

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, ao Projeto de Lei do Senado nº 246-Complementar, de 2011, de autoria do Senador Armando Monteiro, que *acrescenta art. 52-A à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006*, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999, *para simplificar declarações exigidas de Microempreendedor Individual*.

RELATOR: Senador HUMBERTO COSTA

RELATOR “Ad hoc”: Senador PAULO DAVIM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado nº 246, de 2011 - Complementar, de autoria do eminente Senador Armando Monteiro, acrescenta o art. 52-A à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que *institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº*

9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999, para simplificar declarações exigidas de Microempreendedor Individual.

A proposição dispensa os Microempreendedores da apresentação da Relação Anual de Empregados e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e consigna que tanto o abono salarial, garantido pelo art. 239 da Constituição Federal, quanto o Seguro-Desemprego serão pagos com base nas anotações existentes em Carteira de Trabalho e Previdência Social, informações sobre recolhimentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e termo de rescisão contratual.

Na sua justificativa, o autor esclarece que as microempresas e as empresas de pequeno porte sofrem com os elevados custos burocráticos da manutenção das relações de trabalho. O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 – já dedicou especial atenção a esse problema, buscando simplificar os procedimentos e reduzir o número de registros que acabam, em última instância, exigindo a contratação de um contador para cumprir as exigências legais, reduzindo a disponibilidade de recursos até para o pagamento de uma remuneração melhor aos empregados.

Com a proposta, assevera o Autor, pretende-se aprofundar o processo de simplificação da legislação trabalhista em relação, especialmente, aos Microempreendedores Individuais (MEI).

Além da Comissão de Assuntos Sociais, a matéria será objeto de deliberação da Comissão de Assuntos Econômicos, cabendo àquela Comissão sua apreciação em caráter terminativo. Até a presente data não foram apresentadas emendas à proposição.

Em sessão desta Comissão, datada de 14 de março de 2012, deliberou-se pela reautuação da proposição, uma vez que originalmente havia sido apresentada como projeto de lei sendo que a matéria está reservada à lei complementar.

Aprovado o parecer naquela ocasião, retorna a matéria, agora na forma de projeto de lei complementar, para deliberação de mérito.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à Comissão de Assuntos Sociais dar parecer sobre o presente projeto de lei.

As obrigações acessórias às regras de custeio da Seguridade Social e que têm natureza previdenciária inserem-se no campo da Previdência Social. Normas com esse conteúdo estão entre aquelas de iniciativa comum, previstas no art. 61 da Constituição Federal.

Cabe ao Congresso Nacional a competência para legislar sobre o tema, nos termos do art. 48 da mesma Carta. Observados esses pressupostos, temos que a proposição não apresenta vícios de inconstitucionalidade nem de ilegalidade, no que concerne ao seu aspecto formal.

No mérito, a matéria necessita maior reflexão, uma vez que interessa diretamente ao trabalhador e à fiscalização por parte do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, no que concerne a apresentação da Relação Anual de Empregados e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED.

O texto original da lei aprovado nesta Casa, previa o estabelecimento, por resolução, de modo simplificado de apresentação destas declarações (RAIS e CAGED). Essa norma foi vetada, com fundamento na relevância dos dados fornecidos nessas declarações para o pagamento do abono salarial e do seguro-desemprego.

Portanto, digladiam-se na proposição interesses diversos, pois de um lado estão os trabalhadores, diretamente interessados nas declarações prestadas e, de outro, os empresários que desejam maior simplificação nas relações com o Estado.

Para melhor compreensão da matéria, discorreremos sobre os principais programas envolvidos nesta discussão, qual sejam o Programa de Seguro-Desemprego e o pagamento do Abono Salarial.

O Programa do Seguro-Desemprego foi instituído no Brasil em 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.284 e regulamentado por meio do Decreto nº 92.608. Posteriormente, foi alterado por legislações aprovadas pelo Congresso Nacional (Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 e Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994), foram agregadas as funcionalidades de recolocação no mercado de trabalho e qualificação profissional, com o objetivo de reduzir o tempo de pagamento do benefício.

Nesses anos de operacionalização é fato incontestável que o benefício do seguro-desemprego se consolidou como um dos principais institutos de política de emprego e de proteção ao trabalhador. Ao longo deste período, tem sido uma das principais diretrizes, paralelas à melhoria da qualidade do atendimento, a busca pela eficácia do Programa, a sua integridade e o cumprimento da legislação em vigor, visando garantir a confiabilidade dos dados de benefício.

