TRABALHO TEMPORÁRIO EM EMPRESAS URBANAS E SALÁRIO-EDUCAÇÃO*

Fábio Velloso Versiani dos Anjos**
Jorge Ferreira da Silva***
Luiz Felipe Meira de Castro****

1. Introdução; 2. Sistemática de registro e funcionamento da empresa de trabalho temporário; 3. Problemas; 4. Alternativas de solução.

1. Introdução

O salário-educação foi concebido de molde a suplementar os recursos públicos destinados ao financiamento da educação básica, regular e supletiva. Na oportunidade do seu lançamento, divulgou-se que fora encontrada a solução para a universalização do ensino elementar.

Lamentavelmente, vinte anos após a sua instituição, calcula-se que ainda existem 8 milhões de crianças fora da escola e 19 milhões de adultos analfabetos, e uma das principais causas do balanço negativo continua sendo a insuficiência de financiamento para superar o problema.

Entre as razões de carência estão as isenções injustificadas e mesmo irregulares, a evasão ou sonegação fiscal, e as fraudes ou distorções na área das bolsas de estudo. E a isenção do recolhimento do salário-educação até agora de fato gozada pelas empresas de trabalho temporário é, sem dúvida, um dos motivos que impedem que a arrecadação desta contribuição atinja seu potencial.

Deve-se à Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, o tratamento regular do trabalho temporário nas empresas urbanas, uma atividade já antiga que crescia, de estágio para estágio do desenvolvimento econômico e social. Oficializou-se, dessa maneira, o regime anteriormente classificado de eventual ou avulso, não revestido das características do emprego permanente e não constante da Consolidação das Leis do Trabalho. Pretendeu-se consagrar com isso um contrato especial, com grande flexibilidade e liberdade tanto para os empresários como para os prestadores de serviço.

O espírito que presidiu a elaboração da lei, entretanto, e seus louváveis objetivos foram desvirtuados posteriormente, prejudicando grandes parcelas de trabalhadores, e, em decorrência de discutível interpretação de textos legais, acarretando substancial diminuição na receita do salário-educação.

O fenômeno e os problemas neste particular não são exclusivamente brasileiros. A Organização Internacional do Trabalho, inclui, em suas convenções, cláusulas restritivas à proliferação desse tipo de trabalho, visto que pode gerar a exploração da mão-de-obra e ferir conquistas sociais dos trabalhadores. Mas o fito deste trabalho não é cuidar dessa parte da matéria, embora relevante, e, sim, da possibilidade de corrigir uma distorção que atinge o direito constitucional à educação de inúmeros menores e adultos.

Como se sabe, a crise econômica vem tendo reflexos diretos na arrecadação do salário-educação. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio de 1983, da população economicamente ativa do país, constituída de 48.466.493 indivíduos, apenas 23.113.770 ou seja, 47,6% do total eram contribuintes da Previdência. Houve, portanto, uma queda em relação ao período 1968-74, quando 58,43% contribuíam. Pode-se deduzir dessa retração nas atividades a principal origem da queda da receita do SE.

Tem sido, também, elevado, neste período recessivo, o crescimento do chamado emprego informal. A quantidade de trabalhadores vinculadas a empresas de trabalho temporário e, atualmente, estimada em meio milhão.

Sem desconhecer os aspectos sociais e econômicos mais gerais, o presente estudo busca, especificamente, chamar a atenção para o mais amplo acesso à escola dos empregados temporários e seus dependentes, através da adição de recursos ao salário-educação até agora, ao que parece, indevidamente não cobrados das empresas de trabalho temporário. Está dividido em três partes:

— na primeira, sistematiza as etapas e as condições para a aquisição da qualidade de empresa de trabalho temporário, e descreve as características de funcionamento das mesmas entidades;

— na segunda identifica algumas senões na relação entre essas empresas e as que contam seus serviços e os trabalhadores temporários, e discute a legalidade e a pertinência da extensão àquelas organizações da isenção de recolhimento do salário-educação;
— na terceira e última, indica três alternativas, visando dirimir a questão do cabimento ou não do privilégio fiscal e elevar a arrecadação do SE.

2. Sistemática de registro e funcionamento da empresa de trabalho temporário

O emprego, o desemprego e o subemprego se tornaram uma questão que exigiu a intervenção do Estado, principalmente a partir dos anos 30.

No início, sob a influência do pensamento de Keynes, as ciências econômicas e

sociais deram destaque especial ao problema. Com aprofundamento dos estudos, os três fenômenos passaram a ser compreendidos em função da estrutura produtiva. Assim, várias formas de subemprego foram identificadas, como o emprego sazonal urbano ou rural, a mão-de-obra excedente, e outras. E verificou-se que seus limites são fluidos, em conseqüência da natureza intersticial, nas franjas do mercado, dos tipos autônomos e eventuais de trabalho e, de certo modo, pelas suas generalizadas características de baixo nível tecnológico e organizativo. Estas modalidades de subemprego são de difícil delimitação, aumentando ou diminuindo conforme as variações do mercado de trabalho.

