
OS EFEITOS DA REFORMA TRABALHISTA SOBRE O ACESSO AO SEGURO-DESEMPREGO E SOBRE OS USOS INDEVIDOS OU FRAUDULENTOS DO BENEFÍCIO

Danilo Del' Arco^{*}

Rogério de Paula Santos^{**}

Jacqueline Tonon^{***}

RESUMO

A Lei nº 13.467/2017, conhecida como Reforma Trabalhista criou, dentre outros dispositivos, novas hipóteses de início e término de vínculos empregatícios. A interpretação sistemática e lógica dos dispositivos induz a conjecturar que as mudanças provocam reflexos em outros institutos jurídicos, que a reforma não diretamente abordou, como o seguro-desemprego. O benefício, cuja importância se evidencia em sua posição constitucional (art. 7º, II, da CF/88), deve se adaptar às novas mudanças legislativas. A finalidade do presente artigo será abordar a forma como as mudanças trazidas pela reforma repercutem sobre o seguro-desemprego, bem como elucidar se as mudanças podem limitar o recebimento indevido ou fraudulento do benefício, que, não raro, ocorre no plano das extinções contratuais, por meio da demissão simulada, denominada “acordo”, por meio da qual a rescisão é realizada, mediante conluio entre empregador e empregado, sob motivação não condizente com a realidade.

Palavras-chave: Seguro desemprego. Fraude. Simulação de dispensa. Reforma trabalhista.

135

ABSTRACT

The law nº. 13467/2017, known as Labor Reform, created, among other devices, new hypotheses for beginning and ending employment relationship. The systematic and logical interpretation of the devices, leads to conjecture that the changes to induce reflections in other legal institutes, on which the reform is not directly related, as the unemployment compensation. The benefit, whose importance is evident in its constitutional position must adapt to the new legislative changes. The purpose of this essay will be to address how the changes introduced by reform have repercussions on unemployment compensation, as well to elucidate whether legislative changes may to limit the improper or fraudulent receipt of the benefit, often in the plane of contractual extinctions, by means of simulated dismissal, referred to as "agreement", whereby termination is effected by collusion between employer and employee under not suitable motivation.

Keywords: Unemployment insurance. Fraud. Waiver simulation. Labor reform.

Recebimento em 30 de junho de 2019. Aceitação em 28 de agosto de 2019.

* Advogado, Mestrando em Ensino pela Unopar, Londrina/Pr. Orientador, Coordenador e Professor da Pós Graduação em Direito, Processo do Trabalho e Benefícios Previdenciários pela UniFil. Telefone 55 43 99942-0082. E-mail: danilodelarco@unifil.com

** Advogado, Graduado em Direito e Pós Graduado em Direito, Processo do Trabalho e Benefícios Previdenciários pela Unifil. Servidor do município de Londrina ocupante de Assessoria na Secretaria Municipal do Trabalho, Emprego e Renda. Telefone 55 43 996149294. E-mail: rogeriodepaula21@gmail.com.

*** Advogada, Graduada em Direito, Especialista em Perícias Judiciais e Pós Graduada em Direito, Processo do Trabalho e Benefícios Previdenciários pela Unifil. Telefone 55 43 984457785. E-mail: jac_tonon2@hotmail.com.



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO. 2 HISTÓRICO DO BENEFÍCIO. 3 LEGISLAÇÃO ATUAL: MODALIDADES, REQUISITOS E ASPECTOS GERAIS. 4 FRAUDES AO SEGURO-DESEMPREGO. 5 DA LEI 13.467/2017 (REFORMA TRABALHISTA). 5.1 O TELETRABALHO E O TRABALHO INTERMITENTE: NOÇÕES E APLICABILIDADE DO SEGURO-DESEMPREGO. 5.2 A PENALIZAÇÃO POR FALTA DE FORMALIZAÇÃO DE VÍNCULO COMO MODO DE EVITAR O LABOR SIMULTÂNEO AO SEGURO. 5.3 A RESCISÃO MEDIANTE ACORDO COMO FORMA DE EVITAR O RECURSO À DEMISSÃO SIMULADA. 6 CONCLUSÃO. REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.467/2017 instituiu o que foi chamado, tanto pela doutrina quanto pelo uso comum, de Reforma ou Modernização Trabalhista. Por meio dela, foram inclusos e alterados vários dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, referentes, entre outros, a modalidades de vínculos, à limitação da reparação por determinadas espécies de dano, a prevalência do convencionalizado sobre a lei, outrora ocupante do dever de asseguro do mínimo direito ao trabalhador e também referentes a modalidades de rescisão contratual.

Não há que se falar em emprego sem desemprego nem em direitos do trabalhador apenas e tão somente enquanto este se encontra no exercício de atividade laborativa. Aliás, a situação de desemprego, que coloca o já vulnerável trabalhador sob vulnerabilidade mais profunda, deve ser de interesse do Estado e, por conseguinte, da lei e daqueles responsáveis por sua aplicação. É neste contexto que se encaixa o seguro-desemprego, garantido constitucionalmente ao trabalhador no artigo 7º, II da CF/88.