Nesse contexto, é necessário mencionar que a concessão do benefício Seguro-Desemprego está condicionada ao preenchimento dos requisitos estabelecidos no artigo 3º da Lei nº 7.998, de 1990, que poderá ser requerido a partir do 7º (sétimo) dia subsequente à rescisão do contrato de trabalho (artigo 6º da mesma Lei).

Os requisitos estabelecidos no artigo 3º daquela Lei são os seguintes:

“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, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem

como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de oito 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.”

A comprovação desses requisitos, segundo o artigo 4º da Resolução nº 467, de 21 de dezembro de 2005, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, que estabelece os procedimentos relativos à concessão do Seguro-Desemprego, editada de acordo com as atribuições que lhe foram conferidas pelo inciso V, do Art. 19, da Lei nº 7.998, de 1990, é feita mediante a apresentação dos seguintes documentos:

“**Art. 4º** A comprovação dos requisitos de que trata o artigo anterior deverá ser feita:

I - mediante as anotações da Carteira de Trabalho e Previdência Social -CTPS;

II - pela apresentação do Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho - TRCT, homologado quando o período trabalhado for superior a um (um) ano;

III - mediante documento utilizado para levantamento dos depósitos do FGTS ou extrato comprobatório dos depósitos;

IV - pela apresentação da sentença judicial transitada em julgado, acórdão ou certidão judicial, onde constem os dados do trabalhador, da empresa e se o motivo da dispensa for sem justa causa; e

V - mediante verificação a cargo da Auditoria Fiscal do Trabalho, quando for o caso.

A suspensão do pagamento do benefício está regulamentada no Art. 7º da Lei supracitada, conforme disposto a seguir:

“**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.”

O art. 8º, da mencionada Lei estabelece que o benefício do trabalhador será cancelado caso ocorra qualquer das situações:

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.

A constatação dos requisitos estabelecidos no referido dispositivo legal é feita por meio do cruzamento de informações constantes nas bases governamentais. Esses cruzamentos são realizados mensalmente e a cada emissão de parcela do benefício, com a finalidade de atualizar os dados dos segurados e impedir o pagamento indevido do benefício àqueles que deixarem de permanecer na qualidade de beneficiário do Programa Seguro-Desemprego.

Todo trabalhador ao ser dispensado sem justa causa tem direito a receber do empregador o formulário de Requerimento do Seguro-Desemprego (RSD). É com este documento que ele requer o seu direito, a partir do momento em que se dirige a uma das unidades de atendimento do Ministério do Trabalho e Emprego.

Desde a criação do Seguro-Desemprego o MTE possui rede de atendimento destinada, dentre outras ações, a realizar processos de recepção do requerimento deste trabalhador.

Para isso, buscou a participação, parceria e descentralização, montando uma rede que atinge todo o país, com participantes no nível federal, estadual e municipal.

A entrada de dados no sistema Seguro-Desemprego exige processos seguidos pelas rotinas de habilitação do trabalhador, validação das informações e, finalmente, o pagamento do benefício.

O processo de pré-triagem consiste no primeiro atendimento ao trabalhador na unidade de atendimento credenciada. De posse das informações apresentadas, o agente credenciado realiza a conferência dos dados informados no Requerimento do Seguro-Desemprego - RSD e na Comunicação de Dispensa - CD, com os documentos originais apresentados, tais como: Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS, Carteira de Identidade - CI, Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho - TRCT, Cadastro de Pessoa Física - CPF, comprovante do PIS e comprovante de vínculo empregatício, quais sejam, comprovante de saque do FGTS ou extrato dos depósitos ou sentença judicial ou relatório da fiscalização. A finalização desse processo ocorre com a inclusão do Requerimento (RSD) no Sistema Seguro-Desemprego.

Em suma, os requisitos legais exigidos para que o trabalhador se habilite ao benefício Seguro-Desemprego, e que deverão ser verificados pelo agente de atendimento, são os seguintes:

1. Ter sido dispensado involuntariamente;
2. Ter recebido salários consecutivos nos últimos seis meses;
3. Ter trabalhado pelo menos seis meses nos últimos 36 meses;
4. Não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio-acidente ou pensão por morte;

5. Não possuir renda própria para o seu sustento e de seus familiares.

O processo da triagem consiste em cruzamentos automatizados das informações prestadas pelo trabalhador, inclusas no Requerimento de Seguro-Desemprego - RSD, com os dados disponíveis nas bases de dados do governo. Atualmente, o cruzamento de dados do Seguro-Desemprego é realizado com as seguintes bases de dados do próprio seguro-desemprego, do CAGED, CNIS e CAIXA. O cruzamento das informações do Seguro-Desemprego do novo requerimento com os dados históricos do Programa Seguro-Desemprego observam:

- a) recebimento de benefício anterior: para evitar a liberação de mais de um benefício, em um mesmo período aquisitivo ou, em outros casos, para liberar a retomada de saldo de parcelas, quando o trabalhador ainda não tiver recebido todas as parcelas devidas no período aquisitivo em questão. Entende-se por período aquisitivo o limite de tempo que estabelece a carência para recebimento do benefício. O período aquisitivo é iniciado com a data da última dispensa que habilitou o trabalhador a receber o benefício e a sua duração é de dezesseis meses;
- b) recebimento de parcelas indevidas: é verificado se o trabalhador desempregado recebeu parcelas indevidas do benefício Seguro-Desemprego, decorrente de reemprego e número de meses trabalhados informados indevidamente, entre outros motivos;
- c) parcelas pendentes de benefício anterior, nas situações de emissão ou de restituição: nesse caso, é verificado se o trabalhador ainda possui parcelas do benefício do Seguro-Desemprego, que não foram retiradas;

- d) divergência de dados de cadastro: a base de dados do Seguro-Desemprego realiza processo de verificação e consistência dos campos: nome, sexo, data de nascimento e CPF;
- e) cumprimento dos critérios definidos nas Leis n. o 7.998/90 e n. o 8.900/94, tais como: observância do prazo de requerimento (de 7 a J 20 dias), possuir os últimos seis salários consecutivos e possuir, pelo menos, seis meses trabalhados nos últimos trinta e seis meses;
- f) é verificada a validade dos Postos, se possuem numeração específica fornecida pela CGSAP;
- g) é verificada a validade da inscrição do agente credenciado, também fornecida pela CGSAP;
- h) é verificada a vinculação do agente credenciado ao Posto de Atendimento;

O cruzamento das informações do Seguro-Desemprego com a base Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED visa, principalmente, à verificação da existência de vínculo empregatício após a demissão ou, ainda, durante a percepção das parcelas do benefício. Além disso, permite:

- a) a formação do Histórico do Trabalhador, onde são verificados os vínculos empregatícios com o CNPJ/CEL data de admissão e data de demissão;
- b) a confirmação do vínculo empregatício;
- c) a verificação da situação de desemprego, quando o trabalhador estiver requerendo o benefício;

- d) a verificação da ausência de movimentação no CAGED do CNPJ/CEI informado no requerimento.

O cruzamento das informações do Seguro-Desemprego com o Cadastro Nacional de Informações - CNIS, a exemplo das outras bases, possibilita a confirmação do vínculo empregatício. Além disso, o cruzamento permite a verificação de:

- a) recebimento de benefício de prestação continuada da previdência social, gerando a notificação "Suspenso Beneficiário da Previdência Social;
- b) percepção de renda própria, gerando a notificação de contribuinte individual;
- c) existência de indicativo de aposentadoria, gerando a notificação de aposentado;
- d) reemprego após a data de demissão, fazendo a contagem do tempo de desemprego entre a demissão e a nova data de admissão, liberando a quantidade de parcelas relacionada a esse tempo;
- e) duplo vínculo, gerando a notificação de outro emprego, observando a existência de recolhimento, no vínculo paralelo, posterior à data de demissão a qual está sendo requerido o benefício;
- f) óbito, gerando a notificação "cancelado por falecimento do segurado";
- g) recolhimento na categoria de Menor Aprendiz para o vínculo informado;
- h) confirmação do vínculo em que está requerendo o benefício, observando:

1. se o CNPJ informado na base do Seguro-Desemprego é o mesmo encontrado na base CNIS;
2. se a data de admissão informada na base do Seguro-Desemprego é a mesma encontrada na base CNIS; e,
3. a existência de pelo menos um recolhimento neste vínculo.

No Cadastro de Estabelecimentos Empregadores - CEE verifica-se a existência do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ e do Cadastro Específico do INSS – CEI gerando a notificação de erro no CNPJ/CEI. Para este tipo de notificação não se faz necessário o preenchimento de recurso. Os acertos são feitos diretamente no sistema do Seguro-Desemprego (on-line).

No Cadastro PIS/PASEP verifica-se:

- a) a validade do mesmo;
- b) a divergência de dados, tais como nome, sexo, nome da mãe e data de nascimento, com a base do Seguro-Desemprego; e,
- c) se o PIS/PASEP encontra-se ativo. Em caso negativo, a parcela é devolvida pela CAIXA, automaticamente, para posterior acerto e a conseqüente reemissão da parcela devolvida.