Em termos formais, a carteira de trabalho assinada é o elemento que basicamente define a participação em condições normais nesse mercado. As nossas leis trabalhistas e previdenciárias evoluíram penosamente e apenas se firmaram após a Revolução de 1930, mais ou menos na mesma época que a questão do emprego adquiria interesse. Porém, por sucessivas décadas, apesar da legislação regulamentadora e protetora do trabalho assalariado, demandando das empresas registros especiais e outras obrigações, uma parcela substancial de empregados esteve fora do campo desses direitos e garantias. Encontravam-se nessas condições os trabalhadores rurais, os autônomos, as empregadas domésticas e os desempregados ocasionais, que, somente após longas e difíceis disputas políticas e legais, vieram a ser admitidos à tutela das leis sociais.

Deve-se reconhecer que a resistência dos empresários aos direitos trabalhistas e previdenciários muitas vezes ligava-se a uma fraqueza congênita das empresas, por insuficiência de capital e de tecnologia moderna, em um país em processo de desenvolvimento agroindustrial, obrigado a enfrentar a competição daqueles econômica e tecnicamente mais avançados.

É neste quadro complexo que deve ser colocado o trabalho temporário, que se apresenta há várias décadas como praticamente inevitável no conjunto do desenvolvimento brasileiro.

A matéria já estava regulamentada em vários países da Europa e mesmo na América quando o Congresso Nacional aprovou o projeto afinal convertido na Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Argumentou-se, então, com a duvidosa afirmação de que o trabalho temporário não concorreria com o permanente, de que resultava a relação de emprego. Preencheria aquela faixa de mercado onde faltasse o interesse do empregado e do empregador para a contratação nos moldes clássicos e apresentava peculiaridades jurídicas *sui generis*. Julgou-se que a aceitação e organização desse tipo de trabalho com patrocínio oficial evitaria que necessidades prementes dos patrões e trabalhadores levassem ao agravamento da exploração da mão-de-obra ou à inadaptação nas relações, com prejuízos recíprocos.

Realmente, uma parcela desse tipo de trabalho correspondia a tais afirmações. Contudo, outros argumentos foram invocados para a sanção da lei . Por exemplo, as vantagens que o trabalho temporário ofereceria às empresas, de auxílio adicional em bases menos dispendiosas para a expansão de suas atividades. Em relação aos trabalhadores, afirmava-se que a nova possibilidade de relacionamento com os empregadores lhes garantiria uma gama de opções, com ampla liberdade para a escolha da modalidade concreta de trabalho, o tempo de sua duração, horário, remuneração e diversos aspectos. No nível da economia, esperava-se uma vitalização e a melhoria da renda individual, proporcionando oportunidades aos trabalhadores marginalizados do mercado que por motivos vários não podiam ou não desejavam engajar-se em trabalho regular e sujeitar-se à disciplina ordinária. Integravam este contingente estudantes, donas-de-casa, trabalhadores com mais de 35 anos, aposentados, os que não encontravam ou não conseguiam exercer emprego permanente, e os que ainda não se haviam decidido por uma profissão definitiva.

Paralelamente a esta defesa e à Lei nº 6.019/74 dela resultante, o conceito de trabalho temporário vinha sendo refinado, como se poderia depreender, por exemplo, das alterações sofridas nas Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílio (PNADs). Regra geral, hoje em dia, essa categoria de trabalhadores engloba tanto os estabelecidos como os não-estabelecidos.

Até 1976 essa distinção ainda era mantida pela PNAD, que classificava como *estabelecida* a pessoa que exercesse atividade em estabelecimento ou local próprio, individualmente ou com auxílio não-remunerado de membro da família, e aquela que, embora não estabelecida, possuísse habilitação legal para o exercício de ocupação. *Não estabelecidos* seriam os que, sem ter um estabelecimento ou local próprio e sem habilitação para o exercício da ocupação , exercessem atividades individualmente ou com o auxílio não-remunerado de membro de sua família.

A legislação pertinente adotou essa divisão na categoria *trabalhador por conta própria* ou *autônomo*. Apesar das modificações e do aprofundamento conceitual, porém, restringiu o estatuto legal apenas aos estabelecidos. Não incorporou, assim, os não-estabelecidos que, por essa razão, deixarão também de ser considerados na presente discussão.

Para a Lei nº 6.019/74, a propósito, é *trabalho temporário* aquele prestado por pessoa física a uma empresa urbana, para atender a necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou para enfrentar um acréscimo extraordinário de serviço.

A lei e seu regulamento, o Decreto nº 73.841, de 13 de março de 1974, vincularam o trabalho temporário à intermediação de empresa especializada entre o trabalhor temporário e a empresa tomadora de serviço ou cliente, ficando expressa a impossi-

bilidade de contratação direta. De tal modo, a empresa urbana de trabalho temporário teve sua atividade, antes irregular, legalmente reconhecida, e passou a integrar o plano básico de enquadramento sindical contido na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A nova categoria de empresa veio a compreender todas as pessoas físicas e jurídicas, urbanas, cuja atividade consistisse em colocar à disposição de outras empresas (as empresas tomadoras), temporariamente, trabalhadores devidamente qualificados e por elas (as empresas prestadoras) diretamente remunerados e assistidos.

Do ângulo que interessa a esta análise, a contratação de trabalho temporário em áreas urbanas engloba essencialmente três estágios:

a) aquisição do *status* de empresa prestadora de serviços temporários, através de registro no Ministério do Trabalho;

b) contratação de pessoas físicas como trabalhadores temporários;

c) contratação dos serviços da empresa fornecedora dos serviços pela empresa carente de trabalho temporário.

