

Termo de Referência

para a avaliação da qualificação técnica de entidades executoras a serem contratadas no âmbito dos Convênios Únicos do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda

Sumário

1.	Considerações Gerais.....	3
2.	As implicações da construção do novo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.....	5
3.	Os convênios de transição: características e legalidade.....	8
4.	Qualificação técnica do executor, no âmbito do convênio único plurianual....	10
5.	Monitoramento, Supervisão e Avaliação.....	12

1. Considerações Gerais

Trata-se de Termo de Referência para a avaliação da qualificação técnica de entidades executoras, a serem contratadas, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no âmbito dos Convênios Únicos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR, a serem celebrados entre os MTE e os entes federativos, conforme previsto na Resolução nº 466, de 21 de dezembro de 2005.

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda - SPETR, anteriormente denominado Sistema Nacional de Emprego – SINE, existe no Brasil desde 1975. Na sua operacionalização o Ministério optou pela execução descentralizada, mediante parcerias com governos estaduais e, a partir de 1998, com as centrais sindicais. Os recursos alocados no Sistema visam, sobretudo, a manter agências públicas de emprego destinadas a orientar trabalhadores e empregadores, propiciando o encontro de ambos e interpondo desempregados e vagas, e a receber aqueles com direito ao benefício Seguro-Desemprego.

Atualmente, o Sistema possui 1.157 postos de atendimento, sendo 14 da parceria com as centrais sindicais, que normalmente são postos de maior porte e capacidade de atendimento. Em 2004, por determinação do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT (Resolução nº 385, de 28 de abril de 2004), os governos municipais do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo passaram também a compor o Sistema.

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, além de contar com ampla rede de atendimento em todas as unidades da Federação é o único agente que integra as mais importantes ações de emprego – intermediação de mão-de-obra, apoio ao pagamento do seguro-desemprego, geração de informações sobre o mercado de trabalho e a qualificação profissional, além de responsabilizar-se pelo atendimento de um público extremamente vulnerável, pois via de regra, atende os trabalhadores com baixa renda, escolaridade e qualificação profissional.

O Programa do Seguro-Desemprego, de acordo com as ações expressas na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, é por determinação constitucional, responsável pela assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, além da missão de auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional, *in verbis*:

“Art. 2º O programa do seguro desemprego tem por finalidade:

I – prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta;

II – auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.”

A Lei 7.998, de 1990, no seu art. 22 é mais **determinante** ainda, quando estabelece que os **Recursos do FAT (Fundo de Amparo do Trabalhador), provenientes da arrecadação do PIS e PASEP, são parte integrante da seguridade social**, ou seja, são destinados para promover assistência aos desempregados, além de auxiliar, orientar e preparar para atividades laborativas.

Assim, as ações do SPETR, desenvolvidas no âmbito do PLANSINE e do PNQ objetivam dar as condições e estrutura de acesso ao trabalhador aos direitos garantidos pela Constituição e pela legislação ordinária no que se refere ao Programa Seguro-Desemprego.

A Constituição Federal assim estabelece, *verbis*:

“Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

...

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.”

...

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

...

II – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

...

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

No caso da intermediação de mão-de-obra do Sistema Nacional de Emprego (SINE), os serviços conveniados compreendem, segundo o Decreto nº 76.403, de 08 de outubro de 1975, art. 2º, *verbis*:

“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.”

** atualmente Secretaria de Políticas Públicas de Emprego.*

Como se pode observar, do art. 2º do Decreto nº. 76.403, de 1975, depreende-se que a ação de assistência social não é monopólio exclusivo de entes estatais, mas também de particulares que cumprem o dever constitucional de suplementar e complementar a ação do Estado nas três esferas, quer seja federal, estadual ou municipal.

2. As implicações da construção do novo sistema público de emprego, trabalho e renda

Num esforço de diálogo social único na história do País, o Sistema Público de Emprego foi objeto de consulta pública e amplo debate promovido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e Fórum Nacional dos Secretários de Trabalho (FONSET) com a participação das mais diversas representações e segmentos da sociedade. Na pauta estava a necessária construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o seu papel, funcionalidade e reestruturação a fim de torná-lo mais integrado e sob gestão participativa.

