

PRINCIPAIS ELEMENTOS DO PROGRAMA DO SEGURO-DESEMPREGO

Thiago Dagostini Pereira¹
José Maria Ramos²
Rodrigo Malinoski³

RESUMO

O seguro desemprego tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em razão de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta; auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. O presente estudo tem por finalidade discorrer de forma pormenorizada a respeito do Programa Seguro Desemprego, buscando evidenciar seu histórico, natureza jurídica e finalidade, fonte de custeio, beneficiários e habilitação, valor do benefício, restituição de benefício indevido, bem como as alterações trazidas pelo Decreto Lei 7.721 de 16 de abril de 2012, que visa qualificar os trabalhadores em situação de desemprego constante. Nesse sentido, elege-se como método o dedutivo para desenvolver uma pesquisa teórica-bibliográfica, no intuito de se chegar a conclusões aptas a contribuir para a difusão e aperfeiçoamento da temática no mundo científico.

PALAVRAS-CHAVE: Seguro-desemprego; Seguridade social; Benefícios sociais.

1 HISTÓRICO E CONCEITO

O seguro-desemprego já era objeto de matéria constitucional desde 1946, conforme previa o art. 157, inciso XV da Constituição Federal de 1946, que tratava da “assistência aos desempregados”, entretanto era apenas uma regra jurídica programática, haja vista a falta de lei que regulamentasse a matéria, ou seja, não tinha nenhuma operacionalidade.

Efetivamente, este dispositivo foi regulamentado em 1965, por meio da Lei nº 4.923, de 23 de dezembro. O art. 5º da referida lei possibilitava ao Poder Executivo instituir um plano de assistência aos trabalhadores que, após 120 dias consecutivos de serviços na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa ou por fechamento total ou parcial da empresa. Para Martins (2011) a Lei nº 4.923, tinha por objetivo um cadastro da movimentação de mão de obra e não um sistema proteção ao trabalhador.

Na Constituição de 1967, o art. 158, inciso XVI, estabeleceu que seria assegurado aos trabalhadores “previdência social, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, para seguro-desemprego, proteção da maternidade e, nos casos de doença, velhice, invalidez e morte”.

¹ Acadêmico do 4º ano do curso de direito da Unioeste - Francisco Beltrão.

² Acadêmico do 4º ano do curso de direito da Unioeste - Francisco Beltrão.

³ Acadêmico do 4º ano do curso de direito da Unioeste - Francisco Beltrão.



O Decreto-Lei n.º 2.284 de 10 de março de 1986, institui nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, amplia e consolida as medidas de combate à inflação (Plano Cruzado). O Decreto-Lei n.º 2.284 foi regulamentado pelo Decreto nº 92.608 de 30 de abril de 1986, instituindo efetivamente o sistema do seguro-desemprego.

A partir da Constituição de 1988, o seguro-desemprego passa a integrar o Programa do Seguro-Desemprego, que tem como finalidade garantir a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, auxiliá-lo na manutenção e busca de emprego, promovendo para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

A Lei n.º 7.998/1990 tornou o benefício do seguro-desemprego mais acessível à classe trabalhadora e aumentou consideravelmente o seu valor. Também por meio dessa legislação foi criado o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, constituído por empregadores, trabalhadores e Governo, responsável pela gestão do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, destinado ao Custeio do Programa do Seguro-Desemprego.

Martins (2012, p. 445) conceitua seguro-desemprego como “um benefício previdenciário temporário que tem por finalidade promover a assistência financeira temporária do trabalhador desempregado [...] sem justa causa, inclusive a indireta. Destina-se também a auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, [...] ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”.

2 NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE

O seguro-desemprego jamais pode ser confundido com salário. Isto porque não é pago pelo empregador e quando começa o pagamento do referido auxílio, o contrato de trabalho já foi extinto.

A natureza jurídica do seguro-desemprego é de benefício previdenciário e não de uma prestação de assistência social, haja vista que o inciso III do art. 201 da Lei Maior estabelecer que o citado pagamento ficará por conta da Previdência Social.