De natureza jurídica controversa, o seguro-desemprego constitui ajuda financeira estatal das mais conhecidas pelo trabalhador e seu requerimento costuma ser dos primeiros atos realizados pelo trabalhador quando da dispensa. Tendo o contrato de trabalho como condição *sine qua non*, é natural que alterações e novas situações ocorram no âmbito do seguro-desemprego quando ocorre qualquer alteração na legislação trabalhista, a exemplo do que ocorreria recentemente.

Cuidará o presente trabalho de analisar referidas situações, por meio de uma pesquisa bibliográfica que abordará o histórico, legislação atual, bem como os dispositivos da Reforma Trabalhista que repercutirão no acesso ao seguro-desemprego. A pesquisa terá por fontes doutrinas que tratam acerca do tema, julgados, mas, principalmente, a letra da lei, haja vista o trato reduzido pela doutrina acerca do tema.

Ainda cuidará o presente artigo da abordagem de outro tópico importante, quando se fala em seguro-desemprego: as fraudes ao benefício. Várias são as formas de fraudar o recebimento do seguro-desemprego, sendo a maioria delas indetectável.

Por fim, serão abordadas brevemente as modalidades mais conhecidas de fraudes (embora criminosas, de extraordinária aceitação social), verificando-se, de alguma forma, a “Modernização Trabalhista” pode vir a contribuir para a sua ocorrência, de modo que a norma não constitua apenas criadora de novas situações jurídicas, mas venha contribuir para a mitigação decorrente de brechas trazidas tanto pelas normas anteriores, quanto por reprováveis aspectos culturais e de pensamento ainda bastante presentes na sociedade.

136



2 HISTÓRICO DO BENEFÍCIO NO BRASIL

A primeira menção ao seguro-desemprego no âmbito das constituições locais ocorreu em 1946, quando o então vigente texto constitucional trazia como dever das legislações trabalhistas e previdenciárias a observância da assistência aos desempregados (art. 157, *caput* e inciso XV). Até então, o desempregado não era visto como uma espécie própria de socialmente vulnerável e as demandas decorrentes de sua vulnerabilidade eram entendidas como demandantes do serviço de assistência social.

A Constituição de 1967 trouxe expressamente o seguro-desemprego como direito do trabalhador, no inciso XVI do art. 158 do diploma legal. Vigentes à época se encontravam a Lei nº 4923/1965 e o Decreto nº 58.155/1966. Ao passo que a mencionada lei autorizava o Poder Executivo a formular um “plano de assistência aos desempregados”, o decreto previa a criação do “Fundo de Assistência ao Desempregado”. O fundo, todavia, se destinava apenas a auxiliar trabalhadores cujo desemprego tenha decorrido de encerramento de atividade empresarial ou de sua substancial diminuição, nos termos abaixo:

Art. 3º O auxílio ao desempregado só será concedido aos trabalhadores que, após 120 (cento e vinte) dias consecutivos de serviço na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por fechamento total ou parcial da empresa.

§ 1º Aplica-se o disposto neste artigo quando ocorrer, numa mesma empresa, em razão de modificações estruturais, dispensa, sem justa causa, de mais de cinquenta empregados no intervalo de sessenta dias.

137

A norma posterior acerca do tema fora o Decreto nº 92.608, de 1986. Suas disposições eram mais similares à norma atualmente vigente, sendo o direito ao recebimento do benefício fundamentado somente em características do trabalhador, já não sendo importante a situação da empresa nem o caráter massivo da dispensa.

A base de financiamento já não era fundo destinado a tal fim, mas a movimentação de receitas e o aproveitamento de excessos de arrecadação. A então Constituição Cidadã iria, em 1988, reiterar o seguro-desemprego como direito do trabalhador. Embora componha a parte pétrea do texto constitucional atual, ainda é possível que o acesso ao benefício seja restringido pela lei.

Com o advento da Lei nº 7.998/1990, que atualmente versa sobre o seguro-desemprego, foi criado o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), bem como o seu respectivo Conselho Deliberativo. O Fundo, de plúrima base de custeio, destina-se ao pagamento do seguro-desemprego, do abono salarial e do suporte a Programas de Desenvolvimento Econômico. Os números atinentes ao FAT, tanto no que se refere à entrada, quanto no que se refere à retirada, encontra-se na ordem das dezenas de bilhões de reais, sendo igualmente bilionários os prejuízos decorrentes das fraudes ao benefício.

3 LEGISLAÇÃO ATUAL: MODALIDADES, REQUISITOS E ASPECTOS GERAIS

O seguro-desemprego, benefício atualmente vigente nos moldes da Lei 7.998, de 1990, e previsto no inciso II do art. 7º da Constituição Federal, constitui assistência financeira temporária destinada ao trabalhador durante os primeiros meses de desemprego involuntário.