Esse processo iniciou-se ao final de 2004, quando da realização do primeiro Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego. O evento, e os que se seguiram, contou com a participação das representações dos governos federal, estaduais e municipais, dos empregadores, dos trabalhadores, do Sistema S, dos membros do CODEFAT, dos conselheiros das comissões e conselhos estaduais e municipais de emprego.

À realização do primeiro evento, seguiram-se outras cinco consultas às representações regionais de trabalhadores, empregadores e governo, no ano de 2005, por meio da realização de congressos nas Regiões Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste, Sul e Norte. Esses encontros permitiram a escolha de representantes do segundo Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que aconteceu ao final de agosto de 2005, em São Paulo. Finalmente, este último debate consolidou os entendimentos dos congressos regionais.

Foram deliberações do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda:

- I - estruturar e integrar as várias funções e ações básicas e complementares;
- II - integrar as ações no mesmo território, evitando superposições;
- III - estabelecer padrão de atendimento e organização em todo o território nacional, observando especificidades regionais e das funções;
- IV - estabelecer o desenvolvimento de todas as ações nos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda;
- V - adotar mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para segmentos em situações de vulnerabilidade em relação ao trabalho;
- VI - organizar ações por meio de políticas de natureza continuada, permanente e integrada;
- VII - organizar ações de natureza específica, com duração e objetivos limitados, e voltadas ao atendimento de demandas relacionadas a determinada região, setor ou público prioritário, em articulação com aquelas de natureza continuada;
- VIII - aumentar a efetividade social, a qualidade dos serviços públicos, a eficiência e eficácia, com vistas a uma maior inserção do trabalhador em vagas captadas no mercado de trabalho e encaminhamento para atividades autônomas e empreendedoras, fortalecendo o desenvolvimento local; e

IX - ampliar a gestão participativa por meio de conselhos tripartites e paritários em seus diferentes níveis de organização.

A implantação das mudanças necessárias para que se alcancem os objetivos acima, deve considerar o princípio constitucional de garantir ao trabalhador, enquanto sujeito de direitos, o acesso ao Seguro-Desemprego e demais benefícios decorrentes das Políticas Públicas de Emprego. Tal garantia, função precípua do Ministério do Trabalho e Emprego, implica na realização de um processo de transição pactuada, que não permita - em nenhuma hipótese - a paralisação dos serviços prestados aos trabalhadores, o que configuraria a negação de seus direitos constitucionais.

Tem-se, neste contexto, a mão firme do Tribunal de Contas da União, que determinou ao MTE e ao CODEFAT, nos termos do Acórdão nº 1.613/2005 – Plenário, adiante transcrito, que *“busquem, com urgência, alternativas para a continuidade dos atendimentos aos trabalhadores”*.

Tal determinação vem, inquestionavelmente, ao encontro dos objetivos deste MTE, que, sob o manto do consagrado princípio da **supremacia do interesse público**, que norteia a Administração Pública, está adotando as medidas e providências necessárias à continuidade da prestação dos serviços garantidos constitucionalmente aos trabalhadores.

Neste sentido, foi aprovada em 21 de dezembro de 2005, a Resolução nº 466, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, e elaborado o termo de referência dela decorrente, que estabelece tanto as diretrizes para a elaboração do Plano Plurianual Nacional e Plano Plurianual Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, quanto às diretrizes do processo de transição. Entre estas últimas, encontram-se as referentes ao processo de transferência de responsabilidades em convênio com o MTE das ações de habilitação ao seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra realizadas por entidades privadas sem fins lucrativos para entidades públicas, notadamente as prefeituras municipais onde são realizadas as referidas ações.

Observa-se, pelos dados a seguir, a relevância dos serviços prestados pelas agências de emprego até então de responsabilidade das entidades privadas justificando plenamente a continuidade na execução do Programa por meio de transferências para a responsabilidade de entidades públicas, visto que os resultados apresentados são expressivos tanto para a intermediação de mão-de-obra quanto para o seguro-desemprego.

