

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.879, DE 1993

“Altera dispositivos da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, para ampliar o período de concessão do seguro-desemprego e reduzir o tempo de exercício de atividade necessário para obtê-lo.”

Autores: Deputados PAULO ROCHA E ALOIZIO MERCADANTE

Relator: Deputado OSMAR SERRAGLIO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.879, de 1993, de autoria dos nobres Deputados Paulo Rocha e Aloizio Mercadante, visa alterar a Lei nº 7.998/90, que “regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT e dá outras providências”.

O projeto reduz o período para que seja concedido o seguro-desemprego, exigindo que, no prazo de 24 meses anteriores à demissão sem justa causa, o indivíduo comprove atividade como empregado ou autônomo por pelo menos seis meses. Nos termos da legislação vigente o período exigido é de quinze meses.

Altera também o período de concessão do benefício de quatro meses para um período variável de quatro a oito meses, vinculado às disponibilidades do FAT e à evolução dos níveis de desemprego no país.

São alteradas as competências do CODEFAT, incluídas a deliberação sobre o prazo máximo de concessão de seguro desemprego; a gestão dos recursos do FAT; a fiscalização dos recursos do FAT pelo BNDES.

Os projetos apensados, que também alteram a Lei nº 7.998/90, podem ser assim resumidos:

PL nº 656, de 1995, do Deputado Dilceu Sperafico, que acrescenta a condição de que o trabalhador esteja prestando serviços gratuitamente a uma instituição pública a fim de que receba o seguro desemprego;

PL nº 1.004, de 1995, do Deputado Sandro Mabel, que determina que o trabalhador participe de programas de qualificação profissional para a concessão do benefício do seguro desemprego; dispõe que a determinação seja implementada de forma gradativa e que os beneficiários tenham prioridade nas ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional patrocinadas pelo FAT;

PL nº 1.445, de 1996, do Deputado José Fortunati, que altera os requisitos para a concessão do seguro desemprego, devendo o trabalhador demonstrar, a fim de receber cada parcela do benefício, a adoção de providências efetivas na busca de um novo emprego, e freqüência e desempenho satisfatórios em curso de reciclagem profissional. Além disso, estabelece que o Programa do Seguro Desemprego promoverá a qualificação e reciclagem profissional dos trabalhadores desempregados, por meio de cursos oferecidos pelo SINE ou mediante convênio com entidades públicas e privadas de formação profissional ou de educação tecnológica. Institui, ainda, o Programa de Empregos Comunitários - PEC, gerando oportunidades de emprego e renda, incentivando os Estados, Distrito Federal e Municípios à contratação por prazo determinado de trabalhadores. O referido PEC será custeado pelo FAT e por recursos orçamentários da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

PL nº 2.017, de 1996, do Deputado Newton Cardoso, que prevê a realização de sindicâncias sobre os motivos das demissões, quando numa determinada região verificar-se a solicitação do benefício de seguro desemprego em intervalos inferiores a 24 meses. Poderá o CODEFAT recusar a concessão de benefício se ficar evidenciado o desvio de sua finalidade;

PL nº 2.094, de 1996, do Deputado José Pimentel, que determina que o Programa de Seguro-Desemprego deve auxiliar os trabalhadores na busca de emprego mediante ações executadas por intermédio dos órgãos e entidades integrantes do SINE – Sistema Nacional de Emprego. Altera os requisitos para a percepção do abono salarial, dispondo que fazem *jus* os empregados que tenham recebido até cinco salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido a atividade pelo menos durante trinta dias do ano-base; que estejam cadastrados há pelo menos cinco anos no Fundo de Participação PIS-PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador. Os rendimentos das contas individuais são computados no valor do abono salarial. O empregador deve informar o direito ao abono salarial aos empregados que se enquadrem nessas situações;

PL nº 2.287, de 1996, do Deputado Paulo Paim, dispõe que o seguro-desemprego é concedido por um período de quatro a oito meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, cuja duração é definida pelo CODEFAT. Estabelece que o benefício pode ser retomado a cada período aquisitivo. O período de concessão é proporcional ao período trabalhado. O período de concessão pode ser prorrogado por mais quatro meses para grupos específicos de segurados, a critério do CODEFAT, desde que não ultrapasse a cada semestre 10% da Reserva Mínima de Liquidez;