O seguro-desemprego é benefício constitucionalmente garantido e vem a prestar segurança ao trabalhador em momento bastante delicado: a perda involuntária do trabalho. A este respeito, Gonçalves afirma o seguinte:



O salário tem marcante natureza alimentar. Daí a relevância da perda do emprego, que traz, como corolário, o não-recebimento da remuneração. Se o trabalhador desempregado, involuntariamente, não consegue nova colocação no mercado de trabalho, impõe-se a proteção salarial correspondente ao seguro-desemprego. Portanto, a proteção salarial faz-se imperiosa quando presentes esses dois fatores: desemprego involuntário e não-recolocação no mercado de trabalho. (GONÇALES, 2009, p. 165).

A regra, no referente a vínculos de trabalho, é a continuidade e a indefinição acerca do fim do vínculo. Tendo em vista que o trabalhador, presumidamente, se encontra em posição mais vulnerável, ele acaba conforme assevera Amauri Mascaro Nascimento (2011, p. 400), experimentando um comprometimento de sua segurança.

A operacionalização do seguro cabe ao Ministério da Economia¹, que se ocupa de realizar, em nome próprio ou mediante convênios ou acordos de cooperação técnica (ACT's), os serviços de recepção dos requerimentos de benefício, bem como a análise e deferimento de recursos administrativos. O pagamento do benefício é realizado pela Caixa Econômica Federal, mediante rastreio de conta vinculada ao trabalhador na instituição.

Embora ao presente trabalho vá interessar apenas o seguro-desemprego de trabalhadores formais não domésticos, cabe ressaltar que há outras quatro espécies de requerimento de seguro-desemprego: o seguro-desemprego para empregado doméstico², o seguro-desemprego modalidade Bolsa Qualificação Profissional (destinado a contratos suspensos justificadamente, sujeitando os trabalhadores à realização de qualificação durante a suspensão), o seguro-desemprego de Pescador Artesanal, destinado aos que sobrevivem da atividade pesqueira, durante o período de defeso³ e o seguro-desemprego para trabalhador resgatado, cujo direcionamento é o trabalhador resgatado de trabalho em condições análogas às escravagistas.

Os requisitos para o recebimento do seguro-desemprego são, em geral, relativos à modalidade de vínculo de empregatício, a seu tempo de duração, ao motivo de sua extinção, ao período decorrido desde o seguro anterior e à quantidade de vezes em que a pessoa já fez jus ao benefício. É necessário o enquadramento cumulativo nos requisitos de cada modalidade, de modo que a criação e extinção de modalidades de vínculos e rescisões empregatícias impactam no acesso ao benefício.

A natureza jurídica do seguro-desemprego é controversa. Indiscutivelmente afeto a discussões no âmbito do direito do trabalho, há questionamento acerca de sua natureza jurídica, se previdenciária, assistencial ou *sui generis*.

Embora seja o benefício dotado de caráter assistencial, na medida em que sua destinação é atender as demandas de um público presumidamente vulnerável, o fato de se exigir contrapartida do trabalhador exclui o benefício da seara exclusivamente assistencial, caracterizada pelo caráter não contributivo.

O benefício também comporta características de caráter previdenciário, embora

¹ Até o final de 2018, a pasta do trabalho contava com o status autônomo de ministério, passando a integrar o Ministério da Economia após a reconfiguração ministerial promovida pela nova gestão governamental iniciada em 2019.

² A despeito das equiparações legais, o seguro-desemprego de empregado doméstico possui exigências ainda superiores às dos demais trabalhadores. Ao passo que o tempo de trabalho máximo exigido para o empregado formal é de 12 meses, o empregado doméstico ainda deve, para fazer jus ao seguro-desemprego, laborar ao menos 15 meses nos 24 anteriores à dispensa.

³ É denominado “período de defeso” o período em que a atividade de pesca é impedida ou limitada, em favor da reprodução das espécies aquáticas.



algumas características também o dissociem desta seara jurídica. O primeiro deles consiste na previsão legal, uma vez que os benefícios previdenciários foram previstos pela Lei 8.213/1991, ao passo que o seguro-desemprego é previsto em outra lei.

A base de financiamento também é distinta, sendo o financiamento do seguro-desemprego de alçada do Fundo de Amparo ao Trabalhador, ao passo que os benefícios previdenciários são pagos por outra fonte, composta pelas contribuições periódicas dos trabalhadores segurados.

O seguro-desemprego também é, quanto à extensão, diverso da maioria dos benefícios de previdência. Ao passo que os benefícios previdenciários perduram enquanto perdurar a situação que os gerou, a percepção do seguro-desemprego pelo trabalhador cessa após algum tempo, ainda que a situação de desemprego persista⁴.