Tal atenção especial a este problema se deve a não permitir a paralisação de 14 postos em 7 grandes municípios que enfrentam como tantos outros, sérios problemas com o desemprego de parte significativa de sua população economicamente ativa.

O fechamento destas unidades também é preocupante no que se refere à estrutura física de todas estas unidades de atendimento, a maioria de grande porte, que consumiram em sua estruturação significativos recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, além da demissão de 490 profissionais capacitados ao longo dos anos por meio de investimentos realizados com recursos do FAT, formados e reciclados pontualmente com conhecimentos específicos da execução das ações do Programa Seguro-Desemprego e do sistema informatizado utilizado para a operacionalização das ações, resultando ainda na suspensão de atendimento diário a 6.850 trabalhadores ou 150.701 por mês, particularmente do Seguro-Desemprego.

Na impossibilidade do município, estado ou o próprio MTE, por meio das suas unidades descentralizadas – Delegacias Regionais do Trabalho - DRTs, absorverem tal demanda em curto e médio prazos, e descartada a possibilidade de outras entidades públicas ou privadas sem experiência anterior em habilitação ao seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra serem acionadas, aliadas ao fato da impossibilidade de prorrogação dos atuais convênios celebrados com as

entidades sindicais, por estarem inscritas no SIAFI, buscou-se na legislação vigente formas de garantir a continuidade da prestação destes serviços, essenciais aos trabalhadores, conforme recomendação do próprio Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.613/2005 – Plenário, que assim dispõe em seu item 9.7.1, *verbis*:

“ 9.7.1. busquem, com urgência, alternativas para a continuidade dos atendimentos aos trabalhadores, tanto por meio de novas formas de ajustes com as Centrais Sindicais (IN-STN n. 03/93 ou contratos), por meio da expansão dos serviços das suas sub-unidades locais, da Caixa Econômica Federal, das entidades do Sistema “S”, de prefeituras e de governos estaduais, como também por meio do estabelecimento de novas parcerias, como, por exemplo, com o INSS e com o Banco do Brasil, ou por meio de contratos com bancos de alcance popular;”

3. Os convênios de transição: características e legalidade

Os convênios de transição se aplicam somente aos municípios que atualmente possuem postos de habilitação ao seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra geridos por entidades privadas sem fins lucrativos. São eles:

Município	Atual conveniada	Número de postos	Número de pessoas atendidas/mês
São Paulo - SP	Força Sindical	02	52.864
Osasco - SP	Força Sindical	01	12.706
Santo André - SP	CUT	01	11.835
	Força Sindical	01	13.435
Guarulhos - SP	CUT	02	5.111
	Força Sindical	01	14.372
Diadema - SP	CUT	01	3.990
	Força Sindical	01	1.817
Belo Horizonte – MG	CGT	01	17.911
Recife – PE	Força Sindical	01	16.660
Total			150.701

Com cada um destes municípios, conforme determina a Resolução nº 466, de 2005, do CODEFAT, será celebrado convênio único incluindo, ao menos, intermediação de mão-de-obra, habilitação para o seguro-desemprego e qualificação social e profissional.

Nestes convênios, será admitida a contratação pelo Conveniente, ao amparo da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de entidades privadas, desde que devidamente habilitadas e atestada sua capacidade técnica e operacional, para execução de parte do objeto do convênio.

De modo a assegurar a qualidade dos serviços prestados aos trabalhadores, exige-se que as entidades a serem contratadas como executoras pelos convenientes, atendam, no mínimo, às seguintes condições:

I - sejam habilitadas legalmente nos aspectos jurídicos, fiscais, previdenciários e trabalhistas; e

II - apresentem capacitação técnica e operacional para execução das ações a serem desenvolvidas.