Ultrapassada a fase de constituição da empresa prestadora de serviços contemplada nos códigos, legislação e regulamentos comerciais, a sistemática de registro, funcionamento e fiscalização de trabalho urbano de natureza temporária envolve os seguintes órgãos governamentais:

– na admisnistação direta: o Ministério do Trabalho (MTb) e, particularmente, o seu Serviço de Emprego e Reajustamento Salarial, e o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS);

– na administração indireta: o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), autarquia vinculada ao MPAS.

Na perspectiva aqui predominante, no nível da administração direta deve inscrever-se, ainda, o Ministério da Educação (MEC), responsável primordial pela arrecadação do salário-educação.

2.1 *Registro no Ministério do Trabalho*

A aquisição da qualidade de empresa de trabalho temporário demanda o registro no Serviço de Emprego e Reajustamento Salarial. A inscrição obrigatória da empresa de trabalho temporário nesse serviço é concedida mediante prova de:

– constituição da firma, com o competente registro na Junta Comercial da localidade em que tenha sede;

– capital social de pelo menos 500 vezes o salário mínimo;

– nacionalidade brasileira dos sócios;

– entrega da relação de trabalhadores a que se refere a CLT;

– apresentação de certificado de regularidade de situação perante a Previdência Social;

– recolhimento da contribuição sindical;

– propriedade do imóvel-sede ou de contrato de locação;

– inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes do Ministério da Fazenda.

O descumprimento a qualquer tempo de um desses requisitos implica a descaracterização da empresa como de trabalho temporário, o que também poderá ocorrer se esta exigir pagamento ilegal da parte dos trabalhadores. Em ambos os casos, o registro de funcionamento deverá ser cancelado.

2.2 *Contratação de trabalhadores pela empresa de trabalho temporário*

O contrato de trabalho celebrado entre a empresa de trabalho temporário e cada um dos assalariados colocados à disposição da empresa cliente é obrigatoriamente escrito, assegurados plenamente os direitos trabalhistas e previdenciários. Concretamente são garantidos ao trabalhador temporário os direitos referentes a:

– remuneração equivalente à percebida pelos empregados da mesma categoria da empresa tomadora ou cliente, calculados à base horária, garantida, em qualquer hipótese, a percepção do salário mínimo;

– jornada de oito horas e, no máximo, duas horas extraordinárias, remuneradas estas com 20% de acréscimo;

– férias proporcionais, nos termos da legislação;

– repouso semanal pago;

– indenização por dispensa sem justa causa ou término normal do contrato, correspondente a 1/12 do pagamento recebido;

– seguro contra acidentes de trabalho;

– proteção previdenciária, nos termos da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS).

Considerando que a carteira assinada é que confirma a vinculação ao mercado formal, exige-se que nela se registre esse tipo de trabalho e as normas genéricas da CLT constantes do contrato. Aliás, os comprovantes do cumprimento de todas as disposições trabalhistas e previdenciárias deverão estar sempre à disposição das partes envolvidas, bem como dos órgãos de fiscalização federal. No caso em tela, isto inclui a obrigação das empresas de trabalho temporário de elaborarem folha de pagamento especial para esses empregados.

A proteção dispensada ao trabalhador temporário é muito próxima da gozada pelo trabalhador permanente. A diferença básica se localiza no tempo limitado do contrato. Confirmando essa linha, anote-se que, como qualquer questão trabalhista, os litígios entre a empresa de trabalho temporário e os trabalhadores se decidem na Justiça do Trabalho.

2.3 *Contratação dos serviços da empresa de trabalho temporário*

Como já se disse, é indispensável o contrato de prestação de serviço temporário entre a empresa de trabalho temporário e a tomadora ou cliente, devendo conter todas as cláusulas indicativas do cumprimento integral da lei. No contrato entre as empresas prestadora e tomadora, é necessário constar expressamente:

– o motivo justificador da demanda de trabalho temporário;

– a modalidade de remuneração da ou das prestações de serviço, discriminando claramente as parcelas relativas a salários e encargos sociais.

O contrato de trabalho entre as duas espécies de empresas, com relação a um mesmo empregado, não poderá exceder a três meses, excepcionalmente prorrogáveis por 45 dias com autorização do Ministério do Trabalho.

2.4 *Fiscalização do trabalho temporário*

A Lei nº 6.019/74 prevê a suspensão do funcionamento da empresa prestadora de serviços temporários que não tenha atendido às exigências para o registro e outras do Ministério do Trabalho.

No campo previdenciário, as determinações aplicáveis ao trabalho temporário são as mesmas cabíveis no caso do emprego permanente. A LOPS e o Regulamento da Previdência Social (RLOPS) têm-se esforçado por acompanhar as variações nas relações de emprego e na própria força de trabalho, determinando, nesse sentido, que deva ser classificado como *avulso* o trabalhador que antes de 11 de junho de 1973 tenha prestado serviços temporários a diversas empresas, sem vínculo empregatício, com intermediação de empresa locadora de mão-de-obra.