O processo de triagem consiste na realização de crítica à consistência de dados informados e à habilitação do trabalhador desempregado. Verificada a inconsistência de informações, tais como divergências cadastrais (nome, sexo, data de nascimento e CPF), inexistência de CNPJ informado, erro do número do Posto de Atendimento, divergência de logradouro, e outros, o Requerimento de Seguro-Desemprego - RSD ficará em situação de pendência. Após a devida correção, o requerimento continua no processo de habilitação.

No processo de habilitação têm-se duas possibilidades: a notificação por indeferimento ou a geração de parcelas. A notificação por indeferimento ocorre pela não comprovação de algum critério de habilitação definido na legislação do Seguro-Desemprego, Lei nº 7.998, de 1990 e nº 8.900, de 1994 e Resolução CODEFAT nº 467, de 2005.

O Abono Salarial, por sua vez, foi assegurado aos trabalhadores pelo art. 239 da Constituição Federal, que determina *verbis*:

“Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1977, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

(...)

§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.”

O art.239 da Constituição foi regulamentado pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que em seu art. 9º assim determina:

“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 2 (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.”

Assim, com base na legislação citada o Abono Salarial, no valor de um salário mínimo, é destinado aos trabalhadores de empregadores contribuintes do PIS-PASEP que percebam em média até dois salários-mínimos mensais, trabalharam com carteira assinada ou foram nomeados em cargo público, por pelo menos 30 dias no ano-base, estejam cadastrados há pelo menos cinco anos no PIS-PASEP e tenham sido informados corretamente na RAIS.

Há que ressaltar que a Lei nº 7.998, de 1990, ao regulamentar o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, instituiu também o Fundo de Amparo ao Trabalhador e seu gestor, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, que tem dentre as suas competências, previstas no art. 19 da referida lei, o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial.

A instituição da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS (Decreto nº 76.900, de 1975), a ser preenchida pelas empresas, contendo elementos destinados a suprir as necessidades de controle, estatística e informações de entidades Governamentais da área social, especialmente no tocante ao cumprimento da legislação relativa ao PIS-PASEP, dentre outras.

O período de recebimento do Abono Salarial tem início no segundo semestre de cada ano e se estende até o primeiro semestre do ano seguinte, conforme calendário estipulado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo CODEFAT. Não se faz necessário a inscrição do trabalhador para o recebimento do abono, sendo de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego a identificação dos potenciais beneficiários e a elaboração do calendário de pagamentos.

A par destas informações mais detalhadas, temos que a aprovação do presente projeto de lei complementar poderá acarretar a necessidade de ampliação considerável da rede de atendimento para pagamento do Abono Salarial, haja vista que estes trabalhadores não seriam

mais identificados automaticamente, sendo imprescindível à criação de procedimento de solicitação ao Abono Salarial, gerando mais despesa pública.

Quanto ao seguro-desemprego o impacto seria maior, implicaria em grande fragilidade ao sistema, ao qual exporia o Programa, retirando a possibilidade de comprovação governamental da existência do vínculo, que limitaria a ato declaratório, e, portanto, estimularia a ocorrências de ações fraudulentas.

Cabe registrar que este Ministério a cada ano tem ampliado os mecanismos de controle no intento de garantir o pagamento a quem de direito, prezando pela identificação de indícios de irregularidades na solicitação do benefício. Modificar o sistema de forma a desburocratizar, neste caso seria prejudicial ao objetivo do Programa e colocaria em risco todo o sistema até hoje construído.

O Congresso Nacional tem se esforçado por deliberar de forma a cada vez mais assegurar o empreendedorismo neste País, estimulando de todas as formas, especialmente na área tributária a simplificação e a diminuição de tributos.

Os trabalhadores envolvidos neste processo são milhões, uma vez que as microempresas são geradoras de muitos empregos, especialmente os de menor renda, o que torna seus empregados clientes do Programa de Seguro-Desemprego e do Abono Salarial.

Por isso o controle é essencial e cada vez mais informatizado o que facilita em muito a apresentação de informações. O que se deve perseguir é a unificação do banco de dados de interesse social, de tal forma que num futuro não muito distante, teremos a necessidade de acessar apenas uma base de dados, que conterà as informações imprescindíveis para todos os programas sociais e econômicos do Governo.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 246, de 2011 - Complementar.

Sala da Comissão, em novembro de 2012

, Presidente

, Relator