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservam o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - ...

III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;



O seguro desemprego é o pagamento de um benefício de caráter temporário para o desemprego involuntário, assim se o desemprego decorrer de pedido de demissão ou dispensa com justa causa, não há direito ao recebimento do benefício. Desta forma, o seguro desemprego presta uma assistência financeira ao desempregado que momentaneamente não possui outra fonte de renda.

De acordo com o art. 2º da lei 8900/94, o programa seguro desemprego tem por finalidade:

- I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta;
- II - auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

O seguro desemprego garante ao trabalhador apenas uma parcela da renda perdida, para Martins (2011) o valor do seguro-desemprego não deve ser alto e perdurar por longo tempo, pois isso desestimularia a busca por novo emprego.

3 FONTE DE CUSTEIO

De acordo com Ministério do Trabalho e Emprego – TEM (2012), após regulamentação do seguro-desemprego por meio do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986, as despesas do Seguro-Desemprego correram por conta do Fundo de Assistência ao Desempregado (Lei n.º 6.181, de 11 de dezembro de 1974).

Durante o exercício de 1986, o benefício foi custeado pelos recursos provenientes de créditos suplementares, quais sejam: a) o excesso de arrecadação; b) a anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei (MTE, 2012).

Com a Constituição de 1988, a fonte de recursos necessários ao pagamento do benefício foi assegurada por meio do redirecionamento das receitas provenientes das contribuições para o Programa de Integração Social – PIS e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, conforme reza o art. 239 da Carta Magna. O art. 239, §4º, estabelece também que o custeio do seguro desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

Em 1990 foi instituído pela Lei 7.998 o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho, em seu art. 10, há a previsão de



destinação de recursos para contribuir no custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento de abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Os recursos do FAT têm origem na arrecadação do PIS/PASEP e a contribuição prevista no art. 239,§ 4º, da Constituição Federal.

Art. 239 - A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, 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.

§ 4º - O financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

4 BENEFICIÁRIOS E HABILITAÇÃO

São beneficiários do seguro-desemprego, em conformidade com o *caput* do art.7º da Constituição Federal, os trabalhadores urbanos e os rurais que forem dispensados sem justa causa, inclusive mediante rescisão indireta⁴.

Os empregados domésticos passaram a ter direito ao seguro-desemprego a partir da vigência da Medida Provisória nº 1.986/99. Entretanto, o benefício somente será pago se o empregador tiver assinado a carteira de trabalho e efetuado os depósitos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Considerando que os empregadores domésticos não recolhem o PIS, até pelo fato de não terem receita bruta, pois não têm atividade lucrativa e que, o seguro-desemprego é uma prestação da Previdência Social, portanto necessita de custeio específico para que haja a extensão do seguro-desemprego, neste sentido Martins (2012), entende que o art. 6º- A da Lei 5859/72 é inconstitucional. A redação do art. 6º- A, foi dada pela Lei 12.208 de 23 de março de 2001.

Art. 6º-A. O empregado doméstico que for dispensado sem justa causa fará jus ao benefício do seguro-desemprego, de que trata a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, no valor de um salário mínimo, por um período máximo de três meses, de forma contínua ou alternada.

⁴ Considera-se despedida indireta a falta grave praticada pelo empregador em relação ao empregado que lhe preste serviço. A falta grave, neste caso, é caracterizada pelo não cumprimento da lei ou das condições contratuais ajustadas por parte do empregador.



Está o habilitado trabalhador dispensado sem justa causa, inclusive mediante rescisão indireta, devendo atender outros requisitos cumulativos previstos no art. 3º da Lei 7998/90, conforme incisos do referido art.

- 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 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.

Para efeito da habilitação ao seguro desemprego, desconsiderar-se-á o período de suspensão contratual para o cálculo dos períodos tratados nos incisos I e II, supra.

