GRUPO I – CLASSE I – Primeira Câmara
TC 028.516/2024-9
Natureza: Pedido de Reexame em Solicitação do Congresso Nacional
Entidades: Departamento do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (extinta); Fundo de Amparo ao Trabalhador; Ministério do Trabalho e Emprego
Interessados: não há
Representação legal: não há

SUMÁRIO: PEDIDO DE REEXAME EM SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL SOBRE USO DE RECURSOS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) E DE EMENDAS PARLAMENTARES POR ENTIDADES SINDICAIS PARA EXECUTAR AÇÕES DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO (SINE). FALTA DE AMPARO LEGAL PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL CONSTITUÍREM UNIDADES DO SINE. AUSÊNCIA DE ESTUDOS QUE DEMONSTREM A NECESSIDADE DE AMPLIAÇÃO DA REDE SINE E DE NORMAS OPERACIONAIS PARA CUMPRIMENTO DO PROJETO PILOTO SINE-SOCIEDADE CIVIL. ATENDIMENTO DA SOLICITAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de pedido de reexame interposto pela Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) contra o Acórdão 2.454/2025-Plenário.

2. Na origem, o processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual o Deputado Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminhou requerimento de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, no qual solicita informações sobre "*a autorização do Governo Lula para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares*", mediante Resolução Codefat/MTE 1.008, de 21 de agosto de 2024, que estabeleceu critérios e diretrizes para instituição do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

3. A mencionada resolução estabeleceu critérios e diretrizes para a instituição do referido projeto piloto, com duração de 2 (dois) anos a partir de 2025, com o objetivo de testar a viabilidade de execução de ações e serviços do Sine por Organizações da Sociedade Civil (OSC), bem como verificar seus resultados.

4. Conforme o art. 2º, inciso I, da aludida norma, o Sine – Sociedade Civil é uma "*unidade de atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil (OSC), compreendendo a oferta de serviços definida na carta de serviços do Sine – Casa do Trabalhador, nos termos da Resolução Codefat nº 990, de 13 de dezembro de 2023*".

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

5. O Sistema Nacional de Emprego (Sine) constitui rede pública nacional de atendimento ao trabalhador, destinada à execução articulada de políticas de trabalho, emprego e renda, abrangendo, entre outras ações, a intermediação de mão de obra, a habilitação ao seguro-desemprego, a orientação e a qualificação profissional, o fomento à geração de emprego e renda e a produção de informações sobre o mercado de trabalho.

6. Entre suas diretrizes estão a ampliação do acesso ao trabalho decente, a integração e a execução descentralizada de suas ações entre as diferentes esferas de governo e a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho.

7. O sistema foi instituído originariamente pelo Decreto 76.403/1975 e atualmente é regido pela Lei 13.667/2018 e pelo Decreto 10.854/2021. No contexto do Sine, há também a Lei 7.998/1990, que disciplina o Programa do Seguro-Desemprego, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e estabelece ações de orientação, recolocação e qualificação profissional dos trabalhadores, operacionalizadas no âmbito do Sistema, além de fornecer sua principal fonte federal de financiamento (o FAT).

8. Conforme o art. 3º da Lei 13.667/2018, "*o Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por esta Lei*" (grifos acrescidos).

9. Segundo o art. 4º da mencionada norma, são unidades de atendimento do Sine "*as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat*" e "*as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrarem o Sine.*" O § 1º da lei prevê que "*o Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine*".

10. Nessa perspectiva, a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 teve como objetivo permitir que OSC pudessem executar ações e serviços do Sine, conforme critérios de seleção nela estabelecidos.

11. Após a realização de inspeção no MTE, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) apontou dois achados:

a) falta de previsão legal para entidades privadas constituírem unidades de atendimento do Sine; e

b) ausência de estudos que demonstrem a necessidade de ampliação da Rede Sine e de normas operacionais para cumprimento do projeto piloto Sine – Sociedade Civil.

12. Nesse contexto, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 2.454/2025-Plenário, prestar as informações indicadas ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do requerimento, bem como adotar as seguintes medidas corretivas:

"*9.2. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para se constituírem unidades de atendimento do Sine, por ausência de autorização na Lei 13.667/2018 para que essas entidades funcionem como unidades do sistema;*

9.3. dar ciência ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), a fim de que reorientem sua atuação administrativa, de que o projeto piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

9.4. recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que, na busca de soluções para os problemas atualmente enfrentados na política relativa ao Sine, atente para que sejam enfrentados todos os riscos envolvidos, bem como para que sejam definidos elementos importantes para sua governança, a exemplo das condições para eletividade das unidades públicas participantes, abrangência territorial da atuação, tipos de serviços que podem ser terceirizados ou ser objeto de parcerias, de acordo com a legislação vigente;"

13. Irresignada com essa deliberação, a Secretaria-Executiva do MTE interpôs o presente pedido de reexame, o qual recebeu a seguinte análise no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos):

"***ADMISSIBILIDADE***

3. Reitera-se a proposta de conhecimento do recurso, nos termos do exame de admissibilidade de peça 86 e do despacho de peça 87.

EXAME DE MÉRITO

4. Delimitação

4.1. O presente exame contempla as seguintes questões:

a) é cabível determinação ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador para que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para se constituírem unidades de atendimento do Sine, por ausência de autorização na Lei 13.667/2018 para que essas entidades funcionem como unidades do sistema;

b) é o caso de dar ciência ao MTE e ao Codefat, a fim de que reorientem sua atuação administrativa, de que o projeto piloto Sine - Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017.

5. Da inclusão de entidades privadas no Sine para funcionarem como unidades do sistema

5.1. Insurge-se a recorrente contra a determinação para que o MTE e o Codefat se abstivessem de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações, centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para atuação como unidades do Sine, sob o fundamento de inexistência de previsão na Lei 13.667/2018. Argumenta, em síntese, que:

5.2. Em 25/9/2023, a Força Sindical solicitou ao MTE a avaliação da viabilidade de retomada de parcerias para gestão de unidades do Sine com o Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo e de Mogi das Cruzes (peça 84, p. 1-2).

