

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, ao Projeto de Lei do Senado nº 36 de 2011, do Senador Marcelo Crivella, que *Dispõe sobre a concessão de seguro-desemprego para os trabalhadores, empregados ou profissionais autônomos, com exercício de atividade impedido em razão de calamidade natural, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador ACIR GURGACZ

I. RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 36 de 2011, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que propõe a concessão de seguro-desemprego para trabalhadores com exercício de atividade impedido em razão de calamidade natural.

Originalmente distribuído à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) para deliberação terminativa, o projeto de lei foi remetido à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), em face da aprovação do Requerimento nº 684, de 2011, do Senador Acir Gurgacz. Na CRA, recebeu parecer favorável nos termos do substitutivo apresentado: Emenda nº 1-CRA (Substitutivo).

Agora, em função da aprovação do Requerimento nº 183, de 2012, do Senador Vital do Rêgo, cabe à CAE analisar a matéria antes de sua apreciação pela CAS.

A proposição, em sua versão original, estabelece que, quando houver calamidade natural, o benefício do seguro-desemprego será concedido, por até três meses:

- ao empregado urbano ou rural cujo empregador tenha interrompido as atividades em função da calamidade;
- ao profissional autônomo e ao empreendedor individual, urbanos ou rurais, que tenham perdido os instrumentos ou condições para o exercício da atividade em decorrência da calamidade.

A proposta é que o valor do benefício seja calculado:

- para os empregados, de acordo com os mesmos parâmetros definidos na lei do seguro-desemprego (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990) para trabalhadores demitidos sem justa causa; e
- para os contribuintes individuais, com base no valor das contribuições para a Previdência Social.

O projeto estabelece que o Poder Executivo Federal definirá as áreas atingidas pela calamidade pública decorrente do evento natural. Também dispõe que, no curso do período de concessão do seguro-desemprego, o contrato de trabalho ficará suspenso, dispensado o pagamento, pelo empregador, dos encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamentos.

Para se habilitar ao recebimento do benefício, o interessado deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e do Emprego, na forma do regulamento:

- comprovação da existência da relação de emprego há pelo menos um ano, no caso dos empregados, ou comprovante de inscrição junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), durante o mesmo período, no caso de contribuintes individuais;
- comprovação de que não está em gozo de nenhum benefício de prestação continuada da Previdência ou da Assistência Social, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte;
- prova de que está impedido de exercer sua atividade, mediante atestados, certidões ou declarações de pelo menos dois órgãos, dentre eles, a prefeitura municipal do município, o sindicato, a defesa civil,

o corpo de bombeiros ou outra entidade envolvida no socorro e atendimento às vítimas da calamidade justificadora da concessão do benefício.

O PLS consigna que todo aquele que fornecer ou beneficiar-se de atestado, certidão ou declaração falsa para o fim de obtenção do benefício estará sujeito às sanções administrativas, civis e penais cabíveis.

O relatório do Senador ANTÔNIO RUSSO, aprovado no âmbito da CRA, na forma da Emenda nº 1 – CRA (Substitutivo), alterou a proposição original, adaptando-a à legislação vigente e a parâmetros que distinguem o empreendedor do empregado, e instituindo o Seguro Especial de Emergência no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), aspectos esses que aprofundaremos a seguir.

No prazo regulamentar, não foram apresentadas emendas.

II. ANÁLISE

Não há óbice com relação à constitucionalidade do PLS. Com relação à juridicidade, todavia, há que se concordar com a avaliação da CRA quando esta argumenta que *a inclusão dos profissionais autônomos e dos empreendedores individuais representa uma impropriedade jurídica, pois não se relaciona com a sistemática adotada no âmbito do programa de seguro-desemprego em vigor, uma vez que nestes casos não se verifica o desemprego, mas sim a suspensão da atividade profissional ou econômica.*

O relatório da CRA cita ainda alteração recente da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), determinada pela Lei nº 12.435, de 2011, que fixou um novo conceito para os *benefícios eventuais*, promovendo a inclusão das pessoas em situação de calamidade pública, conforme redação atribuída ao art. 22 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, *verbis*:

“Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

(.....)

Desse modo, há que se concordar com o relatório da CRA, quando este argui que a instituição do *benefício eventual* no âmbito da Assistência Social exige a compatibilização dos sistemas de socorro emergencial de tal forma que não se inclua duplamente os beneficiados ou se deixe de amparar quem realmente necessita.