Além dos trabalhadores formais urbanos e rurais e o empregado doméstico, também tem direito ao seguro-desemprego os pescadores artesanais⁵, o trabalhador resgatado⁶ e trabalhador que está em qualificação.

Os trabalhadores temporários não terão direito ao benefício do seguro-desemprego, dado que seu contrato tem prazo determinado para encerrar.

Tabela 1 – Categorias de beneficiários e prazos de concessão do seguro desemprego

Categoria	Prazo	A contar
Trabalhador formal	do 7º ao 120º dia	da data de dispensa
Bolsa Qualificação	Durante a suspensão do contrato de trabalho;	da data de dispensa
Empregado doméstico	Do 7º ao 90º dia	da data de dispensa
Pescador artesanal	120 dias	do início da proibição
Trabalhador resgatado	Até o 90º dia	da data do resgate

Fonte: Legislação Consultada.

⁵ Conforme Art. 1º da Lei nº 10.779/2003, pescador profissional é aquele que exerce sua atividade de forma artesanal, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de parceiros, fará jus ao benefício de seguro-desemprego, no valor de um salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.

⁶ É o trabalhador que foi submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo e dessa situação resgatado em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego.



O seguro desemprego deverá ser requerido na Delegacia Regional de Trabalho, ou quando inexistindo essa, em outra entidade autorizada pelo Ministério do Trabalho. O prazo para a sua concessão terá início a partir do 7º dia subsequente à data de dispensa do empregador. Passado 120 dias da data de dispensa encerra-se o período de concessão do benefício ao trabalhador, ou seja, uma vez dado início ao prazo de concessão e o trabalhador não requerer o benefício dentro do prazo de 120 dias perderá o direito de tal benefício, posto que o seguro desemprego tem por finalidade promover a assistência financeira temporária do trabalhador desempregado, se o trabalhador não pleiteia tal benefício presume-se que dele não necessitou, não podendo dessa forma ser requerido após o prazo estipulado pela lei.

Intentada no prazo legal a pretensão de receber tal benefício e indeferido tal pedido, cabe ao trabalhador entrar com pedido de recurso ao Ministério do Trabalho por intermédio das próprias delegacias, no prazo de 90 dias da data em que teve ciência da decisão que negou a concessão.

Havendo litígio judicial mediante reclamação trabalhista entre empregado empregador em que a causa de pedir contemple a discussão se a dispensa incorreu sem justa causa, o que é um requisito para se pleitear o seguro desemprego, ou ainda, que a mesma contempla como objeto outros requisitos necessários para que o trabalhador possa gozar do seguro desemprego, o prazo para este requerer o benefício começa a contar a partir após o trânsito em julgado da sentença ou acordo.

No caso da emprega doméstica o prazo para a concessão do seguro-desemprego se difere dos demais trabalhadores, por força de lei, a concessão far-se-á a partir a partir do 7º até o 90º dia subsequente à data da dispensa, conforme estabelece a art. 6º-C, da Lei 5859 de 1972.

Em caso de Bolsa Qualificação o prazo para requerimento comportará o período da suspensão do contrato de trabalho, e para o Pescador artesanal o prazo de requerimento é de até 120 dias do início da proibição; em que é defeso a pesca. Por fim, o trabalhador resgatado terá um prazo de até 90 dias a contar da data do resgate.

5 VALOR DO BENEFÍCIO

O valor do benefício decorrente do seguro-desemprego não poderá ser inferior ao valor do salário-mínimo vigente. Essa disposição decorre do § 2º do artigo



201 da Constituição Federal que trata da Previdência Social, estabelecendo que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.

Ademais, a previsão constitucional inserida no capítulo dos direitos sociais que trata do direito ao salário mínimo e que se encontra disposta no artigo 7º, IV, o qual, aliás, possui natureza de direito fundamental, abrange como limite mínimo os demais benefícios previstos no ordenamento, ainda que de forma não absoluta. Sendo o valor do seguro-desemprego também alcançado por tal norma, tem-se que este nunca poderá ser inferior ao valor do salário mínimo fixado em lei, e nacionalmente unificado.