5.3. Constituído Grupo de Trabalho Especial, foram realizadas cinco reuniões, entre maio e julho de 2024, conforme Relatório GTE Sine - Sociedade Civil onde foram discutidas as características e funcionalidades e como se daria a regulamentação do objeto proposto no GTE (peça 84, p. 2).

5.4. Ao final das discussões, consolidou-se o entendimento de que o melhor formato seria o de projeto piloto, com duração de dois anos, com escopo reduzido e caráter experimental, de modo a permitir avaliação concreta de seus resultados cabendo, após esse período, caso necessário, serem realizados ajustes a partir de uma experiência concreta, podendo ser aprimorada ou descontinuada, caso os resultados não se mostrassem eficientes e eficazes (peça 84, p. 2).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

5.5. Emitido parecer jurídico com manifestação pela viabilidade jurídico-formal, o Codefat aprovou a Resolução 1.008/2024, publicada em 21/8/2024, instituindo o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil (peça 84, p. 2).

5.6. A leitura sistemática da Lei 13.667/2018, combinada com o regime de parcerias da Lei 13.019/2014 (MROSC), permite uma compreensão mais ampla da atuação possível do Sine, notadamente quando se trata de projetos pilotos de caráter experimental, sob governança do Poder Público. Em especial, destacam-se (peça 84, p. 3):

a) o art. 2º, inciso V, da Lei 13.667/2018, que estabelece como diretriz do Sine a "participação de representantes da sociedade civil em sua gestão";

b) o art. 3º, §1º, que define o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador Codefat como instância regulamentadora do Sine;

c) o art. 4º, §1º, que dispõe expressamente que "o Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine".

5.7. A partir desses dispositivos, verifica-se que o legislador conferiu ao Codefat margem de conformação normativa para adequar a rede de atendimento às necessidades da política, inclusive por meio de outras unidades de funcionamento não contínuo, o que é compatível com a lógica de projetos piloto, de caráter transitório e experimental (peça 84, p. 3).

5.8. A Resolução-Codefat 1.008/2024, ao instituir o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil, não substitui o modelo público de gestão do Sine, tampouco privatiza a política. Ao contrário, estabelece que as unidades Sine - Sociedade Civil seguirão o mesmo padrão de carta de serviços das unidades "Casa do Trabalhador", previstas na Resolução-Codefat 990/2023, trata de projeto limitado no tempo (dois anos) e territorialmente delimitado, que a gestão estratégica, a regulação, o monitoramento e a avaliação permanecem sob responsabilidade do MTE e do Codefat (peça 84, p. 3)

5.9. Adicionalmente, a Lei 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para fins de interesse público (peça 84, p. 3).

5.10. Desta forma não há impedimento para que organizações da sociedade civil atuem como parceiras executoras de serviços públicos, especialmente em regime experimental, desde que mantida a centralidade do ente público na gestão do sistema (peça 84, p. 3).

5.11. Portanto, a interpretação da Lei 13.667/2018 adotada no acórdão recorrido, ao exigir uma autorização expressa e literal para cada forma de unidade de atendimento, parece desconsiderar, a cláusula ampla do art. 4º, § 1º, que permite outras unidades, inclusive não contínuas, o papel do Codefat como instância regulamentadora e à articulação com o MROSC (Lei 13.019/2014), que justamente disciplina a cooperação com OSCs em políticas públicas (peça 84, p. 3).

5.12. A matéria foi analisada pela CONJUR, seguindo todos os ritos e procedimentos legais disponíveis, bem como amparada em dispositivos legais. Ademais, trata-se de um instrumento provisório, projeto piloto com características de estudo de caso, para ao final, verificada ou não a viabilidade, discutir-se implementação perene e regular, não sendo o momento no caso em tela (peça 84, p. 3).

5.13. Esclareceu o MTE que ainda não havia ocorrido celebração de quaisquer instrumentos desse tipo, liberação de recursos, assinatura de instrumentos jurídicos, formalização de parcerias ou instalação de unidades Sine - Sociedade Civil (peça 84, p. 6).

5.14. O projeto encontra-se na fase de pré-implementação, e todo seu trâmite administrativo foi interrompido assim que surgiram manifestações preliminares do órgão de controle. Dessa forma, não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

há dano ao erário, violação à Lei 13.667/2018 e execução de políticas em desacordo com o marco legal (peça 84, p. 6).

5.15. A determinação do TCU, ainda que legítima, incide sobre um cenário hipotético, não consumado, reforçando a necessidade de diálogo institucional entre MTE, Codefat e CONJUR/MTE para ajuste interpretativo e eventual aperfeiçoamento normativo (peça 84, p. 6).

5.16. o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil representa iniciativa legítima de inovação administrativa, concebida para testar, em ambiente controlado, alternativas que possam fortalecer a capilaridade, a eficiência e a qualidade do atendimento ao trabalhador brasileiro, sem comprometer a estrutura pública da política de emprego. Eventuais ajustes recomendados pelo TCU poderão ser oportunamente incorporados, sem prejuízo da essência experimental da proposta (peça 84, p. 7).

Análise:

5.17. Nos termos do art. 3º da Lei 13.667/2018, o Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por aquela Lei. O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, instituído pela Lei 7.998/1990, constitui instância regulamentadora do Sine (art. 3º, § 1º, da Lei 13.667/2018).

5.18. Ademais, dispõe o art. 4º da Lei 13.667/2018 que são unidades de atendimento do Sine, de funcionamento contínuo, as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat, bem como as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrarem o Sine. Na forma do § 1º do art. 4º desse diploma legal, o Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine.

*5.19. Embora o art. 4º, § 1º, da Lei 13.667/2018 preveja que **outras** unidades possam prestar atendimento do Sine quando autorizadas pelo Codefat, órgão que detém competência, entre outras, para regulamentar o sistema (art. 3º, § 1º, da mesma lei e art. 19, inciso V, da Lei 7.998/1990), há que se interpretar sistematicamente a norma atentando que os dispositivos legais guardem coerência interna. Nesse contexto, tem-se que não há amparo em tais disposições legais para que entidades privadas possam ser autorizadas a constituir unidades do Sine.*

*5.20. Assim, no voto condutor do acórdão recorrido, asseverou-se que, partindo dessa premissa e considerando que o caput do art. 3º se refere apenas a **órgãos governamentais**, infere-se que, para excepcionar esse escopo, possibilitando o atendimento por agentes privados, um parágrafo pertencente ao mesmo art. 3º teria de fazê-lo clara e expressamente – e não o fez. Já no art. 4º, § 1º, foi utilizada a expressão **outras unidades**, que remete a estruturas internas dos órgãos governamentais referidos no caput.*

5.21. Ressaltou o Relator que a Lei 13.667/2018 não contém nenhuma menção a entidades privadas, ao contrário do anterior Decreto 76.403/1975, que criou o Sine e dispunha, em seu art. 2º, que o sistema era integrado pela "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".

5.22. Com o advento da Lei 13.667/2018 (art. 23), o sistema passou a ser regido inteiramente pelas disposições dessa nova lei e da regulamentação do Codefat, da qual se sobressai a Resolução-Codefat 994/2024, que, nos limites da lei, também estabelece a adesão ao Sine apenas por órgãos públicos (art. 3º).

5.23. Nesse contexto, tem-se que a ausência de vedação expressa não autoriza a inclusão de entidades privadas como unidades da Rede Sine, especialmente porque a própria Lei 13.667/2018 já delimita, de forma clara, quais entes integram sua estrutura. Assim, em consonância com a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

manifestação da unidade técnica especializada da Corte de Contas, a interpretação sistemática da norma permite concluir que a Resolução-Codefat 1.008/2024 extrapolou os limites possíveis para o exercício do poder regulamentar.

5.24. Defendeu a recorrente que não haveria impedimento para que organizações da sociedade civil atuem como parceiras executoras de serviços públicos, especialmente em regime experimental, desde que mantida a centralidade do ente público na gestão do sistema, haja vista que a Lei 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para fins de interesse público.

5.25. Asseverou que interpretação da Lei 13.667/2018 adotada no acórdão recorrido, ao exigir uma autorização expressa e literal para cada forma de unidade de atendimento, desconsidera a cláusula ampla do art. 4º, § 1º, que permite outras unidades, inclusive não contínuas, o papel do Codefat como instância regulamentadora e à articulação com o MROSC (Lei 13.019/2014), que justamente disciplina a cooperação com OSCs em políticas públicas.

5.26. Observa-se que a possibilidade de incidência, no âmbito do Sine, das disposições da Lei 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para fins de interesse público, já foi devidamente refutado pelo Relator do acórdão recorrido, conforme excerto a seguir transcrito:

> *18. Sobre o ponto, avaliei preliminarmente, no voto condutor do Acórdão 1.083/2025-Plenário (peça 31), que a parceria poderia encontrar respaldo nas disposições da Lei 13.019/2014, que institui normas gerais para as parcerias entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração ou de fomento ou, ainda, em acordos de cooperação (peça 24).*
>
> *19. No entanto, após a realização da inspeção e a compilação das informações angariadas, não tenho dúvidas de que a correta compreensão, no âmbito da específica aplicação da Lei 13.667/2018 (a "Lei do Sine"), deve ser mais restritiva. Os novos elementos, bem como um olhar mais detido nas normas de regência e, sobretudo, do que estabelece o art. 3º da referida lei ("... **e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem...)** permitem atestar, com clareza, a falta de amparo legal para a assunção do papel de unidade de atendimento do Sine por agentes privados.*
>
> *20. Também não vislumbro, a princípio, razões para se dar tratamento distinto ao terceiro setor em relação aos requisitos impostos a municípios para adesão ao Sine e às atividades referentes ao controle das ações desenvolvidas. Para ilustrar, cito a exigência de que o município tenha mais de 200 mil habitantes para aderir ao sistema e se sujeite à fiscalização por Conselho do Trabalho, Emprego e Renda constituído (art. 3º, inciso III, e art. 26, § 3º, da Resolução-Codefat 994/2024). Admitir a participação de instituições privadas no Sistema Sine seria, potencialmente, lhes dedicar situação mais favorável do que aquela atribuída aos entes federados.*
>
> *21. Essas constatações, aliadas à inexistência de estudos para amparar o projeto, como abordarei a seguir, resultam no acerto da proposta da unidade especializada no sentido de determinar ao MTE e ao Codefat que se abstenham de celebrar ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para que constituam unidades de atendimento do Sine*
>
> *22. Ressalto que essa determinação, ao que tudo indica, não trará consequências em parcerias em andamento, pois o MTE optou por aguardar a decisão desta Corte de Contas para dar prosseguimento ao projeto piloto em questão e ainda indicou: i) não ter celebrado instrumentos com entidades do terceiro setor para a execução dos serviços do Sine; e ii) não haver previsão de disponibilização de recursos para esta iniciativa neste ano, em virtude dos cortes orçamentários e da não destinação de valores mediante emendas parlamentares.*

5.27. Diante disso, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pela recorrente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

6. Da instituição do projeto piloto Sine - Sociedade Civil sem observância do disposto no Decreto 9.203/2017

6.1. Insurge-se a recorrente contra o entendimento do TCU de que o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil teria sido instituído sem estudos técnicos prévios, sem justificativas de necessidade de ampliação da rede e sem normas operacionais suficientes, mencionando afronta ao disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017. Argumenta, em síntese, que:

6.2. A própria concepção de projeto piloto na gestão pública atende a uma lógica incremental de formulação de política, em que se parte de evidências gerais e diagnósticos já existentes sobre a política (no caso, o Sine e a Casa do Trabalhador), desenha-se uma intervenção limitada no tempo e no espaço e utilizam-se instrumentos robustos de monitoramento e avaliação para produzir evidências específicas sobre aquela alternativa de implementação (peça 84, p. 4).

6.3. No bojo da modernização tecnológica e visando atender os trabalhadores conectados à rede, o MTE tem promovido constante e gradual transição do Sine, do presencial para o digital, por meio da evolução de processos e sistemas, bem como pelo desenvolvimento de ferramentas tecnológicas, tais como Portal Emprega Brasil, Portal EmpregaAI e CTPS Digital (peça 84, p. 4).

6.4. Um ponto de extrema relevância que precisa ser levado em conta quando observada a temática ora abordada, consiste no fato de tratar-se a presente demanda de um projeto piloto com duração de dois anos, com capacidade reduzida e número restrito de aplicações para análise de viabilidade conforme disposto no normativo que lhe dá origem (peça 84, p. 5).

6.5. A concepção de projeto piloto, pela sua própria natureza, não demanda estudos prévios exaustivos, mas sim a experimentação controlada em pequena escala para subsidiar decisões futuras. Trata-se de metodologia reconhecida de gestão pública, cuja função é exatamente fornecer as evidências técnicas que o TCU menciona como ausentes, de modo a verificar, ao final do período de teste, a pertinência ou não de sua adoção em caráter permanente (peça 84, p. 5).

6.6. A inclusão de organizações da sociedade civil na gestão de unidades do Sine pode beneficiar significativamente a execução de políticas públicas de emprego, adaptando os serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional às necessidades locais. O envolvimento de entidades patronais e laborais organizações do terceiro setor amplia as oportunidades de apoio aos empregadores e trabalhadores, sem comprometer a integridade e a gestão pública sobre o seguro-desemprego, que continuará sendo de responsabilidade exclusiva do MTE (peça 84, p. 5).

6.7. Com um monitoramento rigoroso e foco na transparência, as chances de que a descentralização e as novas parcerias sejam efetivas e beneficiem a todos os envolvidos aumentam exponencialmente, fortalecendo as políticas de emprego no Brasil sem comprometer a integridade do sistema público de emprego nem as atividades ou o orçamento das unidades de atendimento do Sine já existentes (peça 84, p. 5).

6.8. Quanto às normas operacionais e requisitos de governança, é necessário esclarecer que não procede a afirmação de inexistência de regulamentação suficiente para a execução do projeto piloto. A Resolução-Codefat 1.008/2024 já estabeleceu os parâmetros estruturantes da iniciativa, ao definir sua natureza eminentemente experimental, delimitar o escopo dos serviços a serem ofertados, fixar sua duração e atribuir ao Coordenador Nacional do Sine a competência para detalhar sua execução por meio de ato normativo específico (peça 84, p. 6).

6.9. Assevera o Ministério do Trabalho e Emprego que o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil, instituído pela Resolução-Codefat 1.008/2024, encontra-se amparado em fundamentos legais, administrativos e técnicos que justificam sua concepção, seu desenho metodológico e seu caráter experimental. A análise detalhada evidencia que a iniciativa respeita as competências atribuídas ao Codefat e ao MTE pela Lei 13.667/2018, especialmente no que se refere à possibilidade de instituição

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

de outras unidades de atendimento, de funcionamento contínuo ou não, bem como à participação da sociedade civil na gestão da política pública de emprego (peça 83, p. 1).

6.10. O processo de elaboração da proposta foi conduzido com ampla participação social e tripartite, mediante a atuação do Grupo de Trabalho Especial, com debates registrados, documentos técnicos produzidos e pareceres jurídicos emitidos. A governança foi estruturada com base em instrumentos normativos consistentes, destacando-se a minuta de Instrução Normativa aprovada pela Consultoria Jurídica do Ministério, cujo conteúdo preserva a transparência, o controle público, a responsabilização das entidades participantes e a supervisão direta do MTE, em plena conformidade com o MROSC (Lei 13.019/2014) e com os princípios da governança pública previstos no Decreto 9.203/2017 (peça 83, p. 1).

6.11. O Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil representa iniciativa legítima de inovação administrativa, concebida para testar, em ambiente controlado, alternativas que possam fortalecer a capilaridade, a eficiência e a qualidade do atendimento ao trabalhador brasileiro, sem comprometer a estrutura pública da política de emprego. Eventuais ajustes recomendados pelo TCU poderão ser oportunamente incorporados, sem prejuízo da essência experimental da proposta (peça 83, p. 2).

Análise:

6.12. Na presente SCN, foram solicitadas informações ao Tribunal de Contas da União sobre a "autorização do Governo Lula para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares" na execução do Sistema Nacional de Emprego (Sine) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

6.13. Quanto ao seu atendimento, observou-se que a solicitação se referia, especificamente, à Resolução-Codefat/MTE 1.008, de 21/8/2024, que estabeleceu critérios e diretrizes para a instituição do Projeto Piloto para implementação, credenciamento e funcionamento das unidades do Sine - Sociedade Civil, com duração de dois anos, a partir de 2025, e a previsão de que novos agentes (confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil) administrassem as unidades de atendimento ao trabalhador da Rede Sine.

6.14. Cabe ressaltar que o Sistema Nacional de Emprego é responsável pela execução de políticas de emprego, incluindo intermediação de mão de obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação e certificação profissional, pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho e fomento a atividades autônomas e empreendedoras, sendo regido por ampla legislação, da qual se destaca a Lei 7.998/1990, que também regulamenta o Programa do Seguro-Desemprego e o Abono Salarial.

6.15. Ante a ausência, nos autos, de estudos e pesquisas que, eventualmente, tenham indicado a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores, bem como da norma, possivelmente, editada para regulamentar os procedimentos a serem adotados, houve a autorização de realização de inspeção objetivando colher os subsídios necessários para prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional.

6.16. A unidade técnica especializada apurou que faltariam evidências técnicas, estudos e pesquisas, documentados e prévios à implantação do projeto, feitos pelo órgão condutor da política que indiquem a necessidade de ampliação da Rede Sine e/ou a insuficiência das atuais unidades de atendimento aos trabalhadores, assim como também inexiste diagnóstico formal do problema a ser combatido com o fim de reformular a política, em ofensa ao disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017 acerca das seguintes diretrizes da governança pública, in verbis:

> *VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;*
>
> *VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

6.17. Consta do presente processo que o MTE, antes da aprovação do projeto, criou, por intermédio da Resolução-Codefat 997/2024, grupo de trabalho especial com o objetivo de elaborar proposta de regulamentação para que entidades representativas de trabalhadores, sem fins lucrativos, executem ações e serviços do Sine (peça 49, p. 21), porém o órgão não apresentou à Corte de Contas documentos como os apontados pela unidade técnica especializada.

6.18. Ressaltou o Relator que a Resolução-Codefat/MTE 1.008/2024 apresenta apenas as diretrizes gerais para o projeto, mas não contém elementos que seriam importantes para a governança, transparência e accountability dos recursos envolvidos, a exemplo das condições para eletividade das organizações participantes, tipos de serviços que poderiam ser por elas executados, critérios para controle dos gastos e prestação de contas e sistemática de avaliação dos serviços prestados.

6.19. Ademais, concordou que o projeto piloto "já partiu de uma solução (utilizar entidades do terceiro setor na execução de serviços do Sine) para resolver o suposto problema da insuficiência de prestação de ações e serviços do Sine" (item 28 da instrução), o que não se alinha às melhores práticas, porque a definição não é resultado de um estudo prévio e fundamentado. O fato de se tratar de projeto experimental – que poderia não ser continuado a depender de seus resultados – atenua a ocorrência, mas não dispensa as justificações para o modelo eleito.

6.20. Segundo a recorrente, um ponto de extrema relevância que precisa ser levado em conta quando observada a temática ora abordada, consiste no fato de tratar-se a presente demanda de um projeto piloto com duração de dois anos, com capacidade reduzida e número restrito de aplicações para análise de viabilidade conforme disposto no normativo que lhe dá origem.

6.21. Acrescentou que a concepção de projeto piloto, pela sua própria natureza, não demanda estudos prévios exaustivos, mas sim a experimentação controlada em pequena escala para subsidiar decisões futuras. Trata-se de metodologia reconhecida de gestão pública, cuja função é exatamente fornecer as evidências técnicas que o TCU menciona como ausentes, de modo a verificar, ao final do período de teste, a pertinência ou não de sua adoção em caráter permanente.

6.22. Defendeu ainda que o Projeto Piloto Sine - Sociedade Civil representa iniciativa legítima de inovação administrativa, concebida para testar, em ambiente controlado, alternativas que possam fortalecer a capilaridade, a eficiência e a qualidade do atendimento ao trabalhador brasileiro, sem comprometer a estrutura pública da política de emprego. Eventuais ajustes recomendados pelo TCU poderão ser oportunamente incorporados, sem prejuízo da essência experimental da proposta.

6.23. Ocorre que, embora não sejam poucos os entraves para a melhoria da política, inclusive no que se refere às próprias dificuldades relatadas pelo MTE para a adesão de municípios e consórcios públicos ao Sine (item 92 da instrução reproduzida no relatório desta deliberação), considerou o Relator ser salutar a busca por soluções imediatas, desde que o projeto respeite integralmente a legislação vigente. Ainda, é importante não se desprezar a necessidade de resolver os problemas que dificultam a execução das ações pelos órgãos públicos, o que não permite, por outro lado, o desvirtuamento das normas de regência, por meio da transferência da responsabilidade pelo atendimento a agentes privados.

6.24. Ademais, o Relator, sem pretender adentrar o exame de mérito das possíveis soluções ou da minuta de instrução normativa apresentada, registrou ser necessária definição clara de quais atividades do Sine podem ser objeto de terceirização ou mesmo de parcerias com instituições privadas, em face do entendimento jurídico e jurisprudencial de que a delegação só pode ocorrer para atividades que não sejam típicas ou exclusivas do Estado.

6.25. Nesse contexto, tem-se que o projeto piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

expansão da política de trabalho, emprego e renda, com inobservância das disposições do art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017.

6.26. Diante disso, opina-se pela rejeição dos argumentos apresentados pela recorrente.

CONCLUSÃO

7. Do exame, conclui-se:

a) ser cabível determinação ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador para que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para se constituírem unidades de atendimento do Sine, por ausência de autorização na Lei 13.667/2018 para que essas entidades funcionem como unidades do sistema;

b) que é o caso de dar ciência ao MTE e ao Codefat, a fim de que reorientem sua atuação administrativa, de que o projeto piloto Sine - Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017.

7.1. Por conseguinte, deve-se negar provimento ao presente recurso.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992:

a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento;

b) informar à recorrentes e demais interessados do acórdão a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos."

14. O corpo diretivo da unidade técnica aquiesceu ao aludido encaminhamento.

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146408.

VOTO

Cuidam os autos de pedido de reexame interposto pela Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) contra o Acórdão 2.454/2025-Plenário.

2. Na origem, o processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual o Deputado Joseildo Ramos, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) da Câmara dos Deputados, encaminhou requerimento de autoria do Deputado Evair Vieira de Melo, no qual solicita informações sobre "*a autorização do Governo Lula para que sindicatos utilizem recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de emendas parlamentares*", mediante Resolução Codefat/MTE 1.008, de 21 de agosto de 2024, que estabeleceu critérios e diretrizes para instituição do Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil, no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

3. A mencionada resolução estabeleceu critérios e diretrizes para a instituição do referido projeto piloto, com duração de 2 (dois) anos a partir de 2025, com o objetivo de testar a viabilidade de execução de ações e serviços do Sine por Organizações da Sociedade Civil (OSC), bem como verificar seus resultados.

4. Conforme o art. 2º, inciso I, da aludida norma, o Sine – Sociedade Civil é uma "*unidade de atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil (OSC), compreendendo a oferta de serviços definida na carta de serviços do Sine – Casa do Trabalhador, nos termos da Resolução Codefat nº 990, de 13 de dezembro de 2023*".

5. O Sistema Nacional de Emprego (Sine) constitui rede pública nacional de atendimento ao trabalhador, destinada à execução articulada de políticas de trabalho, emprego e renda, abrangendo, entre outras ações, a intermediação de mão de obra, a habilitação ao seguro-desemprego, a orientação e a qualificação profissional, o fomento à geração de emprego e renda e a produção de informações sobre o mercado de trabalho.

6. Entre suas diretrizes estão a ampliação do acesso ao trabalho decente, a integração e a execução descentralizada de suas ações entre as diferentes esferas de governo e a adequação entre a oferta e a demanda de força de trabalho.

7. O sistema foi instituído originariamente pelo Decreto 76.403/1975 e atualmente é regido pela Lei 13.667/2018 e pelo Decreto 10.854/2021. No contexto do Sine, há também a Lei 7.998/1990, que disciplina o Programa do Seguro-Desemprego, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e estabelece ações de orientação, recolocação e qualificação profissional dos trabalhadores, operacionalizadas no âmbito do Sistema, além de fornecer sua principal fonte federal de financiamento (o FAT).

8. Conforme o art. 3º da Lei 13.667/2018, "*o Sine será gerido e financiado, e suas ações e serviços serão executados, conjuntamente pelo Ministério do Trabalho e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo que dele participem, na forma estabelecida por esta Lei*" (grifos acrescidos).

9. Segundo o art. 4º da mencionada norma, são unidades de atendimento do Sine "*as Superintendências Regionais do Trabalho e as unidades implantadas por instituições federais autorizadas pelo Codefat*" e "*as unidades instituídas pelas esferas de governo que integrarem o Sine.*" O § 1º da lei prevê que "*o Codefat poderá autorizar outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine*".

10. Nessa perspectiva, a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 teve como objetivo permitir que OSC pudessem executar ações e serviços do Sine, conforme critérios de seleção nela estabelecidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146409.

11. Após a realização de inspeção no MTE, a equipe da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) apontou dois achados:

a) falta de previsão legal para entidades privadas constituírem unidades de atendimento do Sine; e

b) ausência de estudos que demonstrem a necessidade de ampliação da Rede Sine e de normas operacionais para cumprimento do projeto piloto Sine – Sociedade Civil.

12. Nesse contexto, este Tribunal decidiu, por meio do Acórdão 2.454/2025-Plenário, prestar as informações indicadas ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados e ao autor do requerimento, bem como adotar as seguintes medidas corretivas:

> "*9.2. determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) que se abstenham de celebrar termos de fomento, colaboração, parceria ou quaisquer outros ajustes com confederações e centrais sindicais, sindicatos e organizações da sociedade civil para se constituírem unidades de atendimento do Sine, por ausência de autorização na Lei 13.667/2018 para que essas entidades funcionem como unidades do sistema;*
>
> *9.3. dar ciência ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), a fim de que reorientem sua atuação administrativa, de que o projeto piloto Sine-Sociedade Civil foi instituído sem evidências técnicas e justificativas da necessidade de funcionamento de novas unidades do Sine para expansão da política de trabalho, emprego e renda, infringindo o disposto no art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017;*
>
> *9.4. recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) que, na busca de soluções para os problemas atualmente enfrentados na política relativa ao Sine, atente para que sejam enfrentados todos os riscos envolvidos, bem como para que sejam definidos elementos importantes para sua governança, a exemplo das condições para eletividade das unidades públicas participantes, abrangência territorial da atuação, tipos de serviços que podem ser terceirizados ou ser objeto de parcerias, de acordo com a legislação vigente;*"

13. Irresignada com essa deliberação, a Secretaria-Executiva do MTE interpôs o presente pedido de reexame, no qual alegou o seguinte, em apertada síntese:

a) a interpretação sistemática da Lei 13.667/2018, em conjunto com a Lei 13.019/2014, permite a atuação de organizações da sociedade civil na execução de ações e serviços do Sine, uma vez que a primeira norma prevê, entre suas diretrizes, a participação de representantes da sociedade civil na gestão do sistema (art. 2º, inciso V), atribui ao Codefat competência regulamentadora (art. 3º, § 1º) e autoriza esse Conselho a instituir outras unidades, de funcionamento contínuo ou não, para atendimento do Sine (art. 4º, § 1º);

b) o legislador conferiu ao Codefat margem de conformação normativa suficiente para autorizar unidades de caráter experimental, ao passo que a Lei 13.019/2014 forneceu o regime jurídico necessário à celebração de parcerias com OSC;

c) o Projeto Piloto Sine – Sociedade Civil não implica a privatização ou substituição do modelo público de gestão do Sine, porquanto tem duração limitada, escopo reduzido e caráter experimental, permanecendo sob responsabilidade do MTE e do Codefat a gestão estratégica, a regulação, o monitoramento e a avaliação da política, de modo que as OSC atuariam como parceiras executoras de determinados serviços públicos, sob governança estatal;

d) a instituição do projeto foi precedida de processo administrativo regular, com criação de Grupo de Trabalho Especial, realização de reuniões para discussão de seu desenho e regulamentação,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146409.

emissão de parecer jurídico favorável à sua viabilidade jurídico-formal e posterior aprovação da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 pelo Codefat;

e) o projeto se encontrava apenas em fase de pré-implementação, sem celebração de instrumentos, transferência de recursos ou instalação de unidades, tendo sua tramitação sido suspensa após as manifestações preliminares do TCU, razão pela qual a determinação recorrida incidiria sobre situação ainda não concretizada;

f) quanto à ausência de estudos prévios, a própria natureza de um projeto piloto pressupõe experimentação controlada e em pequena escala, destinada justamente a produzir evidências que subsidiem futura decisão acerca da adoção definitiva ou não do modelo, não sendo razoável exigir estudos prévios exaustivos para iniciativa concebida como instrumento de aprendizado e avaliação;

g) a iniciativa se insere no processo de modernização e ampliação do atendimento do Sine e pode aumentar a capilaridade, a eficiência e a qualidade dos serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional, sem comprometer a estrutura pública da política nem a gestão estatal do seguro-desemprego; e

h) não procede a afirmação de insuficiência de regulamentação e governança, pois a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 já teria estabelecido os parâmetros estruturantes do projeto, cabendo ao Coordenador Nacional do Sine detalhar sua execução em ato específico, além de ter sido elaborada minuta de instrução normativa, aprovada pela Consultoria Jurídica do MTE, contemplando mecanismos de transparência, controle, responsabilização das entidades participantes e supervisão pelo Ministério.

14. A Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos) rejeitou as aludidas razões recursais, argumentando que a interpretação sistemática dos arts. 3º e 4º da Lei 13.667/2018 restringe a execução das ações e a constituição das unidades do Sine a estruturas governamentais, de modo que o art. 4º, § 1º, não pode ser lido como autorização para incluir entidades privadas.

15. De outro lado, considerou que o caráter experimental do projeto piloto não afasta a necessidade de diagnóstico, evidências e justificativas prévias para a expansão da política, exigidas pelo art. 4º, VII e VIII, do Decreto 9.203/2017, sobretudo porque não foram apresentados estudos que demonstrassem a necessidade de ampliação da Rede Sine.

16. Por esses motivos, propôs que o expediente recursal fosse conhecido e, no mérito, desprovido.

17. Feito esse necessário resumo, passo a decidir.

18. Preliminarmente, conheço do pedido de reexame, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 48 da Lei 8.443/1992.

19. Quanto ao mérito, acolho a análise e o encaminhamento da unidade técnica e incorporo os argumentos utilizados como razão de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

20. A controvérsia recursal exige, inicialmente, distinguir duas questões que, embora relacionadas, não se confundem: de um lado, a possibilidade ou não de OSC se constituírem em unidades de atendimento integrantes da Rede Sine; de outro, a possibilidade de determinadas atividades desenvolvidas no âmbito do Sistema serem executadas por particulares mediante terceirização ou instrumentos de parceria.

21. Quanto à primeira questão, entendo que não assiste razão à recorrente. Como consignado pela AudRecursos e no voto condutor da deliberação recorrida, o § 1º do art. 4º da Lei 13.667/2018 não autoriza que unidades estranhas à Administração Pública integrem o Sine.

24. O aludido dispositivo, ao permitir que o Codefat autorize “outras unidades” para atendimento do Sine, não pode ser interpretado isoladamente, mas em consonância com o art. 3º da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146409.

mesma lei, segundo o qual as ações e os serviços do Sistema serão executados pelo Ministério do Trabalho e Emprego e por órgãos específicos integrados à estrutura administrativa das esferas de governo participantes.

25. Nesse contexto, a expressão "outras unidades", constante do art. 4º, § 1º, confere ao Codefat margem para conformar a estrutura de atendimento do Sistema, não para alterar, por ato regulamentar, a natureza dos sujeitos aos quais a lei atribuiu sua execução. Admitir isso seria usurpar o desenho da política pública definido pelo legislador, o que implicaria o exercício inconstitucional do poder regulamentar.

26. Essa conclusão também pode ser obtida pela interpretação histórica das regras do sistema nacional de emprego. Diferentemente da norma anterior (Decreto 76.403/1975), que expressamente admitia postos e balcões de empregos públicos ou particulares, a Lei 13.667/2018 não contém previsão autorizando entidades privadas a integrar a Rede Sine como unidades de atendimento. Por mais esse motivo, é inviável uma interpretação extensiva do art. 4º, § 1º, da última norma.

27. Também não altera essa conclusão o fato de o art. 2º, inciso V, da Lei 13.667/2018 estabelecer como diretriz do Sine a presença de representantes da sociedade civil em sua gestão. A participação social na governança da política pública não se confunde com a atribuição, a entidades privadas, da própria execução institucional do Sistema na condição de unidades integrantes de sua rede.

28. Tampouco a Lei 13.019/2014 fornece o fundamento legal que falta ao modelo instituído pela Resolução Codefat/MTE 1.008/2024. O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil disciplina os instrumentos e requisitos para a formação de parcerias entre a Administração Pública e as OSCs, mas não amplia as competências materiais previstas na legislação específica de determinada política pública.

29. Em outros termos, a Lei 13.019/2014 pode disciplinar como determinada atividade juridicamente passível de parceria será executada por uma OSC, mas não define, por si só, quais competências atribuídas por lei ao poder público podem ser transferidas a essas entidades.

30. Essa conclusão, contudo, não conduz ao entendimento de que toda e qualquer participação de entidades privadas na execução de atividades relacionadas ao Sine seja juridicamente vedada.

31. Nesse ponto, considero relevante reiterar a distinção já efetuada no voto condutor do Acórdão 2.454/2025-Plenário entre a transferência integral da responsabilidade pelo atendimento a agentes privados e a execução pontual de determinadas atividades por meio de terceirização ou parceria.

32. A própria decisão recorrida recomendou ao MTE, no subitem 9.4, que, no aprimoramento da política, definisse os tipos de serviços suscetíveis dessas formas de execução terceirizada, de acordo com a legislação vigente.

33. Com efeito, a aferição da possibilidade de participação de particulares deve considerar a natureza de cada atividade desempenhada no âmbito do Sine. Aquelas que envolvam exercício de competência decisória estatal, reconhecimento de direitos, utilização de prerrogativas públicas ou disposição de recursos públicos não podem ser transferidas a particulares sem autorização legal adequada.

34. De outro lado, atividades de caráter predominantemente material, técnico ou instrumental podem, em princípio, comportar execução mediante terceiros ou em regime de parceria, desde que não haja reserva legal ao Estado e permaneçam sob responsabilidade pública a direção da política, sua regulação, fiscalização e as decisões administrativas propriamente ditas.

35. São ilustrativas, a propósito, as considerações trazidas pelo relator **a quo** sobre o tema:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146409.

> "*38. A priori, penso que atividades de habilitação ao seguro-desemprego, por exemplo, por envolver ato de reconhecimento de despesa pública, não se ajustam às hipóteses de terceirização. O que objetivo, neste ponto, é diferenciar a transferência completa da responsabilidade pelo atendimento a agentes privados – o que não encontra amparo no ordenamento jurídico – da transferência pontual de certas atividades via terceirização ou parcerias – viável em circunstâncias específicas.*"

36. Desse modo, eventual utilização do regime da Lei 13.019/2014 pressupõe como etapa lógica anterior identificar se a atividade específica é juridicamente passível de execução por entidade privada. Apenas depois dessa definição cabe examinar a adequação de termo de colaboração, termo de fomento ou outro instrumento previsto no ordenamento.

37. É precisamente nesse aspecto que reside, a meu juízo, a desconformidade da Resolução Codefat/MTE 1.008/2024. O ato normativo não se limitou a identificar determinadas atividades materiais ou instrumentais que poderiam ser executadas por OSC. Ao contrário, definiu o Sine – Sociedade Civil como "*unidade de atendimento da Rede Sine sob gestão direta de Organizações da Sociedade Civil*", com oferta dos serviços previstos na carta de serviços do Sine – Casa do Trabalhador.

38. Assim, tendo em vista que o modelo instituído ultrapassou a celebração de parcerias pontuais e atribuiu à entidade privada uma posição institucional dentro da própria Rede Sine para a qual não se identifica autorização na Lei 13.667/2018, reputo correta a determinação consignada no subitem 9.2 do Acórdão 2.454/2025-Plenário.

39. Cabe enfatizar que o aludido comando não deve ser compreendido como vedação genérica à celebração de qualquer parceria entre o MTE e OSC. Seu alcance está expressamente relacionado à celebração de ajustes destinados a fazer com que essas entidades "*se constituam unidades de atendimento do Sine*". Nada impede que o ministério, observada a legislação aplicável, examine a possibilidade de execução por terceiros de atividades específicas que, por sua natureza, sejam materialmente delegáveis, providência, aliás, expressamente contemplada na recomendação do subitem 9.4 da deliberação recorrida.

40. Também não merecem acolhida os argumentos relativos ao segundo achado, concernente à ausência de evidências técnicas e justificativas prévias para a instituição do projeto.

41. É certo que projetos-piloto constituem instrumentos legítimos de experimentação e podem ser empregados justamente para produzir evidências acerca da eficácia de determinada solução antes de sua implementação em maior escala. Essa característica, contudo, não dispensa a Administração de demonstrar previamente qual problema pretende enfrentar, sua dimensão, as razões para escolha da alternativa a ser testada, o público e o território em que será aplicada e os riscos relevantes da intervenção.

42. Não se trata, portanto, de exigir estudo exaustivo que antecipe os próprios resultados a serem obtidos com a experiência. A análise prévia exigida pelo art. 4º, incisos VII e VIII, do Decreto 9.203/2017 possui finalidade diversa: assegurar que a escolha da solução experimental resulte de processo decisório orientado por evidências e que haja correspondência entre o problema diagnosticado e a alternativa selecionada.

43. No caso concreto, conforme consignado pela unidade técnica, não foram apresentados estudos prévios que demonstrassem a insuficiência da atual Rede Sine, delimitassem territorialmente as lacunas de atendimento ou justificassem por que a criação de unidades geridas por OSC constituiria alternativa adequada em comparação com outras possibilidades de aprimoramento da política, inclusive o fortalecimento das unidades públicas existentes e a ampliação da participação de municípios e consórcios públicos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146409.

44. A AudRecursos assinalou, nesse sentido, que o projeto partiu diretamente da solução – utilização de entidades do terceiro setor – sem que tivesse sido previamente demonstrado, de forma técnica e documentada, o problema específico que justificaria a adoção desse modelo.

45. A criação de Grupo de Trabalho, a realização de reuniões e a emissão de parecer jurídico favorável à viabilidade formal da proposta demonstram a existência de procedimento administrativo destinado à formulação do projeto, mas não substituem o diagnóstico técnico exigido para fundamentar a escolha da política pública, tampouco suprem a ausência de autorização legal para que entidades privadas assumam a condição de unidades do sistema.

46. Da mesma forma, não afasta a constatação o argumento de que a Resolução Codefat/MTE 1.008/2024 já estabeleceria parâmetros suficientes de governança. Conforme apurado, o ato continha apenas as diretrizes gerais da iniciativa, permanecendo pendentes de definição aspectos relevantes, tais como a territorialidade, os critérios de elegibilidade das entidades, a delimitação dos serviços passíveis de execução e outras regras operacionais.

47. Por fim, o fato de não terem sido celebradas parcerias, transferidos recursos ou instaladas unidades do Sine – Sociedade Civil não constitui fundamento para afastar a determinação. Ao contrário, a circunstância demonstra que a medida adotada pelo Tribunal incidiu antes da consolidação de situação incompatível com a legislação de regência, sem repercussões sobre ajustes já celebrados.

48. Sendo assim, acompanho a proposta da AudRecursos no sentido de conhecer do presente pedido de reexame e, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo inalterado o Acórdão 2.454/2025-Plenário.

Ante todo o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146409.

ACÓRDÃO Nº 2769/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.516/2024-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame em Solicitação do Congresso Nacional.
3. Recorrente: Secretaria-executiva do Ministério do Trabalho e Emprego .
4. Entidades: Departamento do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (extinta); Fundo de Amparo ao Trabalhador; e Ministério do Trabalho e Emprego.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Unidade de Auditoria Especializada em Recursos (AudRecursos); Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de pedido de reexame interposto pela Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) contra o Acórdão 2.454/2025-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação à recorrente, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, ao autor do Requerimento 218/2024-CFFC, à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Trabalho e Emprego, ao Fórum Nacional de Secretários do Trabalho e à Confederação Nacional dos Municípios; e

9.3. arquivar o processo.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2769-39/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81146413.