Embora a Constituição restrinja o conceito de seguridade social às áreas de saúde, assistência social e previdência social, não é desarrazoado situar ali o seguro-desemprego, porquanto, dotado do caráter contributivo e amparador da previdência, ele se coloca à disposição dos vulneráveis social e financeiramente, como a assistência.

Corroborando a informação acima, o entendimento de Correia e Correia (2010, p. 31), é no sentido de conceituar a seguridade social nos termos seguintes:

Logo, arriscando apresentar uma definição de seguridade social, pode-se afirmar que se traduz em um instrumento estatal, específico de proteção das necessidades sociais, individuais e coletivas, sejam elas preventivas, reparadoras e recuperadoras, na medida e nas condições dispostas pelas normas.

139

A finalidade do benefício é evidentemente meritória. A falta de certeza acerca do instituto, entretanto, limita a possibilidade da abordagem mais pormenorizada do benefício. A dificuldade em delimitar o ramo do Direito que deve se ocupar da matéria culmina que o benefício costuma ser tratado de forma pouco profunda pela doutrina. De abordagem acessória em reclamações trabalhistas, a própria atividade administrativa deve constituir a maior das fontes no tocante ao benefício. É, todavia, necessária sua abordagem, conforme se verificará.

4 FRAUDES AO SEGURO-DESEMPREGO

Tendo em vista que o presente trabalho trata das repercussões da Reforma Trabalhista no seguro-desemprego e a potencialidade das alterações legislativas no sentido de coibir possíveis fraudes, necessário se faz abordar em que consistem as mais comuns formas de fraude, bem como o modo que elas estão extraordinariamente próximas à sociedade.

Embora não seja de ocorrência diária, casos de organizações criminosas tendentes a fraudar o seguro-desemprego são descobertos com alguma frequência⁵. A maioria das notícias

⁴ O recebimento do salário maternidade também perdura por tempo determinado, fazendo exceção aos demais benefícios. Todavia, a situação que justifica o seu recebimento também se altera ao longo do tempo, de modo que se prevê que ao final do tempo determinado, a mãe (ou pai, em caso de adotante solteiro ou homoafetivo), já tenha conseguido se recuperar do desgaste do processo de início de vínculo parental e tenha prestado assistência ao rebento na mais tenra idade. O seguro-desemprego finda após determinado tempo, mesmo que a situação de desemprego não se tenha sofrido qualquer alteração.

⁵ Alguns esquemas de fraudes ligados ao seguro-desemprego contariam, supostamente, com o auxílio de agentes públicos. Cabe ressaltar que nunca se noticiou ou se verificou a ocorrência de situação similar em Londrina, sendo os operadores do seguro-desemprego no município conhecidos pelo rigor na exigência de cumprimento de diretrizes formais e legais.



prevê a existência de esquema de fraude que não se limita a apenas um benefício, mas ao recebimento massivo de prestações do governo. Inconteste a reprovabilidade e a necessidade de punir tais condutas, é cabível salientar que boa parte das fraudes ao benefício ocorre não por criminosos de carreira, mas por trabalhadores e empregadores, individualmente.

Há dois meios mais usuais de fraude ao sistema de seguro-desemprego, ambos de conhecimento geral, sendo o primeiro deles a simulação de demissão sem justa causa, por iniciativa do empregador. Ajustes são realizados entre as partes, de modo que o ardil se torne vantajoso para ambos, tornando o Estado verdadeiro consorte no pagamento de verbas de rescisão mais vantajosas.

Esta conduta ainda é vista socialmente com alguma naturalidade, e é popularmente denominada pela expressão “acordo”. Ela confere à demissão simulada uma indelével aparência de legitimidade, tornando-se indetectável aos agentes da Caixa, do Ministério da Economia e de demais órgãos e entes vinculados ao Poder Público.

A questão da demissão simulada enquanto fraude já foi há muito analisada pela jurisprudência, conforme se verifica:

COLUSÃO DAS PARTES - FRAUDE À LEI - SEGURO-DESEMPREGO - Havendo nos autos evidência de fraude à lei, dada a colusão havida entre as partes que simularam rescisão contratual para objetivar o recebimento, por parte do empregado, de seguro-desemprego, não incide na pecha de extra petita a decisão que determina a remessa de ofício ao Ministério Público Estadual, para averiguação dos fatos e punição dos responsáveis, haja vista que, independentemente de pedido expresso neste sentido, por parte de quaisquer das partes, a atuação de ofício do magistrado decorre de sua condição de diretor do processo e do comando emergente do artigo 40 do Código de Processo Penal. DECISÃO: A Turma, à unanimidade, conheceu do recurso; sem divergência, rejeitou as preliminares de nulidade, por julgamento "extra petita" e de indeferimento da contradita; no mérito, unanimemente, negou-lhe provimento.

(TRT-3 - RO: 1797994 17979/94, Relator: Julio Bernardo do Carmo, Quarta Turma, Data de Publicação: 20/01/1996,19/01/1996. DJMG . Boletim: Não.)