PL nº 2.406, de 1996, do Deputado Affonso Camargo, concede, além do seguro-desemprego, vale-transporte para o trabalhador desempregado. Ambos benefícios são concedidos por um período de três a cinco meses, a ser definido pelo CODEFAT;

PL nº 2.502, de 1996, do Deputado João Mendes, permite que o período máximo de concessão do seguro-desemprego seja dobrado quando a beneficiária for casada ou mãe de filhos menores de 21 anos de idade;

PL nº 3.941, de 1997, do Deputado Arlindo Chinaglia, determina que o período máximo de concessão do seguro-desemprego seja de 12 a 18 meses, variando de acordo com o tempo de serviço nos 24 meses anteriores à dispensa do empregado. O período máximo de concessão pode ser prorrogado por mais dois meses para grupos específicos, a critério do CODEFAT;

PL nº 4.488, de 1998, do Deputado Aldo Rebelo, estabelece que o período aquisitivo é de 16 meses e o seguro-desemprego é concedido por um período de quatro meses e em dobro no caso de empregados com idade superior a 50 anos; e

PL nº 182, de 1999, do Deputado Roberto Argenta, determina que o beneficiário do seguro-desemprego deve participar de cursos de aperfeiçoamento ou readaptação profissional e prestar serviços públicos ou comunitários; dispõe que o Município indica e coordena os serviços a serem prestados.

PL nº 1.041, de 1999, do Deputado Rubens Bueno, cria o Programa de Empregos Comunitários, que visa apoiar o trabalhador, oferecendo oportunidades de emprego e renda e incentivando Estados, Distrito Federal e Municípios a contratarem diretamente o trabalhador desempregado. Além disso, determina que o SINE ofereça cursos de frequência obrigatória pelo trabalhador para que receba o seguro-desemprego.

PL nº 1.136, de 1999, do Deputado Pompeo de Mattos, que vincula a percepção do seguro-desemprego à prestação de serviços comunitários.

PL nº 2.681, de 2000, do Deputado Ricardo Noronha, que concede ajuda-transporte aos trabalhadores desempregados que não cumpram o requisito para concessão de seguro-desemprego.

PL nº 2.688, de 2000, do Deputado Pedro Celso, altera a forma de concessão do seguro-desemprego para trabalhadores com idade igual ou superior a quarenta anos, dispondo que o valor pode ser concedido de uma única vez.

PL nº 2.732, de 2000, do Deputado Marcos Afonso, que concede ajuda de custo para o transporte do beneficiário do programa de seguro-desemprego. Tal ajuda equivale a 6% do valor do benefício ou ao valor do preço da tarifa do transporte coletivo público urbano relativo ao deslocamento de sua residência até o local da atividade de formação ou qualificação profissional, desde que tal parcela não conste dos recursos destinados ao programa.

PL nº 3.132, de 2000, do Deputado Olavo Calheiros, que aumenta o período máximo de concessão do seguro-desemprego para seis meses.

PL nº 3.550, de 2000, da Deputada Vanessa Grazziotin, que institui o pagamento do seguro-desemprego ao servidor público, com ou sem vínculo efetivo.

PL nº 4.900, de 2001, do Deputado Edinho Bez, que estabelece como requisito para a percepção do benefício do seguro-desemprego a prestação de serviço comunitário gratuito, com a duração de quatro horas diárias, em entidades de fins filantrópicos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Todos os projetos analisados versam sobre o Programa de Seguro-Desemprego, alterando prazo e requisitos de concessão, o período para aquisição etc.

Cumprida à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação analisar a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa de cada um dos projetos, nos termos do art. 32, III, a do regimento Interno da Câmara dos Deputados, pelo que passamos a expor:

O PL nº 3.879, de 1993, é constitucional e se verifica a juridicidade quanto às alterações dos arts. 3º e 4º da Lei nº 7.998/90. No entanto, é inconstitucional o acréscimo de incisos ao art. 19, que dispõe sobre a competência do CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

A inconstitucionalidade decorre de vício de iniciativa, pois o Conselho, apesar de sua composição tripartite, está vinculado ao Poder Executivo, sendo, portanto, a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, e, da Constituição Federal.

