



MINISTÉRIO DA ECONOMIA  
Secretaria Especial de Previdência e Trabalho  
Secretaria de Trabalho  
Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho  
Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios

Nota Técnica SEI nº 22510/2021/ME

Processo: 17944.101466/2021-15

Referência: OFÍCIO SEI Nº 114973/2021/ME

Interessado: SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL

Assunto: **Relatório de Avaliação e do Relatório de Recomendações no âmbito do Ciclo de Avaliação 2020 do CMAP.**

## 1 SUMÁRIO EXECUTIVO

1. O Ofício SEI Nº 114973/2021/ME encaminha para conhecimento e manifestação da Secretaria do Trabalho (STRAB/SEPRT/ME) os relatórios de avaliação e recomendações resultantes da avaliação do Abono Salarial, realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), referente ao Ciclo 2020.
2. O Relatório de Recomendação do Abono Salarial (15507046) é resultado da avaliação coordenada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/ME) e executada conjuntamente com a Controladoria-Geral da União (CGU), cujo objetivo foi responder às seguintes perguntas:
  - "a) A focalização do programa é adequada? Há sobreposição com outros programas ou políticas?
  - b) O Abono Salarial incentiva a formalização?
  - c) Os pagamentos são realizados em conformidade com os normativos vigentes?"
3. Tratamos assim de tecer considerações a respeito das recomendações objeto de análise da presente Nota.

## 2 DAS RECOMENDAÇÕES PRIORITÁRIAS

### 2.1 - "Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME avaliar a criação de limite máximo de renda familiar per capita para direito ao benefício."

4. O Abono Salarial é Direito Constitucional, conforme termos do parágrafo 3º, do art. 239 - Constituição Federal, que o assegurou aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social - PIS ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, até dois salários-mínimos de remuneração mensal:

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

(...)

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

5. Posteriormente, o direito ao Abono Salarial foi regulamentado ainda pelo art. 9º da Lei Ordinária nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, nos termos a seguir:

Art. 9º É assegurado o recebimento de abono salarial no valor máximo de um salário mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que:

I - tenham percebido, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), **até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado** e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base;(grifei).

(...)

6. Em razão da sua natureza, é importante que o gestor público tenha clareza de que o Abono Salarial é norma Constitucional, de direito individual destinado ao trabalhador que atende aos requisitos estabelecidos. A readequação ou a introdução novos requisitos para melhor focalização da política do Abono Salarial, tais como a introdução de critério de renda familiar per capita, salvo melhor entendimento, é matéria que exigirá emenda constitucional, conforme termos do artigo 60 da Constituição Federal de 1988.

### 2.2 - "Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME revisar os normativos infralegais de modo que estejam aderentes com a Lei de criação do Abono Salarial."

7. Referente à recomendação, cabe ressaltar que se trata de inovação na interpretação da legislação vigente pela Controladoria-Geral da União e que reside controverso entendimento do órgão de controle com a gestão, relacionado, entre outros aspectos, ao cálculo de 5 anos de cadastro para direito ao Abono Salarial, conforme estabelece o inciso II do artigo 9º da Lei 7.998/1990:

Art. 9º É assegurado o recebimento de abono salarial anual, no valor máximo de 1 (um) salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que:

(...)

II - estejam cadastrados há pelo menos 5 (cinco) anos no Fundo de Participação PIS-Pasep ou no Cadastro Nacional do Trabalhador.

8. A interpretação atual, da Secretaria de Trabalho, considera para direito ao abono salarial os termos estabelecidos pelo inciso ii do artigo 9º, cujo texto normativo exige que, no momento da identificação, o trabalhador tenha 5 anos de cadastro no PIS/PASEP; considera, assim, para contagem de tempo, o ano de cadastro x ano base, conforme exemplo a seguir.

*Ano Base de indentificação 2020*

Contagem para verificação de 5 anos considera os seguintes anos: 2020, 2019, 2018, 2017, 2016.

*Ano de Cadastro para inicio da contagem do direito ao Abono Salarial 2016*

9. A Interpretação da regra trazida pela CGU Referente ao inciso II do art. 9º da Lei nº 7.998/1990 a CGU apresentou o seguinte texto:

*(...) a CGU utilizou a data de cadastro no PIS/PASEP informado pelos agentes operadores, bem como o ano-base, conforme apresentado no Ofício nº 6504 CGSAP/DES/SPPE/MTE/2010. Nesse sentido, considerando o ano-base 2018, utilizou-se como referência a data de 31.12.2018 para cálculo do tempo de cadastramento. Como demonstrado no registro, aproximadamente 99% dos vínculos identificados como inscritos há menos de cinco anos iniciaram em 2014. Mesmo que o vínculo tivesse iniciado em 01.01.2014, apenas em 01.01.2019 haveria decorrido o tempo mínimo de inscrição, qual seja, cinco anos.*

