



## Gustavo Garcia: FAT pode ser aplicado para manutenção do emprego

Com o objetivo de preservação de vínculos de emprego, evitando-se a dispensa de trabalhadores em razão de crises econômicas, a Medida Provisória 680, de 06 de julho de 2015, com início de vigência na data de sua publicação, ocorrida no Diário Oficial da União de 7 de julho de 2015, instituiu o Programa de Proteção ao Emprego (PPE), ao qual podem aderir somente empresas que estiverem em comprovada situação de dificuldade econômico-financeira, conforme regulamentação decorrente do Decreto 8.479/2015.

Trata-se de previsão com enfoque nitidamente temporário, como tentativa de amenizar a situação de dificuldades da atual conjuntura, mesmo porque a referida adesão tem duração máxima de 12 meses e só pode ser feita até 31 de dezembro de 2015.

Como efeito prático de maior destaque, as empresas que aderirem ao Programa de Proteção ao Emprego podem reduzir, temporariamente, em até 30%, a jornada de trabalho de seus empregados, com a redução proporcional do salário.

Entretanto, essa redução está condicionada à celebração de acordo coletivo de trabalho específico com o sindicato de trabalhadores representativo da categoria da atividade econômica preponderante.

Na verdade, essa exigência decorre do artigo 7º, inciso VI, da Constituição da República, ao garantir a “irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo”.

O artigo 7º, inciso XIII, da Constituição da República, também prevê a “duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho”.

Sendo assim, a redução do salário, como hipótese excepcional de flexibilização de condições de labor, ainda que acompanhada de redução da jornada de trabalho, só pode ocorrer por meio de negociação coletiva, na qual deve estar presente o sindicato da categoria profissional (artigos 7º, inciso XXVI, e 8º, inciso VI, da Constituição Federal de 1988).

Frise-se que a mencionada redução temporária da jornada de trabalho, decorrente de adesão da empresa ao Programa de Proteção ao Emprego, tem duração de até seis meses, mas pode ser prorrogada, desde que o período total não ultrapasse 12 meses.

Importante registrar ainda que, segundo a sistemática em questão, os empregados que tiverem o salário reduzido, na forma anteriormente indicada, têm direito a uma compensação pecuniária equivalente a 50% do valor da redução salarial e limitada a 65% do valor máximo da parcela do seguro-desemprego, enquanto perdurar o período de redução temporária da jornada de trabalho.

A compensação pecuniária será custeada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), conforme o artigo 4º, parágrafo 1º, da Medida Provisória 680/2015.

Essa determinação, entretanto, pode gerar questionamentos, no sentido de saber se haveria desvirtuamento na destinação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Primeiramente, é preciso compreender que o programa do seguro-desemprego, na realidade, tem por finalidade não apenas “prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo”, como normalmente se imagina, mas também “auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional”, conforme a Lei 7.998/1990, a qual disciplina o Programa do seguro-desemprego e o abono salarial do PIS/PASEP, bem como institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Nesse contexto, o Programa de Proteção ao Emprego, de forma mais precisa, consiste em ação justamente para auxiliar os trabalhadores na preservação do emprego, (artigo 1º, parágrafo único, da Medida Provisória 680/2015), amoldando-se, em tese, ao disposto no artigo 2º, inciso II, da Lei 7.998/1990.

Ademais, é importante salientar que o Fundo de Amparo ao Trabalhador, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, é instituído e previsto na legislação infraconstitucional, e não por meio de norma jurídica de hierarquia superior.

Logo, o Fundo de Amparo ao Trabalhador pode ter os seus contornos e objetivos definidos por modificações legislativas, cabendo lembrar que, em caso de relevância e urgência, o presidente da República pode adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (artigo 62 da Constituição da Federal de 1988).

Em outras palavras, a destinação de recursos do FAT não decorre de determinação constitucional, mas, respeitando os parâmetros de adequação e pertinência, é estabelecido pela legislação ordinária.

Isso fica nítido ao se observar que, anteriormente, o FAT era destinado apenas ao custeio do Programa de seguro-desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, o que foi ampliado pela Lei 12.513/2011, passando a determinar também o financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico (artigo 10 da Lei 7.998/1990).

A destinação dos recursos, assim, decorre do previsto na legislação ordinária, e não na esfera constitucional, podendo, inclusive, ser objeto de ajustes e de modificações, desde que não desvirtuem a finalidade do instituto.



Nesse sentido, o artigo 10, parágrafo único, da Lei 7.998/1990, expressamente determina que o “FAT é um fundo contábil, de natureza financeira, subordinando-se, no que couber, à legislação vigente”.

Confirmando o exposto, o artigo 2º-A da Lei 7.998/1990, incluído pela Medida Provisória 2.164-41/2001 (ainda em vigor, consoante o artigo 2º da Emenda Constitucional 32/2001), instituiu a bolsa de qualificação profissional, custeada pelo FAT, à qual faz jus o trabalhador que estiver com o contrato de trabalho suspenso em virtude de participação em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, em conformidade com o disposto em convenção ou acordo coletivo celebrado para este fim.