Outro meio de fraude também conhecido e de alguma aceitação social é o exercício de atividade laborativa em simultâneo ao recebimento de seguro-desemprego. Nela, o conluio entre trabalhador e empregador não ocorre na operação da rescisão nem necessariamente entre as partes que a operaram. O que se busca é a ocultação de novo vínculo empregatício, de modo a possibilitar a continuidade do recebimento do seguro, deixando o empregador de recolher as contribuições previdenciárias e do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

Cabe ressaltar que as condutas acima mencionadas configuram crime de estelionato majorado, vez que, em consonância com o art. 171 do Código Penal:

Art. 171 - Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de quinhentos mil réis a dez contos de réis.



[...]

§ 3º - A pena aumenta-se de um terço, se o crime é cometido em detrimento de entidade de direito público ou de instituto de economia popular, assistência social ou beneficência.

Segundo Damásio de Jesus (2015, p. 486), a justificativa para a majorante “reside na maior extensão do dano causado pelo fato, uma vez que atinge entidades de expressivo interesse coletivo”.

Tais condutas são prejudiciais à coletividade, mas também ao trabalhador que burla o sistema. Prejudicam o bom andamento de seus recolhimentos à Previdência Social, postergando o cumprimento de períodos de carência e tempo de contribuição, mitigam o amparo de sua conta vinculada ao FGTS e prejudicam o acesso ao próprio seguro-desemprego em caso de real ocorrência de motivo que enseje seu recebimento, porquanto existe prazo obrigatório entre dois requerimentos de seguro⁶.

5 DA LEI 13.467/2017 (REFORMA TRABALHISTA)

A Lei 13.467, de 13 de julho de 2017, cuja vigência se iniciou em 11 de novembro do mesmo ano, introduziu alterações à Consolidação das Leis do Trabalho, a fim de, nas palavras da ementa do texto legal, “adequar a legislação às novas relações de trabalho”. As alterações não se restringiram a um tópico em particular da legislação trabalhista. O presente trabalho se concentrará em abordar aquelas em que podem, de algum modo, haver ingerido no acesso ao seguro-desemprego.

141

5.1 O TELETRABALHO E O TRABALHO INTERMITENTE: NOÇÕES E APLICABILIDADE DO SEGURO-DESEMPREGO

Cabe, em primeiro lugar, discorrer acerca das alterações nos modos de contratação, bem como de execução dos vínculos de trabalho. Duas alterações introduzidas pela lei foram a criação da regulamentação do teletrabalho e do trabalho intermitente. O primeiro deles, que passou a ser previsto na forma do art. 75-A da CLT, seria considerado aquele trabalho realizado fora das dependências físicas da empresa, “com a utilização de tecnologias de informação e comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo⁷”.

Em relação à concessão de seguro-desemprego em caso de trabalhador que exerça suas atividades mediante o instituto do teletrabalho, não há que se falar em qualquer dificuldade, porquanto o teletrabalho não se faz espécie distinta de vínculo de emprego, mas apenas emprego exercido em condição atípica.

Não é na mesma situação que se enquadra o trabalho realizado de forma intermitente, inovação trazida pela lei da modernização trabalhista. É assim definido na forma do § 3º do art. 443 da CLT, alterada pela lei já mencionada:

§ 3º Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade,

⁶ O prazo é de 16 meses, contados da demissão que gerou direito ao seguro anterior até a data da demissão que se pretende utilizar para nova habilitação.

⁷ Art. 75-B, Lei 13.467/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm. Acesso em: 19 out. 2018.



determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria.

No contrato de trabalho realizado de forma intermitente, é presente a subordinação do trabalhador ao empregador, mas não a continuidade do contrato. Na forma da Lei 13.467/2017, seria celebrado o contrato entre as duas partes, devendo o empregador, sempre que houver necessidade, convocar o trabalhador com alguns dias de antecedência para que este possa aceitar ou recusar. Ao final de cada prestação de serviço, o trabalhador é remunerado, além de receber as férias e gratificação natalina proporcional, além de receber, na devida proporcionalidade, os adicionais legais.

Atualmente, a lei silencia acerca do acesso da possibilidade de acesso ao seguro-desemprego pelo trabalhador em razão de extinção de vínculo de emprego intermitente. A questão fora resolvida durante certo lapso de tempo, uma vez que a Medida Provisória 808/2017, editada com o fito de completar e corrigir o texto da reforma trabalhista, tinha disposição expressa no sentido de não permitir o acesso do trabalhador intermitente ao seguro-desemprego.

Todavia, tal medida perdeu a vigência sem que houvesse movimentação no sentido de torná-la lei propriamente dita, carecendo a questão de devida expressão legal. Mesmo assim, a interpretação sistemática do instituto do trabalho intermitente é mais tendente a entender como indevido o benefício ao trabalhador que tem vínculo desta natureza extinto.