Com relação às ações da Intermediação de Mão de Obra e Seguro-Desemprego subentende-se:

I - atestado de capacidade técnica, comprovando que a executora já prestou ou está prestando serviços de natureza similar aos que serão contratados;

II - declaração de que dispõe de pessoal técnico qualificado, portadores de experiência na execução de objeto similar ao contratado;

III - declaração fornecida pela convenente, comprovando que a entidade executora tomou ciência de todas as informações e condições necessárias à prestação dos serviços constantes no plano de trabalho, inclusive aquelas que dizem respeito à obrigatoriedade de um atendimento continuado e digno ao cidadão;

IV - possuir em seu quadro de pessoal permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes às do objeto do convênio;

V - assinatura de termo de compromisso pela executora, para que, em havendo necessidade de substituição dos profissionais, sejam eles detentores de experiência equivalente ou superior à dos substituídos.

VI - histórico da entidade; principais atividades realizadas, conhecimentos específicos sobre o mercado de trabalho; e

VII - garantia de capacitação contínua da equipe técnica responsável pelo atendimento a trabalhadores e empregadores, buscando permanentemente junto ao Ministério do Trabalho e Emprego novas orientações no que se refere à execução e operacionalização das ações do Programa Seguro-Desemprego.

4. Qualificação técnica do executor, no âmbito do convênio único plurianual

A comprovação da capacidade técnica de entidades executoras deve ser exigida pelo conveniente contratante ao amparo do art. 30 da Lei nº 8.666, de 1993.

No âmbito das políticas públicas de emprego a exigência da capacidade técnica de entidades executoras está presente nas ações de qualificação profissional em Resolução do CODEFAT, aprimorada pela Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, conforme extrato de convênio a seguir:

“encaminhar ao CONCEDENTE, no caso da qualificação social e profissional, documentos referentes ao processo de contratação de entidades executoras, em *CD-Rom* ou disquete, **contendo diagnóstico da capacidade pedagógica (capacidade técnica das entidades)**, incluindo:

1. para cada entidade contratada: histórico da entidade, principais atividades realizadas em qualificação, projeto político pedagógico, qualificação do corpo gestor e docente;
2. para cada curso contratado: descrição dos objetivos, principais conteúdos (ementa), metodologia utilizada (fundamentos e instrumentos), tipo de atividades (cursos, seminários, oficinas, intercâmbio, pesquisa e outros), carga horária, cronograma de execução, especificação de ações estruturantes (formação de formadores, sensibilização de público, avaliação do ensino aprendizagem) e especificação do material didático;
3. parecer circunstanciado relativo às entidades e cursos contratados; e
4. cópia dos contratos firmados com as entidades executoras, para desenvolver ações de qualificação social e profissional no âmbito deste Instrumento;”

Por analogia, nos convênios de transição, serão determinados aos convenientes, que quando dos procedimentos para contratação das entidades executoras, exijam a apresentação dos seguintes documentos:

I - atestado de capacidade técnica, comprovando que a executora já prestou ou está prestando serviços de natureza similar aos que serão contratados;

II - declaração de que dispõe de pessoal técnico qualificado, portadores de experiência na execução de objeto similar ao licitado, acompanhada da relação nominal deste pessoal;

III - relatório de inspeção do Conveniente relativo ao inventário das instalações físicas, dos equipamentos, do mobiliário em geral e de pessoal técnico especializado disponíveis e adequados para coordenação das ações que serão objeto de contratação; e

IV - assinatura de termo de compromisso pela executora, para que em havendo necessidade de substituição dos profissionais de que trata o “item II”, sejam eles detentores de experiência equivalente ou superior à dos substituídos.

5. Monitoramento, Supervisão e Avaliação

De modo a assegurar a regular aplicação dos recursos públicos e a qualidade dos serviços prestados aos trabalhadores, o MTE dispensará especial atenção aos convênios de transição, por meio de monitoramento e supervisão sistemática, que será realizada da seguinte forma:

- I - por meio de equipe a ser instituída pela SPPE e das Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs;
- II - contratação de avaliação externa específica para os convênios de transição; e
- III - encaminhamento dos relatórios de supervisão e avaliação dos convênios de transição à Controladoria-Geral da União e ao Tribunal de Contas da União.