Além disso, o Projeto, por ter sido elaborado anteriormente à Lei Complementar 95/98, não observa as normas de técnica legislativa nele prevista, motivo pelo qual apresentamos emenda substitutiva.

O PL nº 656, de 1995, apresenta vício insanável de inconstitucionalidade e injuridicidade em virtude de condicionar o benefício à prestação de trabalho gratuito, pelo trabalhador desempregado, em uma instituição pública.

O nosso ordenamento jurídico não admite o trabalho sem remuneração (art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal), salvo nas hipóteses de voluntariado, não podendo ser o trabalho imposto como condição para o recebimento de seguro-desemprego (art. 7º, inciso II). O valor mínimo pelo trabalho prestado deve ser equivalente ao salário mínimo e não se confunde com o benefício garantido constitucionalmente.

O PL nº 1.004, de 1995, é inconstitucional em virtude de vício de iniciativa (nos termos do art.61, e da Constituição Federal), pois altera atribuições de órgão vinculado ao Poder Executivo e a iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República.

O PL nº 1.445, de 1996, também é inconstitucional, pois apresenta o mesmo vício de iniciativa acima referido, pois atribui ao SINE – Sistema Nacional de Emprego – função não prevista, a de verificar se o trabalhador adotou providências no sentido de buscar um novo emprego e se freqüentou e teve desempenho satisfatório em curso de reciclagem profissional. Determina que o Programa de Seguro-Desemprego promova os cursos de reciclagem e qualificação profissional. Além disso, institui Programa de Empregos Comunitários, também no âmbito do Programa de Seguro-Desemprego, prevendo, inclusive, o incentivo de contratação dos desempregados pela administração pública direta da União, dos Estados e dos Municípios mediante transferências correspondentes ao pagamento dos encargos previdenciários.

O mesmo se verifica quanto ao PL nº 2.017, de 1996, que atribui nova função ao CODEFAT e às Delegacias Regionais do Trabalho, ao dispor sobre a realização de sindicâncias sobre os motivos das demissões, quando numa determinada região verificar-se a solicitação do benefício de seguro-desemprego em intervalos inferiores a 24 meses, por empregado.

O PL nº 2.094, de 1996, também atribui nova função ao SINE, sendo inconstitucional quanto a esse aspecto em virtude do vício de iniciativa já referido. Quanto à alteração do abono salarial, em virtude de ter sido o projeto apresentado anteriormente à Lei Complementar nº 95/98, não está adequado tecnicamente e, portanto, optamos por apresentar emenda de redação.

Observa-se a constitucionalidade e juridicidade do PL nº 2.287, de 1996, que, no entanto, não está adequado às normas de técnica legislativa dispostas na Lei Complementar nº 95/98, conforme já verificado em outros projetos. Optamos aqui também por apresentar emenda de redação.

O PL nº 2.406, de 1996, ao garantir o vale transporte ao beneficiário do seguro-desemprego, é inconstitucional no que se refere às atribuições ampliadas do CODEFAT e a determinação de que o Poder Executivo regulamente os aspectos relacionados ao vale transporte. Não está o projeto adequado tecnicamente ao disposto na Lei Complementar nº 95/98, motivo pelo qual apresentamos emenda ao projeto.

O PL nº 2.502, de 1996, é inconstitucional em virtude da discriminação verificada, em desacordo com o art. 5º, inciso I, da Constituição Federal. Com efeito, garantir o pagamento em dobro do benefício em virtude do gênero, do estado civil e da idade de filhos configura critério discriminatório contra aqueles desempregados que não preenchem tais requisitos.

Verifica-se a constitucionalidade e juridicidade do PL nº 3.941, de 1997, que deve, outrossim, ser adequado à técnica legislativa, nos termos da emenda que propomos.