Inicialmente, na consideração do vínculo intermitente como óbice ao recebimento do seguro-desemprego, cabe contemplar o caráter substitutivo de renda da prestação pecuniária do benefício, que contrasta com o caráter de complemento de renda do vínculo de emprego intermitente. O seguro-desemprego possui a finalidade de complementar a lacuna financeira deixada pela ausência da renda advinda de atividade laborativa. Este caráter é intrínseco ao benefício e se evidencia, entre outros, no fato de que o seguro-desemprego não pode ser inferior a um salário mínimo. Não faria sentido, portanto, utilizar um benefício destinado a substituir rendas contínuas para fornecer renda integral para quem apenas perdeu complemento de seu sustento.

Em considerando tal interpretação por correta, o argumento reverso também o seria. Se o trabalho intermitente não se faz apto a compor por si só a renda do trabalhador, não deveria da mesma forma, impedir que o trabalhador fruisse benefício substitutivo de renda a que fizesse jus. O trabalhador que estivesse recebendo seguro-desemprego não deveria, partindo de tal pressuposto, sofrer bloqueio de suas parcelas em virtude da investidura em vínculo intermitente, nem sofrer cerceamento na tentativa de habilitação ao benefício se cumulasse dois vínculos de emprego e um deles fosse intermitente.

O inciso V do art. 3º da Lei 7.998/1990 pode ser considerado um argumento a corroborar esta premissa, na medida em que dispõe que o recebimento do seguro tem por requisito que o trabalhador não possua “renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família (grifo nosso)”.

Tais interpretações, corretas ou incorretas, evidenciam acima de tudo uma falha na produção legal. A operacionalização do seguro-desemprego cabe, quanto às recepções de requerimentos e inserção de dados no sistema, a servidores do Poder Executivo ou, em determinados casos, a agentes da Caixa Econômica Federal. Dada a tecnicidade dos órgãos receptores dos requerimentos, é necessário que a norma, que se dispôs a modernizar e tornar a relação trabalhista mais efetiva, se ocupe de tais pormenores, de modo a facilitar a vida do trabalhador e dos operadores do seguro, vinculados ao princípio da legalidade administrativa.

A negativa ao recebimento do benefício ou a seu desbloqueio deve se encontrar



fundamentada na letra expressa da lei, de modo a evitar que a questão necessite da apreciação do Poder Judiciário, não por qualquer sorte de demérito ao poder, mas pelo fato de o seguro constituir benefício cujo recebimento deve ocorrer com a urgência que qualquer trâmite de burocracia só viria a desrespeitar.

5.2 A PENALIZAÇÃO POR FALTA DE FORMALIZAÇÃO DE VÍNCULO COMO MODO DE EVITAR O LABOR SIMULTÂNEO AO SEGURO

A Reforma Trabalhista, dentre suas disposições, traz o novo art. 47 da CLT, que sujeita a penalização pecuniária o empregador que não realizar as devidas anotações na carteira profissional de seus empregados.

A disposição não é inédita, e nem guarda grande distinção do antigo texto da Consolidação das Leis do Trabalho. A diferença reside no valor da multa, outrora em um salário mínimo regional por empregado e agora correspondente a R\$ 3.000,00 (três mil reais) por empregado, sempre dobrando em situações de reincidência. Para microempresas e empresas de pequeno porte, a multa é reduzida a R\$ 800,00 (oitocentos reais).

A falta de anotação em Carteira de Trabalho e Previdência Social pode decorrer de fraude ao seguro-desemprego, enquanto meio de disfarce de novo labor para a continuidade do recebimento do benefício. Quando isto ocorre, não é apenas o trabalhador que obtém vantagem indevida. O empregador também lucra com a abstenção de recolhimentos como os de Fundo de Garantia e os previdenciários.

Incorrerá, além da penalização trabalhista, no crime de falsificação de documentos, em concurso formal com estelionato, se assim for o caso. Neste sentido, assevera Barbosa Garcia:

Ainda, quanto à necessária anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social, cabe lembrar que a previsão do art. 297, §4º do Código Penal, acrescentado pela Lei 9.983/2000, que determina incorrer nas mesmas penas do crime de “falsificação de documento público” (ou seja, reclusão de dois a seis anos e multa) quem omite, na folha de pagamento, na Carteira de Trabalho e Previdência Social do empregado, em documento contábil ou em qualquer outro documento que deva produzir efeito perante a previdência social, “nome do segurado e seus dados pessoais, a remuneração, a vigência do contrato de trabalho ou de prestação de serviços (destaquei)”⁸ (GARCIA, 2015, p. 887)

A nova redação do art. 47 enrijece o caráter punitivo da conduta, na medida em que aumenta o valor da multa, mas há que se questionar se tais valores, de fato, têm capacidade coercitiva sobre os empregadores aos quais se direcionam, em especial no que diz respeito às microempresas e as empresas de porte pequeno, nos quais a proximidade entre o destinatário do lucro do empreendimento e o trabalhador é maior, ao passo que em empresas maiores, as rescisões costumam se operar por trabalhadores igualmente assalariados e sem maior interesse nos proveitos de eventuais irregularidades.