A partir dessa data até 12 de março do ano seguinte, o trabalhador temporário passa a ser considerado *autônomo* para efeito da filiação obrigatória ao regime da Consolidação das Leis de Previdência Social (CLPS), ficando a empresa para a qual o serviço tenha sido prestado responsável pelas contribuições previdênciárias. Desde esta última ocasião, o recolhimento das contribuições relativas ao trabalho temporário é de responsabilidade das empresas de trabalho temporário, observados os limites do salário de contribuição. Entende-se por salário de contribuição do segurado empregado (exceto o doméstico) e do trabalhador avulso ou temporário a soma das importâncias efetivamente recebidas por esses assalariados, a qualquer título, durante o mês, em uma ou mais empresas, observados os limites mínimo e máximo.

Igual às demais empresas, a empresa de trabalho temporário está sujeita à fiscalização do Iapas, devendo prestar-lhe os esclarecimentos e informações necessários ou solicitados. Tal fiscalização inclui, naturalmente, a situação da empresa no que respeita ao recolhimento do salário-educação, especialmente por aquelas que perderem as características já apontadas e exigidas para o registro. Na falta de qualquer dos requisitos inerentes ao trabalho temporário, a empresa fornecedora de mão-de-obra será classificada, consoante o caso, como prestadora de serviço, empreiteira, ou subempreiteira de mão-de-obra, ou, simplesmente, agenciadora de empregos.

3. Problemas

Antes de atentar para a base de cálculo e aplicar a alíquota pertinente a cada caso, a arrecadação do salário-educação exige que esteja configurado o fato gerador da obrigação do recolhimento, ou seja, a relação formal de emprego, e, obviamente, a existência do contribuinte, vale dizer, a empresa. Apenas no caso das isenções, a simples presença do vínculo empregatício e da empresa não dão origem à exigência da cobrança do SE.

Não obstante a clareza de tais princípios, surgem eventualmente situações em que o quadro não aparece suficientemente nítido, nos quais a análise demanda em estudo mais aprofundado. Isto se aplica perfeitamente às chamadas empresas de trabalho temporário, cujo cumprimento das obrigações relativas à contribuição social aqui em exame não parece corresponder nem à letra nem ao espírito da Constituição e leis vigentes.

Em 1974, ao sancionar-se a Lei nº 6.019/74, existiam cerca de 40 organizações especializadas em trabalho temporário, com cadastro de pessoal, e contrato com aproximadamente 10 mil empresas. Pesquisas promovidas em 1972 indicaram que uma empresa já utilizava 8 mil trabalhadores a serviço de diversas firmas tomadoras, que pagavam por 1.500 mil horas de trabalhos prestados.

Foi sobretudo a partir desse fato que o Congresso Nacional concluiu que a atividade requeria regulamentação oficial, pois o trabalho temporário vinha sendo repetida-

mente caracterizado com eventual, e a maioria dos empregados não era registrada, ficando, portanto, marginalizada em face da legislação trabalhista e previdenciária, ou era registrada como "avulsos", o que lhe assegurava poucos ou nenhum direito.

A falta de regulamentação gerava conflitos e reclamações praticamente irresolúveis em virtude da inexistência de normas específicas. Soluções contraditórias da Justiça do Trabalho feriam indistintamente patrões e empregados, especialmente os segundos, e não havia como enquadrar os intermediadores e obrigá-los a proporcionar um mínimo de garantias ao pessoal contratado.

O trabalho temporário, realidade da vida moderna, atingira tal vulto e intensidade que o poder público não podia continuar ignorando-o. Cumpria ordenar as relações entre as partes envolvidas. A lei — sustentou-se — permitiria o cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária, valorizando essa forma de trabalho sem prejudicar o empregado regular ou permanente, e oferecendo tranqüilidade às empresas prestadoras e suas clientes. Com a Lei nº 6.019/74, iria perseguir-se, também, o objetivo de eliminar as organizações "piratas", que infringiam as normas legais pertinentes e afetavam tanto as empresas obedientes aos regulamentos como os próprios trabalhadores.

Passados 10 anos, contudo, há atualmente evidências de que parte das empresas descumpre e mesmo frauda a lei.

3.1 *Fato gerador: relação de emprego*

Conforme se divulga periodicamente e é sabido nas áreas fiscais, uma parcela considerável das empresas de trabalho temporário não satisfaz os requisitos legais de funcionamento, especialmente no que concerne ao limite de 90 dias para o trabalho de assalariados colocados à disposição de organizações clientes. Centenas ou milhares de empregados perdem, assim, a condição de temporários e automaticamente se revestem das características do empregado permanente, definido na CLT como a pessoa física que preste serviço de natureza não-eventual, mediante salário e sob a dependência do mesmo empregador.

Relembre-se que tais empresas integram o plano de enquadramento sindical a que se refere a mesma Consolidação e que só poderão funcionar se registradas no Ministério do Trabalho. Recorde-se, igualmente, que cabe à empresa de trabalho temporário recolher as contribuições previdenciárias e que se concede ao trabalhador temporário o direito de receber benefícios e serviços da Previdência Social, equiparando-o para isso ao segurado autônomo.

Fica revelada e confirmada dessa forma a existência da relação de emprego, que constitui expressamente o fato gerador da obrigatoriedade do recolhimento do SE.