O PL nº 4.488, de 1998, ao dispor sobre a diferenciação do período de concessão do seguro-desemprego, baseado no critério de idade, é inconstitucional, pois fere o art. 5º da Constituição Federal. As exceções ao princípio da igualdade estão previstas no próprio artigo 5º e nos dispositivos constitucionais que garantem a proteção do idoso.

É também inconstitucional o PL nº 182, de 1999, que determina a realização de serviços comunitários, pois, conforme já mencionado, o nosso ordenamento jurídico não admite o trabalho sem remuneração (art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal), salvo nas hipóteses de voluntariado, não

podendo ser o trabalho imposto como condição para o recebimento de seguro-desemprego (art. 7º, inciso II). É inconstitucional também a determinação de que o Município coordene os serviços públicos ou comunitários a serem prestados pelo trabalhador desempregado, ferindo a autonomia dos Municípios (art. 18 da Constituição Federal).

O PL nº 1.041, de 1999, ao alterar funções do SINE e dispor obrigações para Estados, Distrito Federal e Municípios é inconstitucional, pois não são observados os dispositivos que dispõe sobre a competência legislativa, nem sobre a autonomia dos entes federados (arts. 61 e 18 da Constituição Federal, respectivamente).

O PL nº 1.136, de 1999, ao vincular o recebimento do seguro-desemprego à prestação de serviços comunitários, torna-se inconstitucional, conforme anteriormente fundamentado neste voto. Também é inconstitucional a determinação de que sejam celebrados convêncios entre o Ministério do Trabalho e Municípios a fim de garantir tal prestação de serviços (arts. 18 e 61 da Constituição Federal).

Já o PL 2.681, de 2000, é constitucional quanto à concessão de ajuda-transporte aos trabalhadores desempregados que não satisfaçam os requisitos para recebimento de seguro-desemprego. No entanto, em virtude de vício de iniciativa, o projeto não pode determinar que o CODEFAT estabeleça os procedimentos administrativos para a concessão do novo benefício, motivo pelo qual apresentamos emenda supressiva ao § 5º do art. 2-C, introduzido pelo art. 2º do Projeto.

Quanto ao PL nº 2.688, de 2000, verifica-se, novamente, a inconstitucionalidade, tanto em virtude da diferenciação baseada unicamente no critério de idade, como ao dispor sobre atribuições do CODEFAT, violando, dessa forma, os arts. 5º e 61 da Constituição Federal.

São verificadas a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 2.732, de 2000.

O PL nº 3.132, de 2000, também observa a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.

O PL nº 3.550, de 2000, não observa o requisito da juridicidade ao equiparar servidor público ao trabalhador na iniciativa privada. Com efeito, as normas aplicadas aos servidores públicos, sejam efetivos ou comissionados, são específicas, pois têm os servidores regime próprio, que não se confunde com a legislação trabalhista. Os trabalhadores contratados mediante relação empregatícia, nos termos da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, têm direito ao benefício, ainda que o seu contrato tenha sido firmado com a administração pública.

É inconstitucional o PL nº 4.900, de 2001, que determina a realização de serviços comunitários, pois, conforme já mencionado, o nosso ordenamento jurídico não admite o trabalho sem remuneração (art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal), salvo nas hipóteses de voluntariado.

Pelos motivos exposto votamos:

1. pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do PL nº 2.732/2000 e do PL nº 3.132/2000;

2. pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, nos termos das emendas apresentadas, do PL nº 3.879/93, do PL nº 2.094/96, do PL nº 2.287/96, do PL nº 2.406/96, do PL nº 3.941/97, do PL nº 2.681/2000;

3. pela inconstitucionalidade e injuridicidade do PL nº nº 656/95;

4. pela inconstitucionalidade do PL nº 1.004/95, do PL nº 1.445/96, do PL nº 2.017/96, do PL nº 2.502/96, do PL nº 4.488/98, do PL nº 182/99, do PL nº 1.041/99 do PL nº 1.136/99, do PL nº 2.688/2000; do PL nº 4.900/2001; e

5. pela injuridicidade do PL nº 3.550/2000.

Sala da Comissão, em 15 de abril de 2002.

Deputado OSMAR SERRAGLIO
Relator