5.3 A RESCISÃO MEDIANTE ACORDO COMO FORMA DE EVITAR O RECURSO À DEMISSÃO SIMULADA

Outra disposição criada pela Reforma Trabalhista foi a rescisão do contrato de trabalho por comum acordo. Sua provável finalidade foi oferecer uma alternativa entre os extremos da demissão sem justa causa por iniciativa do empregador e a demissão por iniciativa do

⁸ Destaque realizado no texto original do autor.



trabalhador, uma vez que o titular da iniciativa suportava maiores encargos quando do pagamento ou do recebimento das parcelas.

A matéria foi disciplinada no Artigo 484-A, introduzido pela Lei 13.467/2017 à CLT. A rescisão previa o pagamento parcial das verbas normais de rescisão, salvo aquelas derivadas de aquisição de direitos por tempo de trabalho (como as férias e a gratificação de natal proporcionais), e permitia o acesso, ao trabalhador, de parte dos depósitos contidos na conta vinculada do FGTS.

Em época anterior à da Reforma Trabalhista, Maurício Godinho Delgado, embora haja reconhecido a possibilidade de extinção bilateral do contrato de trabalho, se posicionou no sentido de, por se tratarem de verbas alheias à capacidade transacional do trabalhador, ser o distrato inviável, utilizando-se do acordo informal para exemplificar a questão. Discorre, da maneira seguinte, acerca do distrato:

Esta figura, que corresponde à rescisão bilateral do contrato, é curiosa no Direito do Trabalho. Do ponto de vista meramente abstrato, sua existência seria juridicamente possível, uma vez que repugna à ordem jurídica a ideia de que sujeitos de direito não possam, por vontade consensual, dar fim a certo relacionamento.

Entretanto, do ponto de vista técnico-jurídico, é praticamente inviável a realização do distrato trabalhista: é que, em harmonia aos princípios basilares do Direito do Trabalho, não pode o empregado fazer transação supressiva de parcelas juslaborativas, muito menos podendo efetivar renúncia no contexto da extinção do pacto empregatício. Por essa razão, no acordo informal para rompimento do contrato de trabalho, todas as verbas rescisórias próprias à dispensa sem justa causa mantêm-se, em princípio, devidas ao trabalhador, cumprindo-se a rescisão bilateral como se fosse, na realidade, mera despedida injusta. Essa inarredável circunstância jurídica torna o distrato, evidentemente, desinteressante para o empregador, sob a ótica econômica. (DELGADO, 2017, p. 1289).

144

Sérgio Pinto Martins já entendera o distrato como alternativa possível, provavelmente se referindo à hipótese de acordo judicialmente homologado:

Empregado e empregador poderão pactuar, mediante acordo, a cessação do contrato de trabalho. É o que se chama de distrato. Os próprios interessados estabelecerão quais serão as formas e as consequências do rompimento do vínculo de emprego. (MARTINS, 2015, p. 440).

A lei tomou, no tocante à descrição da rescisão por comum acordo, um cuidado que não foi tomado a se disciplinar o vínculo intermitente. O §2º do art. 484-A expressamente dispôs que a rescisão mediante acordo não autorizaria a inscrição do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego.

A interpretação lógica do instituto esclarece o porquê disto: embora não seja a única manifestada, há vontade do trabalhador no sentido de dar fim ao vínculo de emprego, descaracterizando o desemprego involuntário. O mesmo ocorre com contratos por prazo certo, cuja extinção também não enseja o direito ao benefício⁹, uma vez que o trabalhador se mostra ciente, desde o início do contrato, de seu termo *ad quem* e mesmo assim se dispõe a iniciar naquele vínculo.

Os contatos por prazos indeterminados exigiam, até então, vontade unilateralmente

⁹ Ainda que não seja apta e originar o direito ao seguro-desemprego, a extinção de vínculo por decurso do prazo determinado permite que o trabalhador retome benefício suspenso, desde que a rescisão se encontre dentro do período aquisitivo de 16 meses.



imposta para a extinção de vínculo de emprego. Se a fosse o empregador a encerrar o vínculo, desembolsaria as importâncias relativas às verbas de rescisão, inclusive as de caráter indenizatório. O trabalhador, por outro lado, ao pedir demissão, deixava de receber parte de tais verbas.

Isto acarretava que uma das partes sempre ficasse altamente onerada quando da demissão. A rescisão mediante acordo constitui instituto que pode mitigar e dividir a responsabilidade pela manifestação duplamente volitiva no sentido de rescindir o contrato de trabalho.

Enquanto possibilidade de realização de extinção contratual menos onerosa ao trabalhador, a rescisão por comum acordo pode contribuir para diminuição da ocorrência de fraudes ao seguro-desemprego mediante simulação de dispensa sem justa causa. De todo, a existência da modalidade de rescisão referida irá, minimamente, acentuar o caráter repreensível desta já reprovável e criminosa conduta, uma vez que a lei oferece às partes opção viável ao conluio para fraude à norma.