Como se isso não bastasse, o Parecer CJ/MPAS/nº 136/77, aprovado pelo ministro da Previdência e Assistência Social, do Consultor Jurídico do MPAS, firmou normas para conceituação da empresa e do trabalhador temporário em face da legislação trabalhista. A análise jurídica conduziria, necessariamente, a afirmação do vínculo empregatício com reflexos nas obrigações previdenciárias. Mas os conceitos foram definitivamente estabelecidos através do provimento legislativo explicitado na Lei nº 6.019/74 e em decorrência de sucessivos pronunciamentos administrativos da Consultoria-Geral da República e judiciais do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Federal de Recursos, que forma paulatinamente esclarecendo e delineando os contornos da controvérsia sobre a matéria.

No mesmo parecer, fixou-se que, após a Lei nº 6.019/74, existia, indubitavelmente, a relação e o vínculo de emprego entre o empregado e a empresa de trabalho temporário. Em abono da tese, era sintomática a solução tocante à rescisão do contrato de trabalho do trabalhador temporário. Realmente, ao enumerar as justas causas para essa resolução, a Lei nº 6.019/74 não apenas admitia os motivos previstos na CLT, diam ocorrer nas relações de emprego e de trabalho, entre o trabalhador e a empresa de trabalho temporário, como entre o trabalhador e a empresa onde estivesse prestando serviço. Outra solução que evidenciava o propósito vinculatório aparecia no art. 16 da lei, onde se dispunha que, em caso de falência da empresa de trabalho temporário, a empresa tomadora ou cliente seria tratada como solidariamente responsável pelo recolhimento das contribuições previdenciárias, no referente ao tempo em que o trabalhador estivesse sob suas ordens, assim como pela remuneração e indenização legalmente previstas.

Vê-se que a relação entre a empresa de trabalho temporário e o trabalhador temporário configura de forma inequívoca o fato gerador do salário-educação. Cabe, por conseguinte, o seu recolhimento. Há, porém, uma razão mais forte. Consoante já ficou registrado, verifica-se que parcela considerável dos empregados temporários assume constantemente a feição de permanente, pela ultrapassagem do prazo de trabalho em empresas clientes. Torna-se automática, assim, a exigência de folha de salário de contribuição. O mais importante é que, em conseqüência e sem sombra de dúvida, se faz imediatamente obrigatório o pagamento do salário-educação.

3.2 *Contribuinte: empresa*

Pondo de parte a argumentação apresentada até o momento, na qual não foi sequer levantada a possibilidade, admitia-se aqui que a tese quanto ao vínculo de emprego e o que daí decorre cai por terra meramente porque as denominadas empresas de trabalho temporário não são efetivamente empresas.

A proposição, todavia, não resistiria a um ataque nem se sustentaria diante da decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 93.420/80, reco-

nhecendo que a Lei nº 4.440/64, instituidora do salário-educação, considerava a empresa contribuinte segundo o conceito dominante na legislação trabalhista e previdenciária, quer dizer, como essencialmente empregadora, ou, em outras palavras, como o núcleo em que se verificavam as relações entre empregador e empregado. A empresa, assim, não era e não devia ser encarada como uma unidade capitalistas.

Reconhecida a presença concreta da empresa nos termos adotados pela legislação específica, como acontece neste caso, conclui-se, aqui também, ser legítima e bem fundada a cobrança do SE das empresas de trabalho temporário.

3.3 *Isenção*

Resta por examinar a pertinência ou não da isenção do salário-educação no que se refere às empresas de trabalho temporário. A isenção vem acontecendo há vários anos, mas, ao que parece, não desfruta de qualquer amparo legal.

A legislação vigente desde a instituição do salário-educação – a Lei nº 4.440/64, já citada; o Decreto-lei no 1.422, de 23 de outubro de 1975; e os Decretos nºs 55.551, de 12 de janeiro de 1965, 58.093, de 28 de março de 1966, 71.264, de 20 de outubro de 1972, 72.013, de 27 de março de 1973, 76.923, de 26 de dezembro de 1975, 87.043, de 22 de março de 1982, 88.374, de 7 de junho de 1983, e 90.088, de 21 de agosto de 1984 – os regulamentos e as normas sempre fizeram incidir com uniformidade a contribuição sobre todas as empresas, admitindo muito parcimoniosamente qualquer exceção.

Nessa perspectiva é que devem ser encaradas as isenções de recolher a contribuição. A legislação, aliás, se extremou em explicitar cuidadosamente os casos em que caberiam. Contudo, jamais concedeu a regalia às empresas de trabalho temporário, visto que entre as instituições ou organizações liberadas de recolhimento do salário-educação não se encontra tal hipótese. Em forma sintética, estão isentas desse pagamento unicamente as instituições de ensino, as organizações hospitalares ou de assistência social com finalidade filantrópicas, e as entidades relevantes significado para o desenvolvimento cultural do país.

O reconheciemnto da isenção do salário-educação era pleiteado pelo antigo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Porém, o Parecer nº 381/72 (Proc. MTPS-134832/66), do consultor jurídico do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social, aprovado pelo ministro, especificava claramente que as normas relativas ao salário-educação determinavam que aquele órgão, o Iapas, tinha apenas a condição de agente arrecadador, não podendo declarar isenções além das previstas expressamente em lei. Era ao Ministério da Educação e Cultura, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas, que correspondia fiscalizar a aplicação de todos os recursos provenientes do SE, inclusive a regularidade dos atos pertinentes às isenções.