A respeito do tema, o artigo 476-A da CLT, também incluído pela Medida Provisória 2.164-41/2001, dispõe que o contrato de trabalho pode ser suspenso, por um período de dois a cinco meses, para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, com duração equivalente à suspensão contratual, mediante previsão em convenção ou acordo coletivo de trabalho e aquiescência formal do empregado, observado o disposto no artigo 471 do mesmo diploma legal, no sentido de que ao empregado afastado do emprego são asseguradas, por ocasião de sua volta, todas as vantagens que, em sua ausência, tenham sido atribuídas à categoria a que pertencia na empresa.

Como se pode notar, os recursos do FAT já são legalmente utilizados e destinados não apenas para o custeio do seguro-desemprego em sentido mais estrito, como se poderia supor à primeira vista, mas também para o financiamento da bolsa de qualificação profissional, em caso de suspensão do contrato de trabalho para participação do empregado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador, assim como, a partir da vigência da Medida Provisória 680/2015, para o custeio da complementação pecuniária, decorrente da adesão da empresa ao Programa de Proteção ao Emprego.

É certo que também se pode questionar se, notadamente no atual momento de crise econômica, haveria recursos suficientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador para o custeio dessa complementação pecuniária.

Não obstante, o objetivo da medida em exame é justamente a manutenção de vínculos de emprego pelas empresas em dificuldades econômico-financeiras, evitando, com isso, dispensas e suspensões de contratos de trabalho, que gerariam despesas na concessão de seguro-desemprego e de bolsa de qualificação profissional.

Vale dizer, propõe-se que o Fundo de Amparo ao Trabalhador, ao invés de utilizar todos os seus recursos com seguro-desemprego e bolsa de qualificação profissional, passe a aplicar parte deles na manutenção do emprego, o que geraria redução de dispensas e suspensões contratuais, com o custeio da complementação pecuniária.

Ressalte-se ainda que, na atualidade, constituem recursos do FAT: o produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP; o produto dos encargos devidos pelos contribuintes, em decorrência da inobservância de suas obrigações; a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos



repasse recebidos; o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o artigo 239, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988; outros recursos que lhe sejam destinados (artigo 11 da Lei 7.998/1990).

Logo, sem fazer juízo de mérito, quanto ao acerto ou não da medida em estudo, observa-se que, nesse modelo, o Estado também assume, em parte, os desdobramentos financeiros da flexibilização de condições de trabalho, configurando, com isso, certa divisão de responsabilidades, com fundamento no princípio da solidariedade (artigo 3º, inciso I, da Constituição da República).

Nesse contexto, cabe salientar que a ordem econômica, a qual é fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, devendo observar, entre outros, o princípio da busca do pleno emprego (artigo 170, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988).

Na realidade, quando se alega a insuficiência de recursos para o custeio e a manutenção de direitos sociais prestacionais, como o seguro-desemprego, chegando a defender a sua redução e restrição, é necessário examinar com maior rigor a questão orçamentária envolvida, com destaque à desvinculação de recursos das contribuições sociais, o que certamente acaba gerando desequilíbrio financeiro da Seguridade Social.

Nesse enfoque, exemplificativamente, cabe alertar que o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 68/2011, dispõe que “são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais”.

De todo modo, a previsão que pode gerar fundado questionamento jurídico é a de que a contribuição previdenciária a cargo da empresa, de 20% sobre a remuneração, incide também sobre o valor da compensação pecuniária a ser paga no âmbito do Programa de Proteção ao Emprego, conforme artigo 22, inciso I, da Lei 8.213/1991, com redação dada pela Medida Provisória 680/2015.

Quanto à contribuição previdenciária devida pelos segurados, da mesma forma, o valor da compensação pecuniária a ser paga no âmbito do Programa de Proteção ao Emprego integra o salário de contribuição (artigo 28, parágrafo 8º, d, da Lei 8.213/1991).

Essa modificação na base de cálculo da contribuição social para a Seguridade Social, a qual tem natureza tributária (artigos 149 e 195 da Constituição da República), feita por medida provisória, pode gerar controvérsias quanto à constitucionalidade formal e material, pois a compensação pecuniária, como examinado anteriormente, é custeada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador, não tendo, a rigor, natureza remuneratória.



Ademais, nos termos do artigo 195, parágrafo 6º, da Constituição Federal de 1988, as contribuições sociais que custeiam a Seguridade Social só podem ser exigidas após 90 dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado.

De todo modo, cabe lembrar que o artigo 195, inciso I, a, da Constituição da República, com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998, prevê a incidência da contribuição previdenciária de forma mais ampla, ou seja, não apenas sobre a “folha de salários”, mas também sobre os “demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício”.

Cabe, assim, acompanhar os possíveis desdobramentos legislativos e jurisprudenciais a respeito do importante, atual e controvertido tema.