O oferecimento pela lei de uma alternativa aos meios extremos de extinção contratual constitui mero auxílio às partes do contrato de trabalho, um meio de assegurar que o cumprimento do dever de honestidade não se faça a custo tão alto. Não há que se prescindir, portanto, do caráter cultural da ocorrência de tais ardis. Enquanto houver povo se julgando hipossuficiente o bastante para burlar a lei e se sentir bem com isto, haverá fraudes. Enquanto não houver a consciência geral de que aquela importância recebida indevidamente poderia ser direcionada a outros fins de interesse público, as fraudes tendem a existir.

6 CONCLUSÃO

145

É cediço que a Lei 13.467/2017 não teve recepção próxima da unanimidade na sociedade, sendo comum que, aos trabalhadores, fosse recebida de forma negativa, ao passo que os empregadores a tenham considerado verdadeira modernização da legislação do trabalho.

Não se faz discutível, entretanto, que se trate de legislação falha, o que foi sinalizado pelo próprio Poder Público, que seguiu à publicação da Reforma Trabalhista a divulgação de uma medida provisória tendente a completar qualquer lacuna deixada pela 13.467/2017.

Seja como for, a Consolidação das Leis do Trabalho continua a ser o principal instrumento normativo a tutelar os direitos dos trabalhadores, de forma pormenorizada. Mesmo assim, não constitui a CLT o único diploma legal a conferir direitos e deveres aos trabalhadores.

Algumas normas, como a Lei 7.998/1990, que cuida da questão do seguro-desemprego, também dizem diretamente respeito à figura do trabalhador. Sistemáticamente, leis como esta repercutem diretamente em alterações de outros dispositivos legais e são pelas outras igualmente afetadas.

Assim, fez-se pertinente a análise do presente trabalho, acerca do seguro-desemprego em paralelo com as normas que introduziram modalidades de vínculos, de rescisões e outras alterações às relações de trabalho. É imprescindível ao asseguro do direito ao trabalhador saber como o instituto do seguro-desemprego se comportará diante de cada uma das alterações.

Da análise realizada, se entendeu pela necessidade, quando do ingresso em vínculo de trabalho, de conhecer os termos de fluência e fim do contrato, uma vez que alterações como a criação do instituto do trabalho intermitente suprimem o direito ao seguro de seus exercentes ao passo que o teletrabalho, com aparência de emprego diferenciado, se comporta normalmente perante o seguro-desemprego, como qualquer outro vínculo de emprego sem



determinação de prazo.

Outrossim, as infelizmente presentes fraudes ao sistema de seguro-desemprego também foram objetos de pesquisa. Concluiu-se que a Modernização Trabalhista, embora tenha entre suas disposições penalidades potencialmente ineficazes, traz dispositivos que podem contribuir à mitigação de tais fraudes, mas a questão só poderá ser efetivamente resolvida através de mudança de mentalidade do empregador e do trabalhador.

O cuidado no referente às fraudes ao seguro-desemprego não ocorre somente no âmbito trabalhista, mas gera reflexos na esfera criminal. A detecção e fiscalização de tais ilícitos são, todavia, por demais dificultosas, porquanto se faz quase impossível ao Estado detectar conluio cuja origem, de ordem volitiva, se apresente no âmbito formal com aparência de absoluta legitimidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF:

Presidência da República, 1967. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (18 de setembro de 1846)**. Brasília,

DF: Presidência da República, 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990**. Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm. Acesso em: 22 out 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3

de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Presidência da República,

2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm)

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, 1943. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 22 out. 2018

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF:

Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 22 out. 2018.



BRASIL. **Decreto nº 92.608, de 30 de abril de 1986.** Regulamenta o seguro-desemprego instituído pelo artigo 25, do Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1986. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92608-30-abril-1986-442611-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965.** Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de Assistência aos Desempregados, e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4923.htm. Acesso em 22 out. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 58.155, de 5 de abril de 1966.** Constitui o "Fundo de Assistência ao Desempregado", regulamenta sua aplicação pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1966. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58155-5-abril-1966-399026-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 22 out. 2018.

CORREIA, Marcus Oriane Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho.** 16. ed. São Paulo: LTr, 2017.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GONÇALES, Odonel Urbano. **Manual de Direito Previdenciário.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

JESUS, Damásio de. **Direito Penal:** volume2. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho. (4. Turma). **Recurso Ordinário Trabalhista 1797994 17979/94.** Relator: Julio Bernardo do Carmo, 21 de janeiro de 1996. Disponível em: <https://trt3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/128871514/recurso-ordinario-trabalhista-ro-1797994-17979-94?>. Acesso em: 21 out. 2018.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho.** 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Iniciação ao direito do trabalho.** 36. ed. São Paulo: LTr, 2011.

