civil e de redução involuntária permanente da capacidade física ou funcional individual do trabalhador.

Art. 3º O Sistema Nacional de Emprego – SINE será supervisionado pelo Governo Federal em parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitados os limites de competências de cada um dos entes federados.

Parágrafo único. A gestão do sistema será compartilhada entre os entes federados e realizará ações que possibilitem melhores condições de vida e subsistência aos trabalhadores durante a busca de recolocação e eventualmente da prática de requalificação profissional.

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Art. 4º 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 e a respectiva qualificação, propiciando o encaminhamento para o mercado de trabalho no interior do país.

Art. 5º O SINE desenvolverá e promoverá ações de intermediação da oferta e da demanda para o trabalho, de atendimento e operacionalização do sistema de seguro-desemprego do trabalhador, de qualificação, capacitação e reciclagem profissionais, de inserção profissional dos jovens, de coleta e organização de

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

informações sobre o mercado de trabalho e de promoção de trabalho e geração de renda.

Art. 6º 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, no planejamento e na realização 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. 7º 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. 8º Na promoção de políticas e medidas anticíclicas e antirrecessivas, em conjunturas econômicas críticas que afetem o mercado de emprego, e voltadas para

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

a manutenção e a preservação dos níveis de emprego em âmbito nacional e regional, o Sistema Nacional de Emprego – SINE, na medida de suas possibilidades financeiras, poderá financiar, às empresas que assumam compromissos de manutenção dos níveis correntes de emprego, 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 80% (oitenta 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

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

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 antirrecessivos 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. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em novembro de 2009.

Deputada Andréa Zito
(PSDB/RJ)

ⁱ “ **Article 1**

- 1. Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force shall maintain or ensure the maintenance of a free public employment service.**
- 2. The essential duty of the employment service shall be to ensure, in co-operation where necessary with other public and private bodies concerned, the best possible organisation of the employment market as an integral part of the national programme for the achievement and maintenance of full employment and the development and use of productive resources.**

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

Article 2

The employment service shall consist of a national system of employment offices under the direction of a national authority.

Article 3

1. The system shall comprise a network of local and, where appropriate, regional offices, sufficient in number to serve each geographical area of the country and conveniently located for employers and workers. “