Se o assunto, finalmente, for examinado em paralelo pelo ângulo das contribuições previdenciárias, a conclusão a que se chegará, pelo estudo precedente, é que não restam dúvidas quanto à existência do vínculo de emprego, embora com características especiais, entre o trabalhador temporário e a empresa de trabalho temporário. Na verdade, estas organizações só se diferenciariam das demais vinculadas à Previdência pela limitação do contrato com os empregados a 90 ou, eventualmente, 135 dias.

A legislação, regulamentos e normas permitiriam, portanto, o entendimento de que o trabalhador temporário se equipararia aos empregados permanentes, no referente à geração da obrigação de recolher contribuições previdenciárias por parte das empresas de trabalho temporário, e de que estas mesmas empresas estariam sujeitas a tais contribuições por exercerem atividades comerciais definidas e atenderem perfeitamente à definição de empregador inscrita na legislação trabalhista e previdenciária.

Conseqüentemente, conforme esta quarta linha de análise estariam igualmente sujeitas ao pagamento do salário-educação, a menos que dispensadas por alguma determinação que lhes garantisse imunidade ou assegurasse isenção. Isto, sabe-se, não ocorre, pois nenhum dos dispositivos citados anula a obrigação da empresa fornecedora de mão-de-obra temporária de recolher o SE. Entrentanto, a Portaria nº 2, de 6 de junho de 1979, da Secretaria de Previdência Social do MPAS, repetindo regras fixadas em portarias anteriores, estabelece:

"13.1 Entre 11.6.73 (Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973 e 12.3.74, véspera do início da vigência do Decreto nº 73.841, de 13 de março de 1974, que regulamentou a Lei nº 6.019, de 13 de janeiro de 1974, o trabalhador temporário é considerado autônomo para efeito de filiação obrigatória, ao regime da CLPS, ficando a empresa à qual ele prestou serviço (tomadora) responsável pelas contribuições previdenciárias.

13.2 A contar de 13.3.74, o recolhimento das contribuições previdenciárias relativas ao trabalho temporário cabe à empresa de trabalho temporário, como segue:

a) 8% descontados da remuneração do trabalho temporário, observados os limites do salário de contribuição;

b) quantia igual à devida pelo trabalhador temporário, devida pela empresa de trabalho temporário."

13.2.1 A contribuição da empresa para custeio das prestações por acidente de trabalho é devida, também, pela empresa de trabalho temporário."

Sem indicar o fundamento para a medida, a mesma portaria, ainda, omite a obrigatoriedade das empresas de trabalho temporário de contribuir com o salário-educação, criando, assim, de fato, uma isenção.

Há cerca de três anos, a Resolução Iapas nº 116, de 8 de janeiro de 1982, insistiu no nivelamento dos trabalhadores temporários e avulsos com os segurados empregados, para fins de recolhimento incidente sobre o salário de contribuição, excluída qualquer vinculação com o salário-base dos autônomos. Caracterizou-se, dessa maneira, a identidade entre as empresas de trabalho temporário e as demais empresas, quanto à incidência das contribuições previdenciárias e do salário-educação, ao dizer-se textualmente que:

"1. As contribuições dos segurados empregados, dos trabalhadores temporários, dos trabalhadores avulsos e dos segurados empregadores ficam elevadas para . . .

2. Para efeito do disposto no item 1, entende-se por salário de contribuição a soma das importâncias efetivamente recebidas a qualquer título, durante o mês, em um ou mais empresas, para o segurado empregado, para o trabalhador avulso e para o trabalhador temporário, respeitados os limites . . .

3. As contribuições básicas das empresas em geral, inclusive dos empregadores domésticos, ficam elevadas para 10% da folha de salário de contribuição dos empregados."

Em resumo, tudo leva a crer que a isenção sobrevive ao arrepio da Constituição e da lei. Se a assertiva for correta e realmente inexistirem dispositivos que respaldem a isenção, a conclusão inescapável é que corresponde às empresas de tipo temporário o pagamento do SE. Isto não tem acontecido, do que decorre uma redução na arrecadação dessa contribuição.

A questão, de fato, não é *por que* tais organizações não recolhem o salário-educação, pois o que as páginas anteriores evidenciam é que estão alicerçadas para isso em uma portaria e uma resolução da Previdência Social. Dada a natureza, no mínimo, discutível dessa medida, o problema deixa de ser *por que* e se transfere para o campo do *como*. Ou seja, de que modo eliminar uma determinação, ao que tudo indica, ilegal e emanada de uma entidade a que falta a competência própria, e, assim, exigir o pagamento devido do salário-educação.

4. Alternativas de solução

De acordo com as páginas anteriores, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação está diante da circunstância de que as empresas de trabalho temporário, com um volume de contratos que abrange meio milhão de assalariados, não vêm recolhendo o salário-educação. Além disso, é também conhecido que parcelas consideráveis das mesmas empresas não estão cumprindo as exigências contidas na Lei nº 6.019/74 e no Decreto nº 73.841/74. O fato é grave, principalmente em uma crise econômica, por reduzir de forma acentuada uma receita que se destina ao financia-

mento do ensino de 1º grau dos empregados e seus filhos da totalidade das empresas vinculadas à Previdência Social.