10. Assim, tendo como base o Ofício nº 6504 CGSAP/DES/SPPE/MTE/2010 (15301054) a regra utilizada atualmente para conferir o critério de cinco anos diverge da regra adota pela CGU para verificar o mesmo critério, vejamos a comparação a seguir, utilizando o exemplo da CGU:

Regra Atual Utilizada	Regra Utilizada pela CGU
<p><b>Ano base de Identificação: 2018 - Data de Cadastro 01-01-2014</b></p> <p>Verificação do Critério de 5 anos:</p> <p>A regra é adotada da seguinte forma:</p> <p>Ano base 2018 .....: 01 ano            2017 .....: 02 anos            2016 .....: 03 anos            2015 .....: 04 anos</p> <p><b>Ano do Cadastro 2014 ....: 05 anos</b></p> <p>Assim, trabalhadores cadastrados em 2014, no ano base de 2018 possuíam 5 anos de cadastro.</p>	<p><b>Ano base de Identificação: 2018 - Data de Cadastro 01-01-2014</b></p> <p>Verificação do Critério de 5 anos:</p> <p>A CGU verificou o critério da seguinte forma:</p> <p>Data Cadastro 01/01/2014 a 01/01/2015 = 01 ano            01/01/2015 a 01/01/2016 .....= 02 anos            01/01/2016 a 01/01/2017 ..... = 03 anos            01/01/2017 a 01/01/2018 ..... = 04 anos            Ano Base 01/01/2018 a 01/01/2019 ..... = 05 anos</p> <p>Assim, por esta regra, os trabalhadores cadastrados em 2014, no ano base de 2018 possuíam 4 anos de cadastro.</p>

11. Conforme exposto na tabela anterior, verifica-se divergência de interpretação do referido artigo, visto que na regra atual, o trabalhador no ano de 2018 (ano base) possui cinco anos de cadastro, portanto, com direito ao Abono Salarial. Conforme entendimentos trazidos pela CGU, o mesmo trabalhador possui apenas quatro anos, portanto, sem direito ao Abono Salarial.

12. Assim, na interpretação do órgão de controle, o trabalhador somente teria direito ao Abono Salarial a partir do ano base de 2019, contudo, aplicando-se a regra adotada, no ano base 2019, trabalhador teria 06 anos de cadastro e só passaria a receber o abono 7 anos após seu cadastro.

13. Diante da controversa esta Coordenação-Geral emitiu a Nota Técnica SEI nº 18773/2021/ME (SEI 19965.106457/2021-90) dirigida à Consultoria Jurídica para avaliação dos normativos legais a fim de subsidiar a decisão sobre o assunto.

**2.3 - "Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME aprimorar os serviços de processamento de dados, de identificação e de pagamento aos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, bem como os controles e as avaliações relacionados a esses serviços, sem incorrer em prejuízo ao cronograma de identificação e de pagamento do benefício."**

14. A esse respeito a gestão emitiu a Nota Técnica SEI nº 12073/2021/ME (15745330) informando as melhorias implementadas no novo sistema do Abono Salarial, em conformidade com as recomendações da CGU, conforme explanado a seguir.

15. Encontra-se em andamento no âmbito da Secretaria de Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, a redefinição de procedimentos operacionais a fim de implementar a segregação das funções, princípio da administração pública, em questões relacionadas com a identificação e o pagamento do Abono Salarial, até então executadas pelos agentes pagadores.

16. Tendo por referência as rotinas no processo operacional do seguro-desemprego, a Coordenação-Geral de Gestão de Benefícios, que integra a estrutura da Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho - SPPT/STRAB/SEPRT/ME, está atuando com a prestadora de serviços Empresa Dataprev, para a internalização do processo do Abono Salarial, por meio de sistema transacional e de gestão, que pretende assumir a rotina de identificação, transmissão de dados para pagamento junto aos agentes pagadores e o devido retorno das informações de abonos pagos. Os processos redesenhados estão previstos para ocorrer no próximo calendário de pagamento do abono salarial.

17. Com as novas rotinas previstas, será possível a realização de validações que permitam convalidar as informações prestadas pelos empregadores com outras bases governamentais, conferindo, entre outros requisitos de segurança, valores de salário, a ocorrência de óbitos, empresas encerradas, conferências de cadastro de CPF da Receita Federal. As rotinas operacionais implementadas possibilitarão, no momento de transição, a comparabilidade com os dados apresentados pelos agentes pagadores, em especial os trabalhadores identificados com direito ao abono salarial.

18. A implantação do Sistema do Abono Salarial está prevista para ocorrer no segundo semestre de 2021. Nesse novo processo de identificação e pagamento, ocorrerá o processamento dos trabalhadores com direito ao abono salarial ano base de 2020. Oportuno, atentar que em recente decisão do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, nos termos da Resolução nº 896, de 23 de março e 2021, ficou definido, conforme o artigo 3º que "o Abono Salarial será pago de acordo com calendário de pagamento anual estabelecido pelo CODEFAT no mês de janeiro de cada exercício", regra que passará a ser adotada nos anos posteriores na qual, a identificação e o pagamento dos trabalhadores com direito ao abono salarial ocorrerá no período de janeiro a dezembro de cada ano.