No que concerne à técnica legislativa, também coadunamos com a orientação da CRA, no sentido de proceder às alterações legais propostas no PLS no âmbito da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o *Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências*.

Em sua justificação, o eminent autor do PLS argumenta que é notória a inexistência, no Brasil, de um sistema eficaz de socorro e atendimento às vítimas de fenômenos naturais, mormente os imprevisíveis. Todos os anos, as pessoas se queixam da falta de assistência e, embora louvável a solidariedade e a caridade com que a população reage às tragédias, mostra-se ausente um suporte assistencial permanente e um planejamento duradouro para enfrentar esses problemas.

Assim, não obstante as limitações jurídicas antes apontadas, não há como discordar de uma proposição que objetiva viabilizar assistência econômica a flagelados e vitimados por catástrofes naturais. Ou seja, concorda-se integralmente com o mérito da iniciativa, fundamental para amparar o trabalhador e sua família em um momento de dor, desespero e desamparo econômico.

Nesse contexto, estamos de acordo com o relatório da CRA, que, em sua proposta para sanar as impropriedades jurídicas mencionadas, preserva a idéia central do PLS, conseguindo engendar uma fórmula capaz de assegurar assistência emergencial aos atingidos por catástrofes naturais sem desvirtuar os propósitos do Programa do Seguro-Desemprego.

Sob esse ângulo, o que a CRA propõe é instituir, no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o *seguro especial de emergência* que seria constituído de parcela única no valor máximo de duas vezes o valor teto do benefício do seguro-desemprego, o que atualmente corresponderia a R\$ 2.327,52.

Além disso, para os trabalhadores autônomos e empreendedores individuais poderá ser concedido um *crédito de emergência*, na modalidade de empréstimo, com valor fixado em até três vezes o valor teto do benefício do seguro-desemprego, o que atualmente corresponderia a R\$ 3.491,28.

Segundo a emenda substitutiva da CRA, os trabalhadores beneficiados com o seguro especial de emergência também poderiam acessar a linha de crédito de emergência nos termos de resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Assim, seria mantida a sistemática do programa, atendendo a públicos distintos, sem a necessidade de se criar uma nova contribuição social para financiar categorias de trabalhadores que não se enquadram como empregados, pois é isso é o que se procura evitar.

No que respeita à capacidade do FAT de conferir suporte financeiro à instituição da nova modalidade proposta de seguro-desemprego, também há vantagens da proposta consubstanciada no Substitutivo da CRA em relação à proposição inicial.

Ao final deste parecer, no anexo, apresenta-se o demonstrativo da execução financeira do FAT, nos últimos dez anos, em valores atualizados pelo IPCA, cabendo analisar as informações nele disponibilizadas.

Somando-se, ano a ano, as receitas oriundas das contribuições para o PIS-PASEP com as provenientes das aplicações dos recursos (Outras Receitas), constata-se um incremento de 168,16% das receitas do Fundo entre 2002 e 2011 (de R\$ 29,9 bilhões para R\$ 50,2 bilhões). No mesmo período, no entanto, o total das obrigações cresceu muito mais –

229,84% (de R\$ 21,5 bilhões para R\$ 49,4 bilhões). Com isso, verifica-se a ocorrência de sucessivos decréscimos nos resultados nominais do FAT, ou

seja, nos resultados globais que consideram os montantes totais de receita e despesa.

Assim, a instituição do benefício do seguro-desemprego para todos os trabalhadores atingidos por calamidades públicas, tal qual proposto no PLS nº 36, além da restrição jurídica antes mencionada, também pode representar impacto sobremaneira expressivo para o já decrescente saldo líquido do Fundo de Amparo ao Trabalhador, responsável pelo custeio do seguro-desemprego.

O substitutivo da CRA, em contrapartida, ao restringir a concessão do benefício aos empregados impedidos de trabalhar – assistindo os trabalhadores autônomos e empreendedores individuais prejudicados por calamidade pública com a concessão de empréstimos subsidiados, mas com retorno ao Fundo –, contribui para o necessário equilíbrio financeiro do FAT.

III. VOTO

Em face do exposto opinamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 36, de 2011, nos termos da Emenda nº 1 (Substitutivo) aprovada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA).

Sala das sessões, 12 de junho de 2012

Presidente,

Senador Acir Gurgacz
Relator na CAE