Quanto à apuração do valor a ser pago, caso este ultrapasse o valor de um salário mínimo, deverá ser feita com base na média recebida dos últimos três salários anteriores à dispensa, incluído neste cálculo as verbas recebidas em caráter variável como comissões ou percentagens, por exemplo. Mas em qualquer caso o valor do seguro desemprego, varia de R\$ 622,00 a R\$ 1.163,76 conforme a faixa salarial do trabalhador. Para tanto considera-se mês trabalhado, a fração igual ou superior a 15 dias.

Entretanto, quando a média dos três últimos salários anteriores à dispensa for de até R\$ 1.026,77, o valor da parcela será o resultado da média salarial multiplicado pelo fator 0,8. Conforme demonstra a tabela 1.

Tabela 2 - Cálculo do Benefício Seguro-desemprego a partir de janeiro/2012

Faixas de Salário Médio	Valor da Parcela
Até R\$ 1.026,77	Multiplica-se salário médio por 0.8 (80%)
De R\$ R\$ 1.026,78 até R\$ 1.711,45	O que exceder a R\$ 1.026,77 multiplica-se por 0.5 (50%) e soma-se a R\$ 821,41.
Acima de R\$ 1.711,45	O valor da parcela será de R\$ 1.163,76 invariavelmente.

Fonte: MTE, 2012.

A quantidade de parcelas do seguro-desemprego varia de três a cinco, é calculada com base no período em que o trabalhador teve vínculo empregatício nos 36 meses anteriores ao requerimento. O trabalhador que comprovar vínculo empregatício entre seis e 11 meses, terá direito a três parcelas. Se o período for de 12 a 23 meses, quatro parcelas, e o trabalhador que comprovar vínculo empregatício de 24 meses terá direito a cinco parcelas.



6 RESTITUIÇÃO DO BENEFÍCIO INDEVIDO

O artigo 21 da Resolução CODEFAT nº 392, estabelece que o segurado que receber benefício que lhe era indevido fica obrigado a ressarcir o órgão segurador, sem prejuízo de responder criminalmente, nos termos da lei.

A Resolução do CODEFAT nº 619/2009 alterou o dispositivo mencionado no parágrafo anterior prescrevendo em seu art. 1º que a restituição de parcelas recebidas indevidamente pelo segurado por qualquer dos motivos previstos na Lei nº 7.998/1990 deverá ser efetuada mediante Guia de Recolhimento da União – GRU para depósito na conta do Programa Seguro-Desemprego, cujos valores serão corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, a partir da data do recebimento indevido até a data da restituição.

Ainda o Art. 2º dispõe que, sendo constatado o recebimento indevido e a obrigação de restituição pelo trabalhador por ocasião do processamento de um novo benefício, o MTE promoverá a compensação, nas datas de liberação de cada parcela, dos valores devidos ao Erário Público com o saldo de valores do novo benefício.

A restituição da quantia indevidamente recebida não afasta a responsabilidade criminal do beneficiário, que poderá responder pelo crime de estelionato previsto no art. 171 com a agravante do § 3º, pelo fato do crime ser cometido em detrimento de entidade de direito público. Entendimento este unificado na jurisprudência pátria que pode ser exemplificado por meio do seguinte julgado:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. APELAÇÃO CRIMINAL. ESTELIONATO CONSUMADO CONTRA A CEF. **SAQUES DE SEGURO-DESEMPREGO INDEVIDOS**. MATERIALIDADE E AUTORIA DELITIVAS. COMPROVAÇÃO. DOLO CONFIGURADO. CONDENAÇÃO MANTIDA.1. Materialidade e autoria do crime do art. 171, § 3º, do CP devidamente comprovadas pelo conjunto probatório constante dos autos.171§ 3ºCP2. O dolo - consubstanciado na vontade livre e consciente de praticar a conduta típica - pode-se aferir da análise das circunstâncias fáticas que envolvem o evento criminoso (10231 RS 2005.71.00.010231-5, Relator: NÉFI CORDEIRO. Data de Julgamento: 29/06/2010, SÉTIMA TURMA, Data de Publicação: D.E. 08/07/2010).

7 NOVAS DISPOSIÇÕES DO SEGURO DESEMPREGO

Com o advento do recente Decreto Lei, nº 7.721, promulgado pela Presidenta, Dilma Rousseff, na data de 16/04/2012, passam a valer novas regras para o seguro-desemprego. Primeiramente tem-se a disposição de que, para que faça jus ao 3º benefício de seguro desemprego, a ser concedido num período de 10 anos, deverá



o desempregado matricular-se e frequentar curso de qualificação/capacitação. Esse curso deverá ter carga horária mínima de 160h, além de ser habilitado pelo Ministério da Educação.

O intuito desse novo diploma legal é a qualificação do trabalhador, exigindo a sua participação em curso de qualificação para que receba novamente o seguro desemprego, para que assim tenha maiores e melhores chances no mercado de trabalho.

Em seu artigo 5º, o Decreto traz disposições que tratam das exceções aplicáveis ao artigo 1º, no caso de não haver esses cursos, ou quando estes não atenderem às necessidades do trabalho, da cidade ou região que se encontram, ou ainda, caso o trabalhador já esteja frequentando algum curso com grade e carga horária compatível com as diretrizes estabelecidas.

O artigo 6º traz as hipóteses de ser cancelado o seguro desemprego, em caso de o trabalhador recusar-se a participar de tais cursos, não se matricular, ou ainda não frequentá-los, ou seja, nos casos de evasão e não cumprimento da determinação legal.

A ideia do decreto é tornar esses trabalhadores mais capacitados para o mercado de trabalho, e para que venham a permanecer mais tempo nos seus respectivos empregos, além de evitar que a cada pouco período de tempo o trabalhador se beneficie do seguro-desemprego, sem ter a contraprestação para como o Estado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Seguro-Desemprego é um benefício previdenciário, garantido constitucionalmente, que visa promover a assistência financeira temporária do trabalhador desempregado, dispensado sem justa causa, inclusive por despedida indireta. Destina-se também a auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, através de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. O Programa é financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Com o advento do recente Decreto Lei, nº 7.721 uma nova regra foi instituída para trabalhadores que pedirem seguro-desemprego. A partir de agora, quem solicitar o benefício pela terceira vez em dez anos terá de fazer curso de qualificação profissional ou de formação.



Com a medida, permite avanços para os profissionais que passam a ter uma obrigação para receberem o benefício, e isso possibilita o aumento do número de trabalhadores qualificados no mercado, outra consequência diz respeito à redução dos gastos do governo com a concessão dos benefícios. Evitando, assim que o benefício seja desvirtuado por trabalhadores que acabavam criando mecanismos de fraude.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho 1º de Maio de 1943** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm> Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. **LEI Nº 7.998, DE 11 DE JANEIRO DE 1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm> Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. **LEI Nº 8.900, DE 30 DE JUNHO DE 1994**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8900.htm> Acesso em: 22 jul. 2012.

BRASIL. **Resolução 619, CODEFAT**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B7750C1012B8C001E3279F7/r_20091105_619.pdf> Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. **Resolução 392, CODEFAT**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812C0858EF012C11E2BC907DD3/r_20020606_392.pdf> Acesso em: 15 jul. 2012.

BRASIL. **Decreto Lei 7.721**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7721.htm> Acesso em: 20 jul. 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 31. ed. – São Paulo: Atlas, 2011.

MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Características do programa do seguro-desemprego assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Trabalhador/SeguroDesemp/estatistica/Caracteristicas/Conteudo/3337.pdf>> Acesso em: 15 jul. 2012.

MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Seguro-desemprego é reajustado a partir de janeiro**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/seguro-desemprego-e-reajustado-a-partir-de-janeiro.htm>> Acesso em: 15 jul. 2012.