É óbvio que a evasão de recursos provenientes do não-pagamento das contribuições pelas organizações de trabalho temporário deixa sem cobertura financeira a educação da clientela escolar vinculada a essas empresas. No entanto, a análise comprova a obrigatoriedade de recolhimento do salário-educação por parte das empresas de qualquer natureza, entre as quais se incluem as chamadas empresas de trabalho temporário. As isenções, segundo os dispositivos em vigor, só são concedidas em casos previamente determinados, específicos e excepcionais, devendo as entidades beneficiadas satisfazer sempre os requisitos da lei.

Assim, quanto a estas empresas, o primeiro objetivo do setor educacional é fazê-las entrar para a lista de contribuintes. A fim de evitar protelações e confirmar a justeza dessa posição, convém, ao FNDE, desde logo:

– dirigir-se à Consultoria Jurídica do Ministério da Educação e Cultura e, se necessário, à Consultoria-Geral da República solicitando parecer sobre a incidência do salário-educação sobre a folha de salário de contribuição das empresas de trabalho temporário.

A consulta do mais alto nível sobre a ou as hipóteses de incidência do salário-educação no que concerne a estas empresas seria formulada com invocação do disposto no art. 178 da Constituição, na legislação do SE e nos próprios diplomas que disciplinam o trabalho temporário, bem como nos vários pareceres e decisões arrolados no presente estudo.

Ao lado dessa providência e praticamente na certeza de que o parecer conseqüente à consulta confirmará a pertinência da cobrança do salário-educação das organizações alocadoras de trabalho temporário, deve-se:

– iniciar gestões junto aos Ministérios do Trabalho e da Previdência Social e ao Iapas visando eliminar essa evasão de receita. A série de gestões talvez deva envolver contatos específicos com as consultorias jurídicas das mencionadas pastas e os setores especializados do instituto, mas isto poderá ser dispensado se obtido com brevidade o parecer do consultor da República proposto há pouco.

Num segundo momento da atuação conjunta do MEC e do FNDE com o MTb, o MPAS e o Iapas, é preciso passar ao trabalho fiscal propriamente dito. Esta alternativa significa a introdução de medidas coordenadas com vistas a:

– fiscalizar o cumprimento pelas empresas registradas na unidade adequada do MTb das determinações da Lei nº 6.019/74 e seu regulamento, o Decreto nº 73.841/74;

– oficializar a descaracterização de todas as organizações de trabalho temporário que não satisfizerem os dispositivos das mesmas lei e decreto.

A alternativa, ou melhor, a subalternativa presume a realização de uma pesquisa administrativa que revele as empresas de trabalho temporário que estejam infringindo a lei e, na realidade, já apresentem os elementos mais típicos das organizações contribuintes do SE, quer dizer, assumindo os riscos da atividade econômica, administrando, assalariando e dirigindo a prestação de serviços por empregados mantidos no regime da CLT.

O inquérido sobre a situação legal e fiscal das empresas de trabalho temporário conduzirá certamente à confirmação de que grande parte desses empregados na realidade se equiparam à massa de trabalhadores cuja folha de pagamento gera a receita da contribuição em tela. A pesquisa devera focalizar especialmente os casos em que as empresas tomadoras utilizam com maior regularidade a chamada locação de mão-de-obra por tempo indeterminado, recurso de que se valem não só para evitar a prestação de benefícios trabalhistas e previdenciários a determinadas categorias profissionais, tais como os bancários, mas, também, em virtude de alegada incerteza do momento econômico. O vulto dessa ocorrência é indicado pela notícia, por exemplo, de que, em grandes empresas metalúrgicas e de transporte, inclusive estatais, estão ocorrendo ameaças de greve contra o "trabalho temporário" ou a "locação de serviço por tempo indeterminado".

A Organização Internacional do Trabalho informa que na França, por exemplo, 14,4% das empresas já recorreram ao trabalho temporário, notando-se a predominâcia nas empresas de maior porte e peso econômico.

Para verificar o comportamento no Brasil – onde o próprio Estado, por sinal, é o maior usuário dos serviços de locação de mão-de-obra temporária – deverão ser igualmente estudadas as conclusões do seminário realizado na Comissão de Economia da Câmara dos Deputados.

Pode-se contar, ainda, com os dados disponíveis no Serviço de Emprego e Reajustamento Salarial do MTb e no Iapas, Ministério da Fazenda e Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como com os elementos computados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais). Também os sindicatos patronais e de empregados, e, talvez, as próprias associações de empresas de prestação de serviços temporários poderão ser fonte do material requerido para a montagem da pesquisa.

Em função desta alternativa, o MEC e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação deverão examinar, como foi sempre sua competência, a concessão de isenção a qualquer empresa, para homologá-la ou não. O MEC tem evidentemente tal

direito e até mesmo dever sobretudo para verificar junto aos demais ministérios interessados e ao Iapas as condições de funcionamento dessas empresas, a fim de assegurar que o salário-educação passe a ser recolhido por aquelas que perderam as características de fornecedores de trabalho temporário.