19. Registra-se, finalmente, os entendimentos da Secretaria do Trabalho com os agentes bancários, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, de que novo processo de identificação e de pagamento dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial ocorrerá no calendário de pagamento - Ano Base 2020.
20. Conforme alinhamento com os recentes normativos do Governo Federal, o novo sistema do Abono Salarial possui como chave de identificação e pagamento o número do CPF. Nesse sentido, os agentes pagadores irão receber informações de ordem de pagamento com a identificação dos trabalhadores contendo o número de CPF e deverão realizar os pagamentos conforme instituído pelo Decreto nº 9.723, de 11.03.2019.
21. Apontamos que o novo Sistema do Abono Salarial estará validando dados cadastrais na base da Receita Federal, o número e a situação do CPF admitindo, por conseguinte, eventos de bloqueios em função de números inexistentes ou que apontem divergências com os dados prestados pelo empregador.
22. Além dos processos operacionais de validações de identificação dos trabalhadores com direito ao Abono Salarial, está prevista a execução de rotinas operacionais de análise de risco, com criação de trilhas de auditoria antes do processamento de cada lote de pagamento do abono salarial encaminhado aos agentes bancários.
23. Ressalta-se que a identificação do Abono Salarial segue critérios definidos em lei para cálculo da renda média de até dois salários mínimos de remuneração mensal efetivamente recebido pelos trabalhadores, conforme textos legais do parágrafo 3º do artigo 239, da Constituição Federal e do inciso I do artigo 9º da Lei nº 7.998/1990:

*Art. 239, CF: (...)*

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

*(Lei 7998/1990) Art. 9º, (...),*

*I - tenham percebido, de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), até 2 (dois) salários mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado e que tenham exercido atividade remunerada pelo menos durante 30 (trinta) dias no ano-base;*

24. O Sistema em fase implantação dispõe de validações que permitem a identificação de pagamentos em desacordo com a Lei. Encontra-se em desenvolvimento rotinas e funcionalidades internas que permitirão aos trabalhadores a restituição de valores recebidos indevidamente por meio da geração de Guia de Recolhimento da União - GRU ou mediante processos de compensação.
25. A identificação do Abono Salarial é realizada de acordo com as informações prestadas pelos empregadores por meio da RAIS ou do eSocial e, conforme legislação vigente, o empregador pode corrigir a informação prestada em qualquer tempo. Sendo assim, a cada novo processamento do Abono Salarial o sistema pode identificar o direito a parcelas complementares.

### 3 - DAS RECOMENDAÇÕES COMPLEMENTARES

#### 3.1 - "Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME avaliar a inclusão de critérios que permitam maior direcionamento da política às populações com maior resposta ao incentivo de permanência no mercado formal."

26. Conforme já explanado o Abono Salarial foi regulamentado pelo Parágrafo 3º do art. 239 da Constituição Federal, garantido aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, assim sendo qualquer alteração que visa alterar o critério constitucional deverá ocorrer por meio de emenda à Constituição.
27. Ressalta-se que o assunto foi objeto de proposta de emenda em 2019, PEC nº 6/2019, que tinha como proposta que o abono salarial seria devido aos empregados que recebem até um salário mínimo de remuneração mensal, no entanto, a proposta foi retirada de pauta.

#### 3.2 - "Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME avaliar a possibilidade de explicitar os objetivos da política na Lei que regulamenta o programa."

28. A recomendação trazida ao texto do relatório exigirá avaliação de gestão e certamente conduz a proposição de nova redação ao texto da Lei 7998/1990. O assunto, inclusive, já foi objeto de avaliação da gestão superior, que contou com esforços conjuntos, entre outros, das equipes da Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho, da Secretaria de Trabalho e da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

#### 3.3 - "Recomenda-se à Secretaria de Trabalho/ME avaliar a viabilidade de criar critério de concessão do Abono relacionado a carga horária semanal do trabalhador."

29. Sobre o assunto, cabe ressaltar o critério do trabalhador receber até dois salários mínimos de remuneração mensal para concessão do Abono Salarial foi estabelecido pelo Parágrafo 3º do art. 239 da Constituição Federal, conforme a seguir:

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

*(...)*

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

30. Novamente, a alteração de critérios para estabelecer novo regramento ao Abono Salarial poderá exigir esforços do Governo Federal visando o debate na arena do Poder Legislativo com proposição de emenda constitucional, nos termos do Art. 60 da CF/88.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

31. Desde a criação do Abono Salarial, no ano de 1990, as rotinas operacionais são realizadas pelos agentes bancários, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, por meio de contratos de prestação de serviços celebrados, em conformidade com o previsto no caput do Art. 25 da Lei nº 8.666/93, combinado com o art. 9ºA da Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990.
32. Até então, a execução operacional do Abono Salarial para identificar o trabalhador, utiliza a base de cadastro NIS (Número de Inscrição Social), cuja chave principal é o número do PIS ou do PASEP.
33. Conforme exposto, a atual gