

AP. 22.11.89

ANEXOS -
PL 1.922/89
PL 2.250/89

URGENTE



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
CÂMARA DOS DEPUTADOS
(DO SR. JORGE UEQUED)

ASSUNTO: _____ PROTOCOLO N.º _____

Disciplina a concessão do seguro-desemprego, na forma que especifica,
e determina outras providências.

ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (AUDIÊNCIA)

DESPACHO: JUSTIÇA - TRABALHO - PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL

A' Cam. Justiça em 21 de março de 19 89

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr. Deputado Wilson Souza - W, em 4/4 19 89

O Presidente da Comissão de Justiça e Redação

Ao Sr. Deputado Juarez Marques Batista - JM, em 3/5 19 89

O Presidente da Comissão de Justiça e Redação VISTA

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de Trabalho

Ao Sr. OSMAR LEITÃO, em 06/12 19 89

O Presidente da Comissão de Economia -

Ao Sr. Ralph Biasi, em 12/12 19 89

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

Ao Sr. _____, em _____ 19 _____

O Presidente da Comissão de _____

PROJETO N.º 991 DE 1988

SINOPSE

Projeto n.º _____ de _____ de _____ de 19__

Caixa: 29

Lote: 63
PL N° 991/1988
1

_____ta: _____

Autor: _____

Discussão única _____

Discussão inicial _____

Discussão final _____

Redação final _____

Remessa ao Senado _____

Emendas do Senado aprovadas em _____ de _____ de 19__

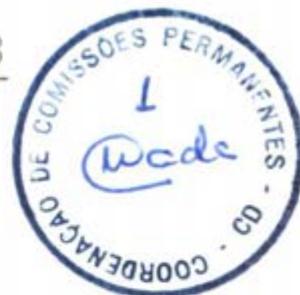
Sancionado em _____ de _____ de 19__

Promulgado em _____ de _____ de 19__

Vetado em _____ de _____ de 19__

Publicado no "Diário Oficial" de _____ de _____ de 19__

CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROJETO DE LEI Nº 991, DE 1988
(DO SR. JORGE UEQUED)



Disciplina a concessão do seguro-desemprego, na forma que especifica, e determina outras providências.

(ÀS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, DE TRABALHO,
DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL)



CÂMARA DOS DEPUTADOS

As Comissões de Constituição e Justiça, de Trabalho, de Previdência e Assistência Social

Em 12.10.88

(assinatura)

PROJETO DE LEI Nº 991, DE 1988

(10)

M

Disciplina a concessão do seguro-desemprego, na forma que especifica, e determina outras providências.

(Do Deputado JORGE UEQUED)

O CONGRESSO NACIONAL Decreta:

Art.1º O seguro-desemprego, de que tratam o inciso II do art.7º e o inciso IV do art.201 da Constituição Federal, será pago, em conformidade com o disposto nesta lei, entre as prestações asseguradas pela Previdência Social.

Art.2º É beneficiário do seguro-desemprego o trabalhador que, após 180 dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontre desempregado há mais de 30 (trinta) dias, em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador.

Art.3º O benefício será pago mensalmente, pelo órgão local da Previdência Social, por um período mínimo de 6 (seis) meses e no prazo máximo de 18 (dezoito) meses, observadas as seguintes condições:



CÂMARA DOS DEPUTADOS



2.

I - O trabalhador que tenha mantido vínculo empregatício ininterrupto de até um ano com a empresa, à data da dispensa, terá direito a tantos meses a mais de benefício, quantos forem os períodos de dois meses, ou fração, após os primeiros seis meses no emprego.

II- O trabalhador que manteve tempo superior a um ano de vínculo empregatício ininterrupto com a empresa, até a época da dispensa, terá direito, além do previsto no inciso anterior, a mais tantos meses de seguro-desemprego, até o máximo total de 18 (dezoito) meses, quantos forem os períodos de 12 (doze) meses, ou fração, que excederem o primeiro ano do emprego.

Parágrafo Único. A recusa, pelo desempregado, de oferta de emprego apropriado feita por órgão oficial de recrutamento e colocação de mão-de-obra, ou para possível readmissão na empresa que o houver dispensado, implicará o cancelamento do seguro-desemprego.

Art. 4º O valor mensal do seguro-desemprego corresponderá:

I - Para aqueles que percebiam até três salários mínimos, ao obtido pela aplicação dos seguintes percentuais sobre seu salário: 100% (cem por cento), nos dois primeiros meses; 80% (oitenta por cento), nos dois meses subsequentes; 60% (sessenta por cento), nos 5º e 6º meses; 40% (quarenta por cento), do 7º ao 12º mês; e, a partir do 13º mês, 100% (cem por cento) do salário mínimo nacional.

II- Para aqueles que recebiam acima de três salários mínimos, ao resultado da aplicação dos seguintes percentuais sobre seu salário: 80% (oitenta por cento), nos dois meses iniciais; 60% (sessenta por cento), nos dois meses seguintes; 40% (quarenta por cento), nos 5º e 6º meses; 30% (trinta por cento), do 7º ao 12º mês; e, a partir do 13º mês, 100% (cem por cento) do salário mínimo nacional.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



§ 1º Para efeito de cálculo do valor do benefício, será considerado salário a média dos valores dos três últimos meses, devidamente corrigidos monetariamente.

§ 2º O reajustamento dos valores do seguro-desemprego far-se-á nas mesmas condições de periodicidade e índice aplicados aos demais benefícios pagos pela Previdência Social.

§ 3º Em qualquer hipótese, o valor do benefício não poderá ser inferior ao do salário mínimo nacional.

Art.5º Excetuado o pagamento do salário-família previsto no inciso XII do art.7º da Constituição Federal, é vedada a acumulação do seguro-desemprego com salário ou outros benefícios pagos pela Previdência Social, considerando-se indevida sua concessão quando o trabalhador tiver renda própria de qualquer natureza que lhe assegure a subsistência pessoal e dos dependentes.

Art.6º O empregador que admitir, ainda que a título de experiência, empregado percebendo seguro-desemprego, deverá comunicar imediatamente o fato ao órgão local do Instituto Nacional de Previdência Social.

Art.7º O descumprimento ao disposto no artigo anterior submete o infrator ao pagamento à Previdência Social do correspondente a cinco vezes o maior Valor de Referência.

Parágrafo Único. Verificando-se a ocultação do fato, pelo empregado, como causadora da circunstância a que se refere este artigo, a ele caberá o pagamento à Previdência Social de multa correspondente a duas vezes o maior Valor de Referência, além da restituição dos valores recebidos indevidamente.

Art.8º O custeio do seguro-desemprego será garantido através de dotação específica no Orçamento da Seguridade Social elaborado com base em recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; dos trabalhadores; e sobre a receita de concursos de prognósticos.

Art.9º A empresa cujo índice de rotatividade na força de trabalho superar o respectivo índice médio do setor terá



CÂMARA DOS DEPUTADOS



4.

acrescida sua contribuição ao financiamento da seguridade social.

Parágrafo Único. O acréscimo da contribuição da empresa a que se refere o caput deste artigo será igual ao percentual do seu índice de rotatividade da força de trabalho que exceder ao índice médio do setor, estabelecidos trimestralmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em conjunto com instituições de pesquisas estatísticas sócio-econômicas, de caráter nacional ou regional, vinculados ao poder público ou a entidades legalmente constituídas que representem categorias de trabalhadores e/ou de empresários.

Art.10 Dentro de 60 (sessenta) dias, o Poder Executivo regulamentará esta Lei.

Art.11 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art.12 Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 06 de outubro de 1988


Deputado JORGE UEQUED



CÂMARA DOS DEPUTADOS



JUSTIFICAÇÃO

A história tem demonstrado, em seus mais diferentes momentos e situações que, na relação capital-trabalho, os trabalhadores constituem o elo frágil, recaindo sobre eles os mais elevados ônus decorrentes das crises econômicas.

Dentre as perversas conseqüências dos desajustamentos de ordem econômica sofridas pela força de trabalho, o desemprego compreende certamente o mais amplo espectro de repercussões ao cidadão, ao grupo familiar e à sociedade como um todo, dispondo da capacidade de desestruturar, econômica e socialmente, a vida individual e coletiva.

Daí por que a proteção a adequados níveis de ocupação, e notadamente a ampliação de oferta de emprego devem representar metas prioritárias na formulação das políticas econômicas, sobrepondo-se a quaisquer variáveis a serem consideradas.

Por outro lado, tendo em vista que o êxito na execução das diretrizes de uma política econômica não depende apenas do acerto de seus fundamentos ou do fiel cumprimento de seus princípios, mas também de influências da conjuntura externa, impõe-se, mesmo nas economias estáveis e desenvolvidas, um conjunto de medidas protetoras ao trabalhador em caso de desemprego, seja como fator de preservação das mínimas condições



à digna sobrevivência pessoal e familiar, seja como forma de se manter regular o funcionamento do próprio sistema econômico.

Sob esse pressuposto, que compreende características é ticas, humanas e sociais, também revestido de fundamentação téc nica, surgiu na Inglaterra, ao final do século XVIII, um em- brião de seguro-desemprego com base em fundos de garantia e so ciedades de auxílio mútuo organizados por trabalhadores.

Na realidade, em tempos mais distantes, a Roma dos cé sares fora a precursora do instituto de compensação ao trabalha- dor que se via privado de ocupação, embora o então benefício de- pendesse da magnanimidade do imperador, até porque o trabalho livre era exercido apenas de forma eventual, enquanto a regra geral era mesmo a escravidão. O incipiente benefício expressa- va, portanto, não propriamente um direito, mas a necessidade de sustento à população desocupada, através de impostos cobrados das legiões de estrangeiros habitantes das terras bárbaras.

Em 1789, a Suíça viria a conhecer o primeiro programa público, na cidade de Basel, exemplo logo seguido por Berna, ou- tra cidade pioneira em avanços nas áreas trabalhista e social.

Deu-se na Grã-Bretanha, entretanto, em 1911, o primeiro programa de envergadura nacional e que acabaria servindo de mo delo para futuras instituições do gênero no mundo.

A partir da Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales, o seguro-desemprego estendeu-se pela Europa e atravessou o continente, consolidando-se em mais de quarenta nações como um indispensável instrumento de garantia ao traba- lhador, bem como à contenção e reversão dos processos de reces são econômica.

Há variações nas diversas aplicações do seguro-desem- prego, de acordo evidentemente com as características da estru tura econômico-social de cada país. Todas, no entanto, baseiam-se no objetivo de proteger prioritariamente os traba-



lhadores dispensados pela redução da atividade econômica, vítimas diretas do desemprego aberto.

A França, por exemplo, organizou um dos mais perfeitos sistemas de seguro-desemprego do mundo, ao estabelecer dupla forma de benefícios: um, pago pelo Estado com recursos do Fundo Nacional do Emprego; o outro, garantido por organismo de direito privado, cujo conselho de administração é designado por empresários e os sindicatos de assalariados.

Ademais, visando melhor combater as consequências sociais próprias dos períodos de acentuado desaceleramento econômico, criou-se, em 1974, o seguro especial provisório, através do qual a mão-de-obra liberada por razões conjunturais pode receber até noventa por cento do salário registrado, durante período não superior a doze meses.

Na Inglaterra, as empresas quando se defrontam com diminuição do consumo dos bens que produzem, refletindo tendência negativa do respectivo setor, são estimuladas a adotarem, como alternativa inicial, cortes nas jornadas diária e mensal de atividade. Mas o trabalhador não se vê prejudicado, porque, além da manutenção do emprego, consegue preservar sua remuneração graças ao recebimento do seguro-desemprego relativo a esses períodos não trabalhados.

Não obstante a economia inglesa apresentar um dos mais elevados índices de desemprego estrutural europeu e mundial, fenômeno associado ao desaceleramento das economias de mercado nas últimas décadas, os trabalhadores mantêm razoável nível de proteção dos ganhos, graças ao seguro-desemprego.

Como garantia à força de trabalho, o orçamento proposto pelo Gabinete de Governo e votado pelo Parlamento prevê recursos para o pagamento de seguro aos desempregados em bases



que lhes possibilitem a manutenção pessoal e familiar. Daí o caráter diferenciado dos valores atribuídos ao benefício, levando-se em consideração o número de dependentes dos que a ele se habilitam.

Importante observar que, objetivando não constituir desestímulo à procura de nova ocupação pelo benefício do seguro-desemprego, os ingleses fixaram limites ao período de pagamento — normalmente entre seis e doze meses — embora sem considerarem extinto o direito ao fim de tais prazos, estabelecendo a partir de então um valor mínimo de seguro, apenas para custear necessidades fundamentais à sobrevivência do trabalhador desempregado e sua prole.

Trata-se do seguro-social, representado por valor fixo, ao contrário do seguro-desemprego, que mantém proporcionalidade ao salário.

Oportuno também enfatizar que, na Europa, não apenas as entidades representantes de trabalhadores e empresários, mas variados segmentos da sociedade demonstram interesse no eficaz funcionamento do sistema de fiscalização e na recolocação dos desempregados em novos postos de trabalho, dado que, em razão da transparência na elaboração do respectivo orçamento e da natureza dos recursos que o fundamentam, a sociedade adquiriu a consciência de ser a responsável pelo pagamento do seguro-desemprego, porque também ela, como um todo, é a beneficiária desse instrumento.

Na Alemanha Federal, financiado pela contribuição daqueles que se encontram em atividade com vínculo empregatício, o seguro-desemprego significa aproximadamente 80% do último salário percebido. Mas, se o benefício já tiver sido pago durante doze meses, subsiste a possibilidade de se requerer a chamada ajuda-desemprego, concedida pelos cofres públicos, correspondente a pouco menos de 50% do salário original.



Já a Itália adota interessante variação: embora recebendo modestíssimo seguro, pago pelo Instituto Nacional de Previdência Social com base nas contribuições de assalariados e empresas, o trabalhador italiano conta com a participação da Caixa de Integração de Rendas, instituição a que recorrem empresas em dificuldades para manter o nível de ocupação. Nessas situações, em vez do desligamento, o empregador utiliza a alternativa da dispensa temporária, encaminhando empregados à Caixa de Integração, da qual eles recebem, durante o período de "não trabalho", 80% do respectivo salário.

Outro notável exemplo da importância do seguro-desemprego oferece-nos o sistema norte-americano, com um modelo operacional bastante peculiar: previsto constitucionalmente e objeto de lei federal que disciplina a cobrança de Imposto Desemprego, o seguro é regulamentado por legislações estaduais, que se ajustam, conseqüentemente, às condições de cada realidade regional.

Princípios básicos, como cobertura, taxação, benefícios, elegibilidade, administração, reajuste das contribuições e das prestações, embora constem da legislação federal, são na verdade definidos pela área estadual, o que implica a ocorrência de diferenças operacionais na concessão do seguro-desemprego, de Estado para Estado, uma contingência natural do princípio de autonomia característico do modelo federativo norte-americano.

Dentre as diferenciações, por exemplo, seis Estados instituíram, além do benefício por desemprego com origem na insuficiência de trabalho, o pagamento de seguro nos casos de desemprego causado por incapacidade não-ocupacional, inovação que amplia o caráter de proteção ao trabalhador.



Por outro lado, sete Estados incluem os trabalhadores rurais das pequenas propriedades entre o contingente beneficiário, enquanto as demais Unidades o fazem apenas com relação à mão-de-obra rural em atividade nas grandes fazendas.

Variam igualmente os percentuais quanto a bonificações por dependentes, assim como as contribuições de empresas e assalariados. Na maioria dos Estados, a taxa incidente sobre a folha de pagamento é de 5,5%, paga pelas empresas, enquanto que somente em quatro Unidades federadas a legislação prevê contribuições dos trabalhadores.

Outra particularidade interessante criada pelos norte-americanos é o sistema de compensações, pelo qual as contribuições patronais definidas na lei estadual — mutáveis de acordo com a evolução das conjunturas regionais — são deduzidas do montante pago a título do imposto-desemprego, de competência federal.

E no Brasil, que registros de instrumentos legais podem revelar uma possível trajetória que consubstancie real intenção de se instituir o seguro-desemprego?

Na verdade, a proteção ao trabalhador brasileiro que perde o emprego, não obstante objeto de algumas referências em nossa legislação, inclusive em textos constitucionais, esteve sempre bloqueada face às omissões governamentais e em documentos regulamentadores da matéria.

Não têm sido poucos os artifícios protelatórios à execução de um plano de seguro-desemprego em nosso país, alguns baseados em falsos argumentos oficiais de que não cabia a instituição do benefício, porque "a economia brasileira atravessava fase de pleno emprego", conforme se proclamou insistentemente na primeira metade dos anos setenta, um corolário da visionária tese do milagre brasileiro.



Demonstrando absoluta convergência de interesses, governantes e empresários brasileiros têm utilizado, nas últimas décadas, a mesma argumentação para inviabilizar essa importante conquista à classe trabalhadora: nos períodos de maior crescimento econômico, aproveitam-se da referida assertiva, segundo a qual o desemprego tenderia a registrar níveis pouco significativos, situação que, teoricamente, dispensaria a existência do respectivo seguro. Nos tempos de recessão e crise, a justificativa passa a ser a falta de recursos para custear o programa do seguro-desemprego, bem assim a escolha de outras áreas de reconhecida carência para a suposta aplicação de verbas orçamentárias.

Graças a tal malabarismo retórico, facilitado pelas condições político-institucionais do longo período ditatorial que vitimou a Nação em recente passado, a implantação do seguro-desemprego foi sendo sistematicamente postergada, como também suas possíveis fontes de sustentação tiveram os recursos desviados para financiar projetos contrários aos interesses dos trabalhadores.

Em 23 de dezembro de 1965, promulgava-se a Lei 4.923 aprovada por um Congresso Nacional mutilado e castrado pelo poder discricionário que se instalara há pouco mais de um ano.

Ainda assim, o artigo 5º do referido diploma autorizava "o Poder Executivo a instituir, de acordo com o disposto nos artigos seguintes e na forma que for estabelecida em regulamento, um plano de assistência aos trabalhadores que, após 120 (cento e vinte) dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa.

§ 1º A assistência a que se refere este artigo será prestada pelas Delegacias Regionais do Trabalho e consistirá num auxílio em dinheiro, não excedente de 80% (oitenta por cento) do salário-mínimo local, devido até o prazo máximo de 6



(seis) meses, a partir do mês seguinte àquele a que corresponder o número de meses computados no cálculo da indenização paga na forma da legislatura trabalhista, observadas as bases que forem estabelecidas no regulamento, dentro das possibilidades do fundo de que trata o artigo 6º."

"Art. 6º Para atender ao custeio do plano a que se refere o art. 5º, fica o Poder Executivo autorizado a constituir um Fundo de Assistência ao Desempregado, pelo qual exclusivamente correrão as respectivas despesas."

O Plano disposto no citado artigo 5º, sem dúvida, perfeitamente identificado como o embrião do seguro-desemprego em nosso país, não recebeu do Poder Executivo o devido acolhimento, conforme a Lei autorizara, embora regulamentado em junho do ano seguinte. Mas o denominado Fundo de Assistência ao Desempregado, composto por contribuições dos assalariados e empresas, conforme explicita o também mencionado artigo 6º, teve sua constituição oficializada em 05.04.66, pelo Decreto nº 58.155, com imediata administração pelo Ministério do Trabalho.

Todavia, poucos meses depois, em 20.12.66, pelo Decreto nº 59.820, o Governo encarregava-se de sustar a contribuição das empresas para o Fundo, de modo que este teria como fonte apenas a parcela cobrada do trabalhador.

Em 11 de dezembro de 1974, outro atentado viria a ser praticado contra a classe trabalhadora, quando, através da Lei 6.181, ampliou-se a destinação do Fundo de Assistência ao



Desempregado, legalizando a prática de pulverizar os recursos que deveriam servir tão-somente para o pagamento de um auxílio financeiro aos desempregados, definido na lei anterior.

A proposta do Poder Executivo transformada em diploma legal, obviamente, acenava com aparentes vantagens, ao ampliar o campo de aplicação daqueles recursos para as seguintes atividades:

- I - Treinamento e aperfeiçoamento de mão-de-obra;
- II - Colocação de Trabalhadores;
- III - Segurança e higiene do trabalho;
- IV - Valorização da ação sindical;
- V - Cadastramento e orientação profissional de imigrantes;
- VI - Programas referentes à execução da política de salários;
- VII - Programas especiais visando ao bem-estar do trabalhador.

Ora, qualquer exame mais acurado evidencia que sob o manto dessa abertura ao uso dos recursos dos próprios trabalhadores, escondia-se o real interesse do Executivo em realizar novas operações de cooptação de eventuais dirigentes sindicais e manter sob controle as entidades representativas da classe, mediante o oferecimento de algumas vantagens de caráter meramente assistencialista.

Visando viabilizar os propósitos de relegar ao esquecimento a justa aspiração dos trabalhadores pelo seguro-



-desemprego, a publicidade oficial esmerou-se na demonstração de sofismas do tipo "milagre econômico" e "pleno emprego", além de apresentar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS como instrumento substitutivo para atender às finalidades daquele indispensável benefício.

Ainda aqui é preciso repetir que as seguintes características do FGTS tornam inadequada sua utilização, a título de rendimento durante o período de desemprego:

a) embora enseje o pagamento de 60% do último salário, nos dois primeiros meses; 40%, nos dois meses seguintes; e 20% nos dois subseqüentes, prevalece, como condicionante ao recebimento, a existência de saldo suficiente na conta do interessado para cobertura dessa remuneração; e,

b) ao receber quaisquer parcelas, o trabalhador descapitaliza um pecúlio seu; vale dizer, ele é pago com seu próprio dinheiro.

No entanto, o golpe mais profundo sobre os recursos retirados da massa trabalhadora ainda estaria por acontecer, a partir de 1979.

A partir daquele ano, os 20% da contribuição sindical destinados, por lei, aos programas geridos pelo Ministério do Trabalho, e consubstanciados no Fundo de Assistência ao Desempregado e na Conta Especial de Emprego e Salário (CEES), passaram simplesmente a custear despesas administrativas do próprio Ministério, alteração promovida pelo Decreto-lei nº 1.754.



Já em 1979, a contribuição sindical supria 48% das despesas de custeio e capital daquela Pasta; em 1980, foram 67%; em 1981, 83%; e, em 1982, a espantosa parcela de 109,1%. Isto é, no exercício de 1982, a distorção chegou ao cume, quando a arrecadação sindical apropriada pelo Ministério serviu para bancar todo o orçamento administrativo do órgão governamental e ainda proporcionar um excedente de caixa de 9,1%.

Enquanto isso, a efetiva assistência ao trabalhador continuava letra morta na legislação brasileira.

Ao editar o Decreto-lei 2.283, em 28.02.86, levemente alterado pelo DL. 2284, de 10.03.86, que instituiu nova unidade do sistema monetário brasileiro — o cruzado — recebeu o Poder Executivo um enorme voto de confiança da Nação, sobretudo pela crença popular na sinceridade dos propósitos tão amplamente proclamada pelo Chefe de Governo e sua equipe.

Finalmente, a expressão seguro-desemprego merecia inclusão em diploma legal, ainda que se tratasse do abominável instrumento de Decreto-lei para, inclusive, disciplinar matéria diversa.

De fato, chegou-se a dedicar um capítulo para a criação do seguro-desemprego, "com a finalidade de promover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, ou por paralisação, total ou parcial, das atividades do empregador."



Importante lembrar que os requisitos à percepção do benefício, bem como suas especificações, revelavam tratar-se de medida com limitado alcance para o grande contingente de desempregados no Brasil, insuficiente ainda quanto ao valor mínimo ao enfrentamento das despesas básicas do orçamento pessoal e familiar.

De outra parte, a decantada garantia da estabilidade econômica para o País, com inflação zero e pleno desenvolvimento, transmitia a nítida previsão de que o seguro-desemprego acabaria por se constituir em grande "obra" do Governo, mas dificilmente teria aplicação, diante da conjuntura tão favorável que então se prenunciara.

Os termos do artigo 29 do DL 2284 não somente reforçam tal expectativa, como também confirmam que aos assalariados caberia toda a responsabilidade de sustentar o possível pagamento do direito:

"Art. 29. As despesas com o seguro-desemprego correrão à conta do Fundo de Assistência ao Desempregado, a que alude o artigo 4º da Lei nº 6.181, de 11 de dezembro de 1974."

Ou seja, o Fundo que originalmente fora concebido para custear aquela versão inicial de seguro-desemprego, na verdade nunca concretizada, e que posteriormente teve desviada sua finalidade, voltaria às origens, exceto no que se refere às fontes de recursos, porque o Executivo preferiu manter as empresas isentas de contribuição, tal como procedera na primeira modificação imposta em 1966.



Mas o Decreto-lei do plano cruzado viria oferecer mais uma inequívoca demonstração de que o tema ainda é tratado na esfera governamental sem a devida consideração.

Eis o que dispõe o artigo 30 do DL. 2284, de 10/03/86:

"O Poder Executivo, dentro de trinta dias, contados da publicação deste decreto-lei, constituirá Comissão a ser integrada por representantes governamentais, empregadores e trabalhadores, sob a coordenação do Ministério do Trabalho, incumbida de formular proposta destinada a subsidiar a elaboração legislativa que disponha sobre o custeio do seguro-desemprego, a partir de 1º de janeiro de 1987, mediante contribuição da União, dos empregadores e dos trabalhadores, sem prejuízo de outras fontes de recursos."

Sessenta dias após, o decreto nº 92.608 destinava-se a regulamentar o seguro-desemprego. Quanto à referida Comissão, o ato apenas reproduziu os termos já definidos no Decreto-lei 2284, sem, no entanto, referir-se a prazos para sua constituição, embora permanecesse implícita a obrigação do colegiado em concluir seu trabalho bem antes de iniciar-se o exercício de 1987.

São plenamente conhecidas as repercussões macroeconômicas do fracasso do plano cruzado, notadamente sobre os níveis de emprego e de salários.

Ademais, estatísticas fornecidas pelo próprio Ministério, referentes a requerimentos do seguro-desemprego desde



julho de 1986, primeiro mês de operacionalização do sistema no Brasil, revelam impropriedades a serem urgentemente eliminadas, a saber:

a) a proporção dos requerentes é pouco superior a 20% do número de desempregados, aspecto que denota a excessiva rigidez das normas e requisitos para a concessão do seguro;

b) cerca de um terço das solicitações apresentadas foram indeferidas pelo Ministério do Trabalho, por não satisfazerem alguma das exigências, em especial, a de ter contribuído para a Previdência Social por pelo menos 36 meses nos últimos quatro anos, período bastante longo considerando-se o elevado índice de rotatividade da mão-de-obra assalariada;

c) a maior parte desses trabalhadores, 52,2%, representa exatamente os mais pobres, com remuneração de um salário-mínimo.

Portanto, menos de 14% dos trabalhadores brasileiros desempregados conseguem ter acesso ao seguro, para receberem, em média, 1,1 salário mínimo durante quatro meses, no máximo, após enfrentar a conhecida burocracia que a máquina estatal estabelece para a prestação de benefícios.

Ainda, assim, a Comissão tripartite para propor a forma de custeio do programa nunca chegou a ser formada, dado que o Poder Executivo adiou sistematicamente o cumprimento da exigência inserida no DL 2284, de sua própria autoria. Dentre os argumentos protelatórios, não faltou a referência ao início e andamen



to dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, que, ao definir certamente a questão, dispensaria a observância do dispositivo legal sobre a Comissão, conforme manifesto entendimento de setores do Governo.

Efetivamente, conseguimos desenvolver na Constituinte, desde a fase das Subcomissões, o propósito de assegurar na nova Constituição adequado conjunto de direitos aos trabalhadores urbanos e rurais, que lhes possibilitem melhorias nos padrões de vida e de sua condição social.

Embora não tenhamos alcançado um texto ideal, devido às circunstâncias impostas por resistências dos poderosos grupos conservadores representados na Assembléia, significativos avanços foram conquistados, que agora necessitam de apropriada regulamentação legal, a fim de adquirirem condições de eficácia, efetiva aplicabilidade, em vez de representarem mera formalização de intenções, conforme tantos lamentáveis exemplos inseridos na legislação brasileira.

Daí o objetivo do presente Projeto de Lei: disciplinar a concessão do seguro-desemprego, em caso de despedida arbitrária ou sem justa causa, consagrado no artigo 7º da Carta Magna recém promulgada.

Pretende-se estabelecer inicialmente critérios racionais e adequados à habilitação e ao recebimento do seguro, orientando-se em bases que atendam a procura real por parte da



mão-de-obra desempregada, assim também quanto aos valores do benefício, aspectos devidamente considerados nos diversos sistemas aplicados por países europeus e os Estados Unidos da América.

De igual modo, dispõe-se a respeito da principal variável à efetiva viabilização de um programa de seguro-desemprego: o custeio dos seus encargos.

A análise dos modelos implantados em vários países de diferentes realidades econômico-sociais, aqui citados, permite concluir-se que o êxito e a continuidade dessa proteção ao trabalhador dependem de programação orçamentária compatível com os princípios norteadores do seguro e das revisões realistas sobre os níveis de desemprego.

A situação brasileira, inversa nos resultados, atesta igualmente que a falta de definições claras para a formação e aplicação dos fundos necessários impede se obtenha eficiente administração, aliás, impropriedade que atinge todo o complexo da Previdência Social no Brasil.

Sem transparência, torna-se impossível o exato conhecimento, pelos maiores interessados — os trabalhadores — dos montantes arrecadados e suas destinações.

Felizmente, os trabalhos da Constituinte ensejaram o amadurecimento e a conquista de uma nova concepção de lei or



çamentária para o País, consentânea com o regime democrático que aos poucos se vai restabelecendo entre nós.

Disposições importantes nesse sentido encontram-se inseridas ao texto da nossa Constituição agora promulgada,

Por exemplo:

"Art. 165 §5º A lei orçamentária anual compreenderá:

.....

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a elas vinculados, da administração direta ou indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público;"

Art. 201. Os planos da Previdência Social, mediante contribuição, atenderão nos termos da lei:

.....

IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário."

Configura-se, portanto, a garantia de que o custeio do seguro-desemprego estará embutido no próprio orçamento da seguridade social.

O presente projeto estabelece importantes características para o efetivo pagamento do benefício aos que realmente fazem jus, fixando critérios adequados, como, por exemplo, na questão da carência para a elegibilidade, exigindo-se vínculo empregatício ininterrupto de seis meses até a data de dispensa, em vez de prazos dilatados que inabilitariam a grande maioria, em razão da conhecida rotatividade de pessoal que se vem observando nos períodos mais recentes.

Com relação ao tempo de percepção do benefício, ao se prever certa proporcionalidade com o período de vigência



do contrato de trabalho, procura-se igualmente disciplinar o tema em conformidade com os exemplos mais positivos, porque além de possibilitar o pagamento do seguro-desemprego por, no mínimo, seis meses, ainda permite a continuidade do benefício, em persistindo o desemprego, até o limite de 18 meses.

Outros aspectos certamente inovadores, de que se reveste esta proposta, são a forma de cálculo do seguro-desemprego, que privilegia as classes de rendimentos inferiores, a possibilidade de acréscimo na contribuição das empresas cujo índice de rotatividade de mão-de-obra superar o respectivo índice médio do setor, e ainda a previsão de penalidades aos responsáveis nos casos de pagamento indevido do seguro.

Estou convicto de que meus ilustres Pares compreenderão o devido significado em aprovar com urgência a regulamentação legal disciplinadora do seguro-desemprego, em nova demonstração de competência e em cumprimento ao compromisso estabelecido durante os trabalhos constituintes, de se resgatar a imensa dívida social para com a Nação, dando-se à população trabalhadora brasileira dignas condições de vida.

O seguro-desemprego, da forma como agora se está estruturando, insere-se entre os direitos de maior expressão na conquista de um novo relacionamento capital-trabalho no Brasil.



CÂMARA DOS DEPUTADOS



LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES PERMANENTES

CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

Título II

DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Capítulo II
DOS DIREITOS SOCIAIS

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;

XII — salário-família para os seus dependentes;

Título VIII

DA ORDEM SOCIAL

Capítulo II
DA SEGURIDADE SOCIAL

Seção III
Da Previdência Social

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

IV — proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;

CÂMARA DOS DEPUTADOS

E R R A T A

Republica-se em virtude da anexação dos Projetos de Lei n^os. 1.922/89 e 2.250/89, bem como de emendas dos autores destes.

PROJETO DE LEI N^o 991, de 1988

(DO SR. JORGE UEQUED)

Disciplina a concessão do seguro-desemprego, na forma que especifica, e determina outras providências.

(ÀS COMISSÕES DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO; DE TRABALHO; DE SAÚDE, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL; E DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO (audiência).



CÂMARA DOS DEPUTADOS



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 991, DE 1988

"Disciplina a concessão do seguro-de-
semprego, na forma que especifica, e de-
termina outras providências".

Autor: Deputado JORGE UEQUED

Relator: Deputado VILSON SOUZA

RELATÓRIO

De autoria do eminente Deputado Jorge Uequed, pretende o projeto de lei em epígrafe disciplinar a concessão do seguro-desemprego, de que tratam o inciso II do art. 7º e o inciso IV do art. 201 da Constituição Federal.

Para tanto, dentre outros assuntos, dispõe o projetado sobre os beneficiários da prestação previdenciária, o valor mensal do benefício e o custeio, a ser feito através de dotação específica no orçamento da seguridade social.

Na justificação da matéria, alinha o autor os seguintes argumentos esclarecedores:

"O presente projeto estabelece importantes características para o efetivo pagamento do benefício aos que realmente fazem jus, fixando critérios adequados, como, por exemplo, na questão da carência para a elegibilidade, exigindo-se vínculo empregatício ininterrupto de seis meses até a data de dispensa, em vez de prazos dilatados que inabilitariam a grande maioria, em razão da conhecida rotatividade de pessoal que se vem observando nos períodos mais recentes.

Com relação ao tempo de percepção do benefício, ao se prever certa proporcionalidade com o período de vigência do contrato de trabalho, procura-se igualmente disciplinar o tema em conformidade com os exemplos mais positivos, porque além de possibilitar o pagamento do seguro-de



semprego por, no mínimo, seis meses, ainda permite a continuidade do benefício, em persistindo o desemprego, até o limite de 18 meses.

Outros aspectos certamente inovadores, de que se reveste esta proposta, são a forma de cálculo do seguro-desemprego, que privilegia as classes de rendimentos inferiores, a possibilidade de acréscimo na contribuição das empresas cujo índice de rotatividade de mão-de-obra superar o respectivo índice médio do setor, e ainda a previsão de penalidades aos responsáveis nos casos de pagamento indevido do seguro".

Nos termos do § 4º do art. 28 do Regimento Interno, deve este órgão técnico manifestar-se quanto aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto. O exame do mérito pertence às doulas Comissões de Trabalho e de Saúde, Previdência e Assistência Social.

É o relatório.

VOTO DO RELATOR

O projeto de lei sob exame é constitucional, porquanto é inquestionável a competência da União para legislar sobre seguridade social (art. 22, inciso XXIII) e a iniciativa pode ser exercida, além de outros, por qualquer membro da Câmara dos Deputados (art.61). Cabe ainda ressaltar a perfeita consonância da proposta com o § 5º do art. 195 da Constituição, que estabelece que nenhum benefício ou serviço de seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Por outro lado, quanto à juridicidade, não apresenta a proposição inconvenientes que possam comprometer-lhe a tramitação. Está também vazada na conformidade da boa técnica legislativa.

VOTO DO RELATOR

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de



CÂMARA DOS DEPUTADOS



Lei nº 991, de 1988, no que respeita aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Sala das Sessões, 3 de maio de 1989.

Deputado VILSON SOUZA

Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PROJETO DE LEI Nº 991, DE 1988

Disciplina a concessão do seguro-desemprego, na forma que específica, e determina outras providências.

Autor: Deputado JORGE UEQUED

PEDIDO DE VISTA

DEPUTADO JUAREZ MARQUES BATISTA

RELATÓRIO:

I - O ilustre autor Deputado Jorge Uequed, pretende com este projeto disciplinar a concessão do seguro-desemprego, de que tratam os incisos II, do art. 7º e IV, do art. 201 da Constituição Federal.

II - Um dos princípios introduzidos na Constituição de 1988 se refere ao seguro-desemprego, art. 7º, inciso II e art. 239 caput e parágrafo IV, da Constituição Federal de 1988.

III - O art. 7º, inciso II, estabelece que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social o seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário. Já o art. 239 da C.F. estabelece que a arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 07.09.1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 03.12.1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispensar, o Programa do Seguro-Desemprego e o



Abano de que trata o parágrafo 3º deste artigo.

IV - O eminente Relator, nobre Deputado Vilson de Souza, opinou pela aprovação do projeto tendo em vista haver considerado-o jurídico, constitucional e de boa técnica legislativa.

V - Tendo em vista ter conhecimento da existência de outros projetos, como o Projeto de Lei do Ministério do Trabalho e o de autoria do nobre Deputado José Serra e considerando a importância e a complexidade da matéria resolvi pedir vistas.

VI - A propósito é preciso considerar que a rápida e acentuada contração dos níveis de emprego na economia ameaça dramatizar o quadro daquele que é, sem dúvida, o pior problema que pode afetar a um indivíduo e sua família: o desemprego.

VII - A cura da doença do desemprego pressupõe o crescimento da economia, além de políticas voltadas para a criação de empregos.

VIII - O que fazer enquanto a perturbação econômica que levou à desocupação não for superada ?

IX - Em busca dessa resposta, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, criaram o seguro - de desemprego, ou seja, um pagamento mensal ao trabalhador involuntariamente desempregado durante um período de tempo. O texto foi melhorado na nova Carta, recém promulgada.

X - A Constituição criou mas a lei ainda não regulamentou, de modo que a proteção do seguro não saiu do papel.

XI - O desenvolvimento e a consolidação dos programas de seguro-desemprego, segundo nos mostra a experiência internacional, inclusive de nações menos desenvolvidas, a época de sua adoção, como Espanha, Egito, Chile, Equador, entre outros, revelou que se trata de um mecanismo extremamente útil



ao sistema capitalista, pois seus objetivos transcendem a principal função de garantia a sobrevivência, entre outros podem ser listados os seguintes objetivos:

a) garantir renda e assistir monetariamente o trabalhador durante o desemprego involuntário;

b) organizar o mercado de trabalho, equilibrando oferta e demanda de trabalho;

c) envolver o empregador na solução do desemprego; e

d) estabilizar o sistema econômico, político e social.

XII - É essencial para que o programa possa ser implantado e venha a funcionar com um mínimo de eficiência, e sem comprometê-lo a toda hora.

XIII - O seguro-desemprego encontra-se na novel Constituição de 1988, tanto no Capítulo referente aos Direitos Sociais, definido como abrangendo trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º, inciso II), bem como no Capítulo que trata da Seguridade Social, onde se estabelece a proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário (art. 201, inciso IV).

XIV - Além disso, o avanço em relação às Constituições anteriores, o legislador Constituinte, sabiamente procurou definir fontes de recursos para o financiamento do programa, onde no art. 239, das Disposições Constitucionais Gerais, estabelece-se que a Arrecadação do PIS/PASEP passará a financiar o programa.

XV - É importante acentuar que com relação ao PIS/PASEP, deve-se deduzir os 40% (quarenta por cento) que devem ir para o BNDES (art. 39, parágrafo 1º), bem como a parcela a ser destinada ao Abono Salarial. Ademais a lei, determinou a redução da alíquota do PIS/PASEP, de 0,65% para 0,35% sobre os lucros das empresas, o que conjuntamente com outros fatores aca



ba por reduzir demasiadamente o montante de recursos existentes para o programa.

XVI - O faturamento, principal fonte de incidência do PIS/PASEP, é uma das bases a serem utilizados no cálculo da contribuição dos empregadores para o financiamento da Seguridade Social (art. 195, inciso I).

XVII - O art. 55 das Disposições Transitórias estabelece que 30% (trinta por cento) do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, serão destinados ao setor de saú-de até que seja aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

XVIII - O PIS/PASEP é tratado nas Disposições Constitucio nais Gerais. Conclue-se dessa forma que a Constituição não ex tingue este fundo. Apenas acaba com a sua função de formar pa trimônio individual de trabalhador.

XIX - Em dezembro de 1988, a mesma lei que instituiu a contribuição social sobre o lucro das empresas, determinou a redução da alíquota do PIS/PASEP de 0,65% para 0,35%.

XX - Este projeto, estabelece que o seguro - desemprego deverá ser pago entre as prestações asseguradas pela previdên cia social para os trabalhadores que tenham trabalhado 180 dias consecutivos na mesma empresa e estejam desempregados há mais de 30 dias. O benefício será pago pelo órgão local da previdên cia social por no mínimo seis meses e no máximo por 18 meses. O valor do benefício deverá obedecer critérios diferentes para os trabalhadores com salários até três salários mínimos e para aqueles que recebem acima deste valor.

O projeto define que o custeio do seguro- desem prego será feito "através de dotação específica no orçamento da seguridade social, elaborado com base em recursos provenien tes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de contribuições dos empregadores, inci dentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro, dos



trabalhadores e sobre a receita de concursos de prognósticos. Está também definido que "a empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o respectivo índice médio do setor terá acrescida sua contribuição ao financiamento da seguridade social. O índice médio do setor, segundo esta proposta, será estabelecido trimestralmente pela Fundação IBGE em conjunto com "instituições de pesquisas estatísticas sócio-econômicas, de caráter nacional ou regional, vinculadas ao poder público ou a entidades legalmente constituídas que representam categorias de trabalhadores e/ou de empresários".

Pode-se tecer alguns comentários acerca deste projeto:

- o pagamento do seguro desemprego através de órgão da previdência social é perfeitamente justificável, na medida em que este é um benefício previdenciário;

- a forma de cálculo do valor do benefício e do tempo de duração do mesmo merecem ser criticados sob os seguintes aspectos:

a) Os critérios são bastante confusos, o que certamente dificultará o entendimento do trabalhador acerca do programa; observa-se que o beneficiário do seguro-desemprego é basicamente o trabalhador de baixa renda que, de um modo geral, pouco conhece dos seus direitos;

b) A proposta garante um benefício bastante elevado e durante um tempo prolongado (de 6 a 18 meses), o que pode desencorajar a procura de novos empregos, bem como inviabilizar financeiramente o programa. Para os trabalhadores com renda até três salários mínimos, inclusive, o projeto prevê um seguro-desemprego durante dois meses equivalente ao salário anterior do trabalhador. As estimativas que foram feitas pelo Ministério do Trabalho apontam um custo de NCZ\$ 2,8 bilhões para este programa; isto equivale ao custo máximo do programa — supondo que todos os potenciais beneficiários irão requerer o seguro.



c.) considerando o pagamento do benefício durante apenas quatro meses. Observe-se que a estimativa de arrecadação do PIS/PASEP para 1989, excluindo os 40% do BNDES, é de NCZ\$ 1,5 bilhões;

d.) o projeto inclui a demissão em massa como uma das situações a ser coberta pelo seguro-desemprego; como se sabe, esta é uma situação que deveria ser tratada em legislação específica;

e.) no que se refere ao financiamento do seguro-desemprego, o projeto ignora o dispositivo constitucional que vincula o PIS/PASEP ao pagamento deste benefício. Segundo a proposta, o custeio do programa será feito através dos recursos do orçamento da seguridade social. Neste ponto, observa-se uma outra incorreção, na medida em que os recursos dos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios não integrarão o orçamento da seguridade social, conforme consta no projeto;

O projeto do Deputado Jorge Uequed, portanto, é bastante inconsistente. Se, por um lado, é extremamente generoso na forma de cálculo do valor do benefício e no tempo de duração do mesmo, não se preocupa em garantir recursos para viabilizar o programa. Ou seja, o projeto não trata da questão principal que até o momento tem impedido a existência de um verdadeiro programa de proteção ao trabalhador desempregado. O não tratamento dessa questão é mais grave ainda quando se sabe que a nova Constituição estabeleceu uma fonte de recursos específica para o seguro-desemprego.

XXI - O PROJETO DE LEI DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

Este projeto de lei tem por objetivo regulamentar os dispositivos constitucionais relativos ao seguro-desemprego e ao abono anual, que serão executados a cargo do Ministério do Trabalho.

O SEGURO-DESEMPREGO

O programa do seguro-desemprego tem por finalidade, segundo o projeto, a concessão de benefício ao desempregado e a sua recolocação no mercado de trabalho, bem como sua reciclagem profissional.

Para ter acesso ao seguro-desemprego, o trabalhador tem que preencher os seguintes requisitos:

- . ter recebido salário de uma ou mais pessoas jurídicas nos últimos seis meses;
- . ter sido empregado de uma ou mais pessoas jurídicas e/ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônomo, durante pelos 18 meses nos últimos 30 meses;
- . não possuir renda própria de qualquer natureza;
- . não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada (exceto o auxílio acidente, o auxílio suplementar e o abono de permanência em serviço);
- . não estar em gozo de auxílio desemprego.

Os critérios para cálculos do valor do benefício são comparativamente aos critérios atuais. Observe-se que o programa proposto assegura para a grande maioria dos desempregados — aqueles que recebem até três salários mínimos — um benefício equivalente a 80% do último salário. Para aqueles que recebiam de três a cinco salários mínimos, o benefício é calculado cumulativamente, resultando em valores decrescentes à medida em que os salários aumentam. Os demais trabalhadores, com renda acima de cinco salários mínimos, tem um benefício fixado em três salários mínimos. O tempo de manutenção do pagamento do benefício — a exemplo do programa atual — e de quatro meses.

A Tabela 4, apensa à referida proposta, mostra uma estimativa de custo desse programa, em comparação com outras duas hipóteses analisadas pelo Ministério do Trabalho, bem como com a proposta do Deputado Jorge Uequed. Para cada alternativa são apresentados dois custos diferentes: o chamado custo esperado representa o gasto do programa em uma fase de implantação; já o custo máximo pressupõe que todos os beneficiários potenciais estão utilizando o programa.



A primeira observação a ser feita é a de que o custo esperado da proposta do Ministério do Trabalho é bem menor do que aquele relativo ao projeto do Deputado Jorge Uequed. Mesmo assim, quando se considera o custo máximo, observa-se que a proposta do Ministério do Trabalho também é inviável financeiramente. Isto porque seu custo máximo representa cerca de 96% da arrecadação do PIS/PASEP, já descontados os 40% que deverão ser transferidos ao BNDES. Neste caso, não haveria recursos disponíveis para o pagamento do abono anual.

No programa proposto pelo Ministério do Trabalho o número de beneficiários potenciais - considerando os critérios de habilitação - corresponde a cerca de 43% dos desempregados. Já na proposta do Deputado Jorge Uequed este percentual é um pouco mais elevado, chegando a 47%.

XXII - Para o trabalhador participante do antigo PIS/PASEP, parte do abono será pago com os rendimentos da sua conta individual. O projeto não especifica porém a quem caberá a aplicação dos recursos do antigo fundo, bem como o pagamento dos rendimentos para os participantes com direito ao abono.

O CUSTEIO DO SEGURO-DESEMPREGO E DO ABONO ANUAL

Para o financiamento do seguro-desemprego e do abono anual, o projeto prevê a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), constituído pelas seguintes receitas: arrecadação do PIS/PASEP, retornos e resultados das aplicações realizadas, contribuição adicional pelo índice de rotatividade, encargos devidos pelos contribuintes em decorrência da inobservância de suas obrigações e por outras fontes de recursos definidas por lei.



O projeto prevê a aplicação dos recursos do FAT mediante critérios de remuneração que lhes preservem o valor. Além disso, define que pelo menos 40% da arrecadação do PIS/PASEP serão aplicados através do BNDES no financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

Os recursos do FAT, segundo o projeto, "integrarão o orçamento da seguridade social, a cargo do Ministério do Trabalho". A gestão destes recursos ficará sob a responsabilidade de um Conselho Deliberativo composto por seis membros, nomeados pelo Ministro do Trabalho, obedecidos os seguintes critérios: um representante do Trabalho, um representante da SEPLAN, dois representantes dos trabalhadores e dois representantes dos empregadores.

Cabe observar que, embora não haja neste projeto um artigo específico que atribua a aplicação do FAT ao BNDES, tudo indica que é essa a idéia contida na proposta. Para melhor avaliar esta questão — que constitui um dos aspectos mais importantes da regulamentação do seguro-desemprego — é necessário apresentar a proposta que está sendo elaborada pelo BNDES.

Esta proposta é basicamente a mesma daquela defendida pelo Ministério do Trabalho, com exceção da parte que trata do funcionamento do FAT. Segundo o projeto do BNDES, o FAT terá por finalidades o custeio do seguro-desemprego, o abono salarial e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do BNDES. Está definido claramente que compete ao BNDES a aplicação dos recursos, que deverá creditar ao FAT a remuneração de 5% a.a., além da correção monetária. Ao BNDES caberá ainda o repasse de recursos para o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, conforme cronograma de desembolso estabelecido pelo Conselho Deliberativo do FAT. Este Conselho difere em sua composição do conselho previsto pela proposta do Ministério do Trabalho, pois não está



belece a participação de um representante da SEPLAN, enquanto prevê a participação de um representante do BNDES.

XXIII - O PROJETO DO DEPUTADO JOSÉ SERRA

O projeto do Deputado José Serra, cuja cópia anexamos a este Parecer, pode assim ser sintetizado:

1) permite a ampliação da cobertura do número de beneficiários potenciais em 70% (setenta por cento) e melhoria do valor do benefício, conforme se depende da simulação das tabelas anexas ao projeto;

2) viabiliza a ampliação dos recursos do BNDES para financiamento de investimentos que aumentam a capacidade produtiva e geram empregos;

3) evita elevação de carga tributária, alterando apenas a forma de utilização dos recursos já existentes;

4) inova ao formar um conselho composto de: Governo, Empregados e Empregadores, que supervisionarão a aplicação de recursos e coordenarão o programa, democratizando a sua gestão;

5) mantem o abono de 1 (um) salário mínimo anual para quem ganha até dois mínimos mensais.

VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão, nos termos regimentais, analisar a proposição quanto aos aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

O art. 195 da Constituição Federal estabelece que:



"A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e in direta, nos termos da lei, mediante re cursos provenientes dos Orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes dispo sições sociais:

I - dos empregadores, incidente so bre a folha de salários, o fa turamento e o lucro;

II - dos trabalhadores;

III - sobre a receita de concursos e prognósticos.

§1º - As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respe ctivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

§2º - A proposta de orçamento da se guridade social será elabora da de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saú de, previdência social e assis tência social, tendo em vista as metas e prioridades estabe lecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a ca da área a gestão de seus recur sos.



- § 3º - A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.
- § 4º - A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I.
- § 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.
- § 6º - As contribuições sociais de que trata este artigo só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, b.
- § 7º - São isentas de contribuições para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.



§ 8º - O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o ga^urimpeiro e o pescador artesanal, bem como os respectivos c^onju^ges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, con^{tr}ibuirão para a seguridade so^{ci}al mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos ter^mos da lei.

O projeto do ilustre Deputado Jorge Uequet, in^{ic} felizmente, não diz de forma clara, como se dará:

- 1) a vinculação do financiamento do PIS/ PASEP ao Seguro-Desemprego (art. 239, C.F.); e
- 2) como se dará a preservação do valor real do PIS/PASEP mediante sua aplicação em pro^{je}tos de desenvolvimento prevista no § 1º, do art. 239, da Constituição Federal.

Além disso, o projeto fixa benefícios num mon^{ta}nte que se não forem previstas as fontes de recursos para a manutenção e preservação do sistema, este estará liquidado em poucos anos.

Quanto a legitimidade da iniciativa, a propos^{ta} guarda perfeita consonância com os mandamentos constitu^{ci}onais (art. 61, da Lei Maior).

Com relação à juridicidade não temos objeções a oferecer ao projeto, uma vez que não fere os princípios ge^{ra}is do Direito e por estar redigido em conformidade com a sistemática jurídica estabelecida pelo nosso direito posi^{ti}vo.



Em relação à técnica legislativa o projeto foi elaborado em boa técnica nada contendo que possa ser obstáculo.

Dada a complexidade e a importância da matéria e considerando, ainda, a existência de outros três projetos (do Ministério do Trabalho, do BNDES e do Deputado José Serra), propomos a esta douta Comissão de Constituição e Justiça e Redação, o SOBRESTAMENTO deste projeto até que cheguem os demais projetos para que se possa fazer uma avaliação final, (talvez com a apresentação de um Substitutivo, embasado no que de melhor exista em cada projeto, a fim de se ter o melhor possível) antes do seu encaminhamento à Comissão de Trabalho, da Previdência e Assistência Social.

Assim, pedindo vênias ao ilustre relator e ao eminente autor, opino pelo SOBRESTAMENTO do projeto pelo prazo máximo de 30 (trinta) dias para que outros projetos sobre o seguro-desemprego possam ser juntados, relatados e votados, racionalizando-se e uniformizando-se dessa forma as nossas decisões.

Sala da Comissão, em 24 de maio de 1989.

Deputado JUAREZ MARQUES BATISTA



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO



PROJETO DE LEI Nº 991, DE 1988
(Anexos os PLs nºs 1.922 e 2.250, de 1989)

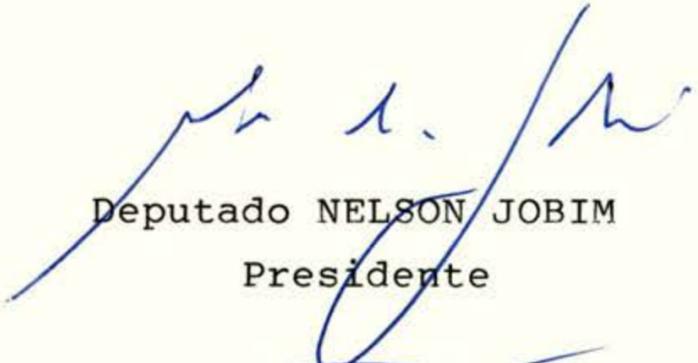
PARECER DA COMISSÃO

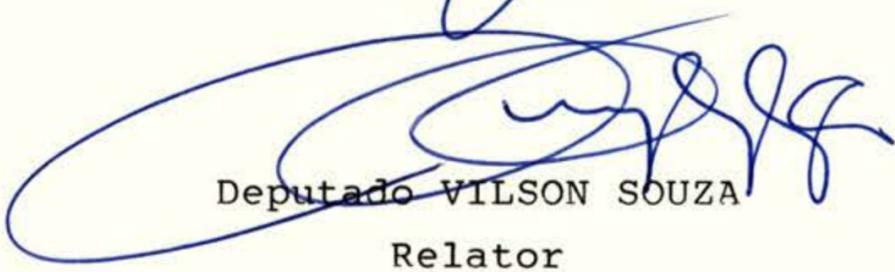
A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária plenária realizada hoje, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 991/88, nos termos do parecer do relator. O Deputado Juarez Marques Batista apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Nelson Jobim - Presidente, João Natal - Vice-Presidente, Arnaldo Moraes, Nilson Gibson, Osvaldo Macedo, Rosário Congro Neto, Carlos Vinagre, Plínio Martins, Harlan Gadelha, Renato Vianna, Hélio Manhães, José Dutra, Sérgio Spada, Mendes Ribeiro, Leopoldo Souza, Aloysio Chaves, Costa Ferreira, Francisco Benjamim, Ney Lopes, Messias Góis, Eliézer Moreira, Horácio Ferraz, Oscar Corrêa, Juarez Marques Batista, Vilson Souza, Doutel de Andrade, Sigmaringa Seixas, Gerson Peres, Ibrahim Abi-Ackel, Roberto Torres, Benedicto Monteiro, Gastone Righi, José Genoíno, Marcos Formiga, Afrísio Vieira Lima, Lélío Souza, Antônio Mariz, Wagner Lago, Jesus Tajra, Alcides Lima, Gonzaga Patriota, Adylson Motta e Eduardo Bonfim.

Sala da Comissão, em 22 de novembro de 1989


Deputado NELSON JOBIM
Presidente


Deputado VILSON SOUZA
Relator

COMISSÃO DE TRABALHO

Projeto de Lei nr. 991, de 1988

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

Anexos: Projeto de Lei nr. 1922, 1989 do Dep. Paulo Paim, com o substitutivo do autor.

Projeto de Lei nr. 2250, de 1989, do Dep. José Serra, com o substitutivo do autor.

Autor: Jorge Uequed
Relator: Osmar Leitão

RELATÓRIO

O Programa de Seguro-Desemprego, instituído em 1986 pelo Decreto-Lei 2.284/86, tem por objetivo prestar assistência financeira ao trabalhador em situação de desemprego involuntário. No entanto, as atuais condições de acesso e valor do benefício são extremamente restritivas, especialmente se considerarmos a dimensão do mercado de trabalho formal brasileiro. A nova Constituição, em seu artigo 239, definiu como fonte de custeio do seguro-desemprego e do abono anual a arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP e, ainda, uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor.

Após a definição da fonte de custeio, tornou-se factível a ampliação do programa, no objetivo de aumentar sua cobertura e o valor do benefício. Neste sentido, tramitam nesta Comissão além do projeto do Dep. Jorge Uequet (Projeto de Lei nr. 991/88) projeto do Dep. José Serra, nr. 2250/89, e do Dep. Paulo Paim, nr. 1922, estes últimos com substitutivo dos autores. Estes projetos prevêm critérios de habilitação menos restritivos que os atuais, o valor mínimo do benefício passa a ser de um salário mínimo, como determina a nova Constituição, estando os valores do benefício mais próximos do último salário recebido pelo trabalhador. A gestão do programa, bem como as questões relativas à sua fiscalização e penalidades, também está contemplada nos projetos em foco.

Inicialmente, será realizada uma avaliação das modificações propostas pelos projetos em relação às variáveis determinantes das receitas e despesas do programa, tais como: critérios de habilitação, número de parcelas, valor do benefício, abono anual e fontes de custeio.

Os critérios de habilitação presentes nos três projetos de lei assumem duas linhas básicas. A primeira, associada aos projetos do Dep. José Serra e do Dep. Paulo Paim, têm como idéia primordial a vinculação do indivíduo ao mercado formal, a médio prazo, além da sua vinculação recente. O objetivo é garantir o benefício do seguro-desemprego aos trabalhadores com alguma experiência acumulada no mercado de trabalho formal.

A segunda linha, associada ao projeto do Dep. Jorge Uequet, tem como requisito básico apenas a comprovação de vínculo com o mesmo empregador nos últimos 180 dias. À primeira vista, este critério parece ser bem menos restritivo que os anteriores. No entanto, tal fato não se verifica, pois ao se vincular o tempo de emprego exigido a um único empregador, excluem-se os trabalhadores com menos de seis meses no último emprego, o que significa a exclusão imediata das categorias de trabalhadores mais sujeitas à rotatividade como, por exemplo, os trabalhadores da construção civil, que não seriam em sua grande maioria atendidos pelo Programa de Seguro-Desemprego proposto pelo Dep. Jorge Uequet.

Pelo exposto, pode-se afirmar que, se por um lado o projeto do Dep. Jorge Uequet mostra-se relativamente mais abrangente em termos de cobertura do que os outros, por outro, os critérios de habilitação adotados acabam penalizando sensivelmente os trabalhadores mais desprotegidos do mercado de trabalho formal: aqueles mais sujeitos à rotatividade.

Neste contexto, considera-se que os critérios adotados nos projetos dos Dep. José Serra e Dep. Paulo Paim são socialmente mais abrangentes na medida em que contemplam importantes grupos de trabalhadores, atendendo desta forma aos princípios de justiça e proteção social que devem nortear este programa.

A definição do número de parcelas nos projetos de lei

dos dep. José Serra e Dep. Paulo Paim segue a mesma sistemática do Programa de Seguro-Desemprego atual, ou seja, determina um número máximo de parcelas a ser concedido de forma contínua ou alternada a cada período aquisitivo .

O projeto do Dep. Jorge Uequed adota uma sistemática substancialmente diferenciada: estipula um número mínimo de seis parcelas e um máximo de 18. A definição do número de parcelas a que cada trabalhador tem direito dependerá de seu tempo de emprego no último estabelecimento (TEUE). A idéia básica de tal proposição é a de garantir uma melhor proteção aos trabalhadores com maior experiência no mercado de trabalho formal. No entanto, ao estabelecer como parâmetro apenas o vínculo no último emprego a intenção inicial fica sensivelmente prejudicada.

Além disso, supondo-se que os trabalhadores com maior tempo de emprego têm maior probabilidade de se reempregar em menor tempo, a proposição inicial do projeto do dep. Jorge Uequed acaba sendo inócua em termos do número de parcelas efetivamente recebidas.

Considera-se, ainda, que um período excessivamente longo de duração do benefício poderá estimular o desemprego voluntário e a prática de fraudes, dada a dificuldade de se manter um controle absoluto sobre a reinserção do desempregado no mercado de trabalho.

Uma outra possível consequência da proposta do Dep. Jorge Uequed poderá ser a realização de acordo ilícitos entre empregadores e empregados, nos quais estes receberiam o

benefício e mais uma complementação de salário para preservarem seus empregos, ainda que sem contratos formais.

Os projetos de lei dos dep. José Serra e Paulo Paim são iguais no que se refere ao cálculo do benefício do seguro-desemprego.

Nos dois projetos temos que:

i) o valor do benefício, fixado em Bônus do Tesouro Nacional (BTN), será calculado com base no salário médio dos últimos três meses;

ii) este cálculo será feito segundo três faixas salariais e fixando-se um teto máximo para o benefício.

O projeto de lei do dep. Jorge Uequet é estruturado de forma diferente estabelecendo que:

i) o valor do benefício será calculado com base no salário real médio dos últimos três meses;

ii) este cálculo será feito segundo duas faixas salariais não existindo um teto para o benefício;

Uma vez analisados os aspectos básicos dos três projetos de lei, torna-se relevante avaliar em que medida o valor do benefício definido em cada projeto está de acordo com o objetivo central do Programa Seguro-Desemprego: prestar

assistência financeira temporária aos trabalhadores na contingência de desemprego involuntário, especialmente aos de baixa renda.

Além das funções de reciclagem e recolocação da mão-de-obra, o programa deve prestar uma assistência financeira ao desempregado, que permita antes uma renda mínima para a sua subsistência do que a manutenção da sua renda anterior. Portanto, nesta concepção o programa tem um caráter de proteção social, mais que de manutenção do nível de renda. Isto é justificável especialmente quando os recursos para o programa são limitados, como no caso de países como o Brasil.

Para os trabalhadores situados na base da "pirâmide" (até 1 SM), observa-se que os três projetos estabelecem uma relação benefício/salário líquido de 1,09, ou seja, o benefício é maior que o salário líquido, devido à existência do piso de 1 SM, podendo assim estimular os trabalhadores situados nesta faixa a elevar o tempo médio de desemprego.

Para os projetos de lei dos Dep. José Serra e Paulo Paim esta relação passa a cair à medida em que o salário aumenta, tornando-se especialmente baixa para a faixa acima de 5 SM, devido basicamente à existência de teto para o benefício nesta faixa.

Para o projeto de lei do Dep. Jorge Uequed a relação benefício/salário líquido (para quatro parcelas) é maior que para

os outros dois projetos, mostrando ser este o projeto mais generoso. Além disso, é notável o fato de que na faixa acima de 5 SM esta relação é significamente mais alta que nos outros projetos, o que pode ser explicado pela inexistência de um teto para o benefício. Assim, este projeto distingue-se pelo fato de proporcionar um elevado valor do benefício aos trabalhadores nas faixas salariais mais altas, o que foge à concepção do programa como forma de proteção ao trabalhador de baixa renda. Cabe acrescentar que o fato de não existir um teto para o benefício pode estimular fraudes na concessão do mesmo.

O abono anual está previsto nos projetos de lei dos Dep. José Serra e Paulo Paim, não constando do projeto de lei do Dep. Jorge Uequed.

Os projetos de lei dos Dep. José Serra e Paulo Paim estabelecem as mesmas condições de habilitação e o mesmo valor para o pagamento do abono.

No tocante às fontes de custeio do Programa Seguro-Desemprego e do Abono Anual, os projetos de lei do Dep. José Serra e do Dep. Paulo Paim não apresentam diferenças. Eles estabelecem as seguintes fontes de custeio:

i) a arrecadação das contribuições devidas ao PIS/PASEP;

ii) o produto dos encargos devidos pelos contribuintes em decorrência da inobservância de suas obrigações;

iii) os retornos e resultados das aplicações realizadas;

iv) o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade;

v) outras fontes definidas em lei.

Por outro lado, o projeto de lei do dep. Jorge Uequed estabelece como fontes de custeio recursos provenientes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, além da contribuição adicional pelo índice de rotatividade.

Cabem as seguintes observações em relação aos projetos:

i) os projetos de lei dos Dep. Paulo Paim e José Serra instituem o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e estabelece que a aplicação dos seus recursos ficará sob a responsabilidade do BNDES. O do Dep. Jorge Uequed não prevê a vinculação do programa a um fundo, sendo que as despesas seriam cobertas por receitas correntes.

ii) no projeto de lei dos Dep. Paulo Paim e José Serra os recursos do FAT terão uma remuneração de 5% ao ano além da correção monetária.

Para se analisar a viabilidade econômico-financeira dos projetos faz-se necessária uma avaliação das receitas disponíveis.

A Constituição, em seu Artigo 239, prevê como fonte básica de custeio do Programa de Seguro-Desemprego os recursos advindos da arrecadação mensal do programa PIS/PASEP, sendo que pelo menos 40% desses recursos devem ser destinados a investimentos produtivos junto ao BNDES, com o objetivo de gerar novos empregos e ampliar a capacidade produtiva da economia. O artigo prevê ainda o pagamento do abono aos trabalhadores que recebem até dois salários-mínimos. O pagamento do abono envolverá neste primeiro ano cerca de 9,7% do total das contribuições arrecadadas, caso o abono seja regulamentado, conforme o estabelecido nos projetos dos Dep. Serra e Dep. Paim. Este percentual eleva-se para 13,4% caso mantenha-se apenas o critério estabelecido na Constituição. Dessa forma, o saldo disponível para o custeio do Programa de Seguro-Desemprego situa-se em cerca de 50,3% e 46,6% do total das receitas arrecadadas com o programa PIS/PASEP, respectivamente.

Outra fonte de custeio definida na Constituição refere-se a uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio do setor.

Em todas as hipóteses adotadas para os cálculos do projeto do Dep. Jorge Uequed a receita disponível é ultrapassada em 30%, caso o número médio de parcelas recebidas por todos os trabalhadores beneficiados seja quatro; em 72%, caso seja seis parcelas; e, em 106%, caso seja oito parcelas, tornando tal

projeto inviável financeiramente. Por outro lado os projetos dos Deputados Paulo Paim e José Serra envolveriam aproximadamente 90% dos recursos disponíveis.

Os projetos de lei dos Dep. José Serra e Paulo Paim prevêem a formação de um Conselho Gestor, com participação tripartite (trabalhadores, empregadores e governo), de forma a permitir o efetivo controle dos recursos do programa, assim como fornecer contribuições ao aprimoramento de sua gestão. Já o projeto de lei do dep. Jorge Uequed não prevê a formação de um Conselho Gestor, propondo que o programa fique sob a responsabilidade do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Tanto o projeto de lei do Dep. José Serra quanto o do Dep. Paulo Paim atribuem ao MTb a competência para fiscalização do cumprimento do Programa de Seguro-Desemprego e do Abono Anual.

Estes projetos prevêem multas para o empregador que infringir os dispositivos da lei que regulamenta o programa, além de definir punição civil e criminal aos responsáveis por fraudes na percepção do seguro-desemprego.

Por outro lado, o projeto de lei do Dep. Jorge Uequed não trata da fiscalização, dedicando-se apenas a definir os tipos de infrações e suas respectivas penalidades, atribuindo ao MPAS competência para receber o pagamento das multas.

VQIQ

A regulamentação do seguro desemprego e do abono anual é matéria de relevância incontestável já que assegura a ampliação de benefícios concedidos pela Constituição aos trabalhadores brasileiros. As discussões havidas no âmbito do Legislativo, promovidas pela Comissão do Trabalho da Câmara, envolveram representantes de trabalhadores, do Executivo e os autores dos três projetos sobre a matéria que tramita nesta Casa.

A aprovação urgente de um Projeto de lei sobre o seguro desemprego e o abono prende-se a necessidade de atender aos interesses dos trabalhadores, quanto à obtenção de tais benefícios de forma ágil e simplificada. Ademais, considero urgente e imprescindível, que a utilização dos recursos oriundos da arrecadação do PIS/PASEP seja direcionada em benefício do trabalhador desempregado e com baixos salários. Ressalte-se, fundamentalmente o objetivo de evitar-se a perda do valor real dessas receitas, decorrente do sistema de administração financeira ora adotado, que mantém parcela substancial desses recursos no caixa do Tesouro Nacional, sem a necessária remuneração.

Isto posto e considerando a responsabilidade do Legislativo na defesa dos interesses dos trabalhadores; na definição de um processo racional de administração de recursos

que preserve os interesses públicos; e, ainda, no fato que as alterações propostas consubstanciam um real aperfeiçoamento das propostas originalmente apresentadas, proponho a aprovação do Projeto de Lei nr. 991/88 do Dep. Jorge Uequed, na forma do substitutivo que ora subscrevo.

-15
Deputado Osmar Leitão
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE TRABALHO

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Trabalho, em reunião ordinária realizada em 07/12/89, opinou UNANIMEMENTE, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 991/88, (anexos PL 1922/89 e PL 2250/89) nos termos do SUBSTITUTIVO apresentado pelo Relator.

Estiveram presentes os Senhores Deputados: Carlos Alberto Caõ, Presidente, Osmar Leitão, Relator, Júlio Costamilan, Edmilson Valentim, Jorge Uequed, José da Conceição, José Tavares, Jones Santos Neves, Cêlio de Castro, Geraldo Campos, Mello Reis, Lysâneas Maciel, Domingos Leonelli, João Paulo, Augusto Carvalho, Átila Lira, João de Deus Antunes e Mário Lima,

Sala da Comissão, em 07 de dezembro de 1989.

Deputado OSMAR LEITÃO
Relator

Deputado CARLOS ALBERTO CAÕ
Presidente

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PROJETO DE LEI NR. 991/88 DO DEPUTADO
JORGE UEQUED

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

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

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

DO PROGRAMA DE SEGURO-DESEMPREGO

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

I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa;

II - auxiliar os trabalhadores requerentes ao seguro-desemprego na busca de novo emprego, podendo para esse efeito, promover a sua reciclagem profissional.

Art. 3o. Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:

I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa;

II - ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses;

III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuados o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nr. 6.367, de 19 de outubro de 1976, assim como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nr. 5.890, de 8 de junho de 1973;

IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e

V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

Art. 4o. O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por um período máximo de 4 (quatro) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 (dezesesseis) meses, contados da data de dispensa que deu origem à primeira habilitação.

Parágrafo Único - O benefício do seguro-desemprego poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo, satisfeitas as condições arroladas no artigo 3o. desta lei, à exceção do seu inciso II.

Art. 5o. O valor do benefício será fixado em Bônus do Tesouro Nacional (BTN), devendo ser calculado segundo três faixas salariais, observados os seguintes critérios:

I - até 300 (trezentos) BTN, multiplicar-se-á o salário médio dos últimos 3 (três) meses pelo fator 0,8 (oito décimos);

II - de 300 (trezentos) a 500 (quinhentos) BTN aplicar-se-á, até o limite do inciso anterior, a regra nele contida e, no que exceder, o fator 0,5 (cinco décimos);

III - acima de 500 (quinhentos) BTN, o valor do benefício será igual a 340 (trezentos e quarenta) BTN.

Parágrafo 1o. Para fins de apuração do benefício, será considerada a média dos salários dos últimos três meses anteriores à dispensa, devidamente convertidos em BTN pelo valor vigente nos respectivos meses trabalhados.

Parágrafo 2o. O valor do benefício não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo.

Parágrafo 3o. No pagamento dos benefícios, considerar-se-á:

I - O valor do BTN ou do salário mínimo do mês imediatamente anterior, para benefícios colocados à disposição do beneficiário até o dia 10 (dez) do mês;

II - o valor do BTN ou do salário mínimo do próprio mês, para benefícios colocados à disposição do beneficiário após o dia 10 (dez) do mês.

Art. 6o. O seguro-desemprego é direito pessoal e intransferível do trabalhador, podendo ser requerido a partir do sétimo dia subsequente à rescisão do contrato de trabalho.

Art. 7o. O pagamento do benefício do seguro-desemprego será suspenso nas seguintes situações:

I - admissão do trabalhador em novo emprego;

II - início de percepção de benefício de prestação continuada da Previdência Social, exceto o auxílio acidente, o auxílio suplementar e o abono de permanência em serviço;

III - Início de percepção de auxílio-desemprego.

Art. 8o. O benefício do seguro-desemprego será cancelado:

I - pela recusa, por parte do trabalhador desempregado, de outro emprego condizente com sua qualificação e remuneração anterior;

II - por comprovação de falsidade na prestação das informações necessárias à habilitação;

III - por comprovação de fraude visando à percepção indevida do benefício do seguro-desemprego;

IV - por morte do segurado.

Parágrafo Único. Nos casos previstos nos incisos I a III deste artigo, será suspenso por um período de 02(dois) anos, ressalvado o prazo de carência, o direito do trabalhador à percepção do seguro-desemprego, dobrando-se este período em caso de reincidência.

DO ABONO SALARIAL

Art. 9o. É assegurado o recebimento de abono salarial no valor de um salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que:

I - tenham percebido, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), até dois salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano base;

II - estejam cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos no Fundo de Participação PIS-PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.

Parágrafo Único. No caso de beneficiários integrantes do Fundo de Participação PIS-PASEP, serão computados no valor do abono salarial os rendimentos proporcionados pelas respectivas contas individuais.

DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR

Art. 10. Fica instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa de Seguro-desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

Parágrafo único. O FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, subordinando-se, no que couber, à legislação vigente.

Art. 11. Constituem recursos do FAT:

I - o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP;

II - o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações;

III - a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do Fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos;

IV - o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo Índice de rotatividade, de que trata o parágrafo 4o. do artigo 239 da Constituição Federal.

V - outros recursos que lhe sejam destinados.

Art. 12. Compete ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a aplicação dos recursos do FAT, de acordo com suas políticas operacionais, através de duas contas distintas:

I - Carteira do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (CSA); e

II - Carteira de Desenvolvimento Econômico (CDE).

Parágrafo 1o. O BNDES remunerará o FAT com juros de 5% a.a. (cinco por cento ao ano), calculados sobre o saldo médio diário dos recursos que lhes forem repassados, corrigidos monetariamente pelo Índice de Preços ao Consumidor - IPC.

Parágrafo 2o. A taxa de juros referida no parágrafo anterior poderá ser elevada para, no máximo, 6% a.a. (seis por cento ao ano).

Parágrafo 3o. Na hipótese de extinção do IPC, sem a indicação de sucedâneo, novo indexador será estipulado, de forma a preservar o valor real das aplicações.

Parágrafo 4o. Correrá por conta do agente aplicador o risco das operações financeiras realizadas com os recursos do FAT.

Art. 13. A Carteira de Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (CSA) destina-se ao custeio destes benefícios, constituindo-se dos seguintes recursos:

I - 60% (sessenta por cento) do produto da arrecadação a que se refere o inciso I do artigo 11;

II - as receitas de que tratam os incisos II, IV e V do artigo 11;

III - a correção monetária e os juros devidos pelos agentes aplicador e pagadores, incidentes sobre os respectivos saldos;

IV - os juros devidos pelo agente aplicador, incidentes sobre o saldo corrigido da Carteira de Desenvolvimento Econômico (CDE);

V - os recursos de que trata o parágrafo único do artigo 14.

Parágrafo Único. Para fins de cobertura das despesas relativas ao Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, o BNDES liberará os recursos necessários, até o limite das disponibilidades da Carteira do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (CSA), de acordo com cronograma de desembolso a ser estabelecido pelos gestores do FAT.

Art. 14. A Carteira de Desenvolvimento Econômico (CDE) destina-se ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, nos termos do parágrafo 1o. do artigo 239 da Constituição Federal, constituindo-se dos seguintes recursos:

I - 40% (quarenta por cento) do produto da arrecadação a que se refere o inciso I do artigo 11;

II - a correção monetária devida pelo agente aplicador, incidente sobre o respectivo saldo.

Parágrafo Único. Em caso de insuficiência de recursos da Carteira do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (CSA), poderão ser remanejados à esta conta, a cada exercício, a partir do 6o. (sexto), até 5% (cinco por cento) do saldo da Carteira de Desenvolvimento Econômico (CDE), verificado ao final do exercício anterior, assegurada a correção monetária até a data do remanejamento.

Art. 15. Compete aos Bancos Oficiais Federais o pagamento das despesas relativas ao Programa do Seguro-Desemprego e ao abono salarial, conforme normas a serem definidas pelos gestores do FAT.

Parágrafo Único. Sobre o saldo de recursos não desembolsados, os agentes pagadores remunerarão o FAT, no mínimo com correção monetária.

Art. 16. No que alude ao recolhimento das contribuições ao PIS e ao PASEP, observar-se-á o seguinte:

I - os contribuintes deverão recolher as contribuições aos agentes arrecadadores nos prazos e condições estabelecidas na legislação em vigor;

II - os agentes arrecadadores deverão, no prazo de dois dias úteis, repassar os recursos ao Tesouro Nacional;

III - o Tesouro Nacional deverá, no prazo máximo de quinze dias, transferir os recursos ao BNDES, garantida a correção monetária a partir do segundo dia.

Art. 17. As contribuições ao PIS e ao PASEP serão arrecadadas pela Caixa Econômica Federal, mediante instrumento próprio, de conformidade com normas e procedimentos a serem definidos pelos gestores do FAT.

DA GESTÃO

Art. 18. Fica instituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), composto de nove membros e respectivos suplentes, assim definidos:

I - três representantes dos trabalhadores;

II- três representantes dos empregadores;

III- um representante do Ministério do Trabalho;

IV- um representante do Ministério da Previdência e Assistência Social;

V- um representante do BNDES

Parágrafo 1o. O mandato de cada Conselheiro é de três anos.

Parágrafo 2o. Na primeira investidura, observar-se-á o seguinte:

I - um terço dos representantes referidos nos incisos I e II será designado com mandato de um ano; um terço, com mandato de dois anos e um terço, com mandato de três anos;

II - o representante do Ministério do Trabalho, será designado com mandato de três anos; o representante do Ministério da Previdência e Assistência Social, com mandato de dois anos; e o representante do BNDES, com mandato de um ano.

Parágrafo 3o. Os representantes dos trabalhadores serão indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores e os representantes dos empregadores, pelas respectivas confederações.

Parágrafo 4o. Compete ao Ministro do Trabalho a nomeação dos membros do CODEFAT.

Parágrafo 5o. A Presidência do Conselho Deliberativo, anualmente renovada, será rotativa entre os seus membros.

Parágrafo 6o. Pela atividade exercida no CODEFAT, seus membros não serão remunerados.

Art. 19o. Compete ao CODEFAT gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias:

- I- aprovar o Plano de Contas e suas alterações;
- II- aprovar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho Anual do Programa de Seguro-Desemprego e do Abono Salarial e os respectivos orçamentos;
- III- deliberar sobre a prestação de contas e os relatórios de execução orçamentária e financeira do FAT;
- IV- elaborar a proposta orçamentária do FAT, bem como suas alterações;
- V - propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao Seguro-Desemprego e ao Abono Salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência;
- VI- decidir sobre sua própria organização, elaborando seu regimento interno;
- VII- analisar relatórios do agente aplicador quanto à forma, prazo e natureza dos investimentos realizados;
- VIII- fiscalizar a administração do Fundo, podendo solicitar informações sobre contratos celebrados ou em vias de celebração e quaisquer outros atos;
- IX- definir indexadores sucedâneos no caso de extinção ou alteração daqueles referidos nesta Lei;
- X- baixar instruções necessárias à devolução de parcelas do benefício do seguro-desemprego, indevidamente recebidas;

XI - propor alteração das alíquotas referentes às contribuições a que alude o artigo 239 da Constituição Federal, com vistas a assegurar a viabilidade econômica-financeira do FAT;

XII- fixar prazos de recolhimento das contribuições referidas no artigo 239 da Constituição Federal, bem como propor mecanismos de fiscalização, controle e cobrança;

XIII- fixar a remuneração dos agentes arrecadadores e pagadores;

XIV- fixar prazos para processamento e envio ao trabalhador da requisição do benefício do seguro-desemprego, em função das possibilidades técnicas existentes, estabelecendo-se como objetivo o prazo de 30 (trinta) dias;

XV- deliberar sobre o remanejamento de recursos a que se refere o parágrafo único do artigo 14;

XVI- decidir sobre a elevação da taxa de juros a que se refere o parágrafo 2o. do artigo 12;

XVII- deliberar sobre outros assuntos de interesse do FAT.

Art. 20. A Secretaria-Executiva do Conselho Deliberativo será exercida pelo Ministério do Trabalho, a qual caberão as tarefas técnico-administrativas relativas ao seguro-desemprego e ao abono salarial.

Art. 21. As despesas com a implantação, administração e operação do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, exceto as de pessoal, correrão por conta do FAT.

Art. 22. Os recursos do FAT integrarão o orçamento da seguridade social na forma da legislação pertinente.

DA FISCALIZAÇÃO E PENALIDADES

Art. 23. Compete ao Ministério do Trabalho a fiscalização do cumprimento do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

Art. 24. Os trabalhadores e empregadores prestarão as informações necessárias, bem como atenderão às exigências para a concessão do seguro-desemprego e o pagamento do abono salarial, nos termos e prazos fixados pelo Ministério do Trabalho.

Art. 25o. O empregador que infringir os dispositivos desta Lei estará sujeito a multas de 400 (quatrocentos) a 40.000 (quarenta mil) BTN, segundo a natureza da infração, sua extensão e a intenção do infrator, a ser aplicada em dobro, no caso de reincidência, oposição à fiscalização ou desacato à autoridade.

Parágrafo 1o. Serão competentes para impor as penalidades as Delegacias Regionais do Trabalho nos termos do título VII da CLT.

Parágrafo 2o. Além das penalidades administrativas já referidas, os responsáveis por meios fraudulentos na habilitação, ou na percepção do seguro-desemprego serão punidos civil e criminalmente nos termos da Lei.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26. Fica o Ministério do Trabalho, de conformidade com o CODEFAT, autorizado a baixar, por intermédio de portaria, as instruções necessárias ao cumprimento desta Lei.

Art. 27. A primeira investidura do CODEFAT dar-se-á no prazo de 30 (trinta) dias da publicação desta Lei.

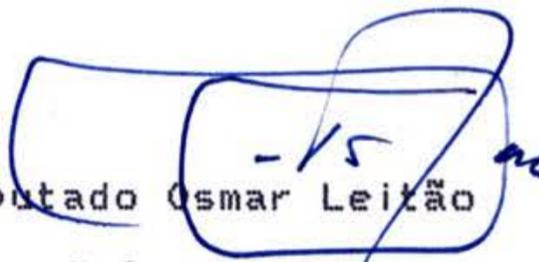
Art. 28. No prazo de 30 (trinta) dias, as contribuições ao PIS e ao PASEP arrecadadas a partir de 5 de outubro de 1988 e não utilizadas nas finalidades previstas no artigo 239 da Constituição Federal serão recolhidas à Carteira do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial (CSA) do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Parágrafo Único. As contribuições a que se refere o caput deste artigo serão apuradas com correção monetária a partir do segundo dia subsequente ao crédito no caixa do Tesouro Nacional.

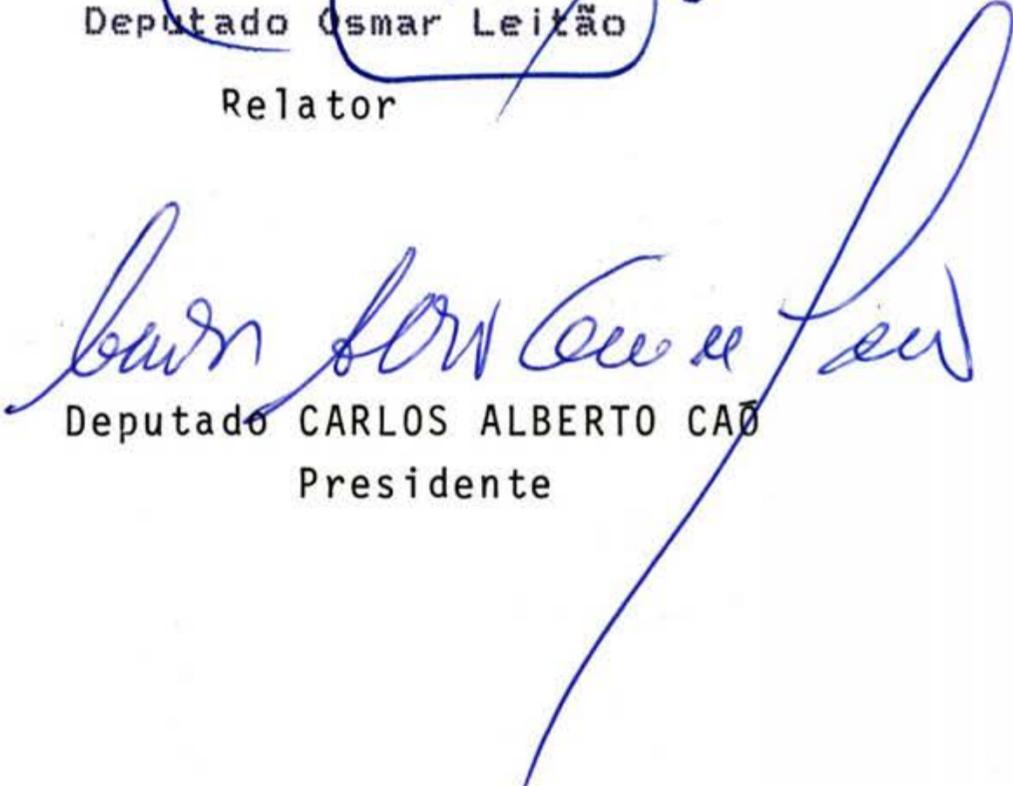
Art. 29. Os recursos do PIS/PASEP repassados ao BNDES, em decorrência do parágrafo 1o., do artigo 239 da Constituição Federal, antes da vigência desta Lei, integrarão a Carteira de Desenvolvimento Econômico (CDE) do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), assegurados correção monetária pela variação do IPC e juros de 5% a.a., calculados sobre o saldo médio diário.

Art. 30. O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 90 (noventa) dias e apresentará projeto de lei regulamentando a contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o parágrafo 4o. do artigo 239 da Constituição Federal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 31. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.


Deputado Osmar Leitão

Relator


Deputado CARLOS ALBERTO CAÓ
Presidente

CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROJETO DE LEI Nº 991-A, de 1988

(DO SR. JORGE UEQUED)

Disciplina a concessão do seguro-desemprego, na forma que especifica, e determina outras providências; tendo pareceres: da Comissão de Constituição e Justiça e Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com voto em separado do Sr. Juarez Marques Batista; e, da Comissão de Trabalho, pela aprovação, com Substitutivo. Pendente de parecer da Comissão de Economia, Indústria e Comércio (audiência).

(PROJETO DE LEI Nº 991, de 1988, tendo anexados os de nºs 1.922/89, 2.250/89, 4.253/89 e 4.309/89, a que se referem os pareceres).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

APROVADO
EM 12-12-89
Ibáñez

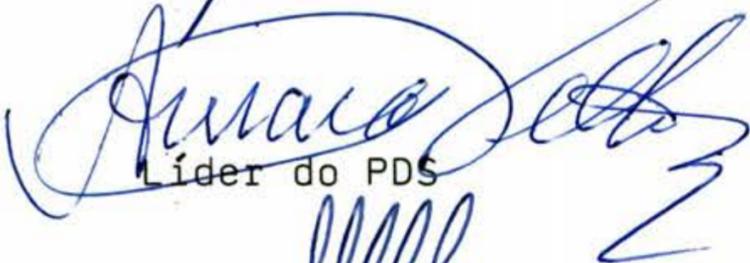
Senhor Presidente,

Requeremos, nos termos regimentais, URGÊN
CIA para tramitação do Projeto de Lei nº 991/88.

Sala das Sessões, em 12 de dezembro de 1989.


Líder do PMDB


Líder do PSDB

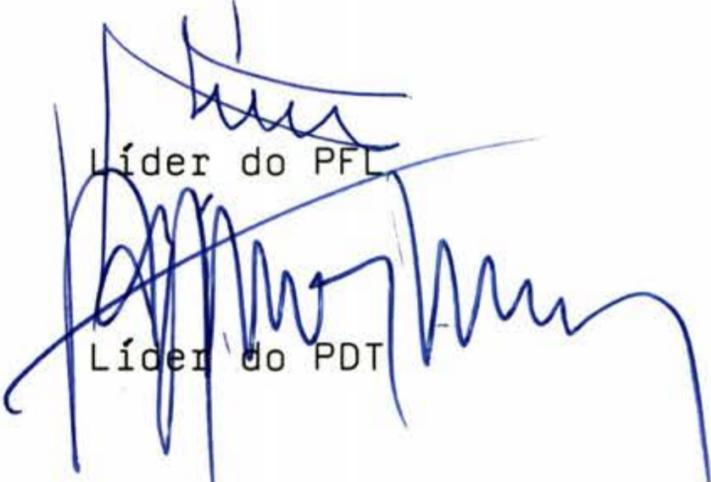

Líder do PDS


Líder do PTB


Líder do PT

Líder do PSB

Líder do PCB


Líder do PFL

Líder do PDT

Líder do PRN

Líder do PL

Líder do PDC

Líder do PC do B

Líder do PSC