A primeira e a segunda alternativa implicariam a manutenção da atual legislação sem acréscimo, modificações ou substituições. Mas a hipótese de intervir no nível legal não pode nem deve ser afastada do quadro de soluções. Aceitando, nesse sentido, como possível, embora improvável, que os pareceres respaldem a liberação das empresas de trabalho temporário das obrigações relativas ao salário-educação, a alternativa de oficializar a descaracterização permitiria enquadrar como contribuintes as empresas que não tivessem confirmada a sua obediência aos ditames legais e regulamentares.

Para ser concretizada esta variante da segunda alternativa, dois caminhos se oferecem:

– reinterpretar a Lei nº 6.019/74 na aplicação, favorecendo a proteção da pessoa do trabalhador temporário e de seus filhos;

– editar um novo instrumento legal, o que consistiria numa verdadeira terceira alternativa.

Esta proposição adviria do imperativo de completar as garantias trabalhistas e previdenciárias de que já goza o trabalhador temporário com a proteção educacional contida no art. 178 da Constituição. Em termos mais explícitos esta nova alternativa importaria em:

– baixar um decreto que determinasse o recolhimento do salário-educação devido sobre a folha de salário de contribuição das empresas de trabalho temporário, com base no disposto no art. 1º do Decreto-lei no 1.422/75 e nos arts. 1º, 2º e 3º do Decreto-lei nº 87.043/82.

No novo diploma, explicitamente se anularia a interpretação de que os arts. 12, letra *h*, da Lei no 6.019/74 e 17, item IV, do Decreto nº 73.841/74 autorizam a dispensa do recolhimento do salário-educação por parte das empresas de trabalho temporário.

É importante descartar, contudo, a possibilidade de a contribuição ser cobrada desde o registro original das empresas de trabalho temporário, abrangendo os últimos 10 anos, por ser isso impraticável sob o ponto de vista administrativo, econômico e de justiça fiscal. Seria facilmente contestada a cobrança, visto não ter sido efetuada em tempo oportuno por decisão do próprio poder público.

Em face da substancial expansão das atividades das empresas de trabalho temporário, de que decorre grande aumento da clientela-empregado e seus filhos — dependente do financiamento escolar advindo do SE, é realmente imperativo o reestudo da situação dessas empresas perante os mecanismos de captação de receitas. A contribuição das organizações de trabalho temporário deverá obedecer à mesma alíquota e aos mesmos prazos de recolhimento das demais empresas associadas à Previdência Social, ficando sujeita às mesmas sanções administrativas penais e demais normas pertinentes.

Antes de terminar, cabe a anotação de que foram submetidos mais ou menos recentemente ao Congresso Nacional vários projetos revendo a sistemática e regime do trabalho temporário, que mereceriam análise específica.

Anexo 1

Ementário da legislação, normas, pareceres e jurisprudência citados

- Constituição Federal, de 24 de janeiro de 1967 (Art. 178).

- Decreto-lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943 — Aprova a Consolidação das Leis de Trabalho.

- Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960 — Lei Orgânica da Previdência Social.

- Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964 — Institui o salário-educação e dá outras providências.

- Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965 — Regulamenta a Lei nº 4.440/64, que institui o salário-educação e dá outras providências.

- Decreto nº 58.093, de 28 de março de 1966 — Modifica dispositivos do Decreto nº 55.551/65, que regulamentou a Lei nº 4.440/64.

- Decreto nº 71.264, de 20 de outubro de 1972 — Modifica dispositivos do Decreto nº 55.551/65, que regulamentou a Lei nº 4.440/64, e dá outras providências.

- Decreto nº 72.013, de 27 de março de 1973 — Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 55.551/65, alterado pelo Decreto nº 71.264/72, que regulamentaram a Lei nº 4.440/64.

- Decreto nº 72.771, de 6 de setembro de 1973— Aprova regulamento da Lei nº 3.807/60, com as alterações introduzidas pela Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973.

- Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974 — Dispõe sobre o trabalho temporário nas

empresas urbanas e dá outras providências.

- Decreto nº 73.841, de 13 de março de 1974 – Regulamenta a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário.

- Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975 – Dispõe sobre o salário-educação.

- Decreto nº 76.923, de 26 de dezembro de 1975 – Regulamenta o Decreto-lei nº 1.422/75, que dispõe sobre o salário-educação e dá outras providências.

- Decreto nº 77.077, de 24 de janeiro de 1976 – Expede a Consolidação das Leis de Previdência Social.

- Parecer nº CJ/MPAS-136/77 – Processo MPAS – 202.736/77 – DOU de 9 de janeiro de 1978, pág. 428 – Recolhimento de Contribuições de pessoal temporário, junto ao Iapas (ex-INPS).

- Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 93.420. Decisão de 9 de dezembro de 1980. Salário-educação. Conceito de empresa (Publicaco no DJ de 14 de fevereiro de 1981. Ementário nº 1.199-3)

- Decreto nº 87.043, de 22 de março de 1982 – Regulamenta o Decreto-lei nº 1.422/75, que dispõe sobre o cumprimento do art. 178 da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, mediante a manutenção do ensino do 1º grau gratuito, ou o recolhimento do salário-educação.

- Decreto nº 88.374, de 7 de junho de 1983 – Altera dispositivo do Decreto nº 87.043/82.

- Decreto nº 90.088, de 21 de agosto de 1984 – Dá nova redação ao art. 2º do Decreto nº 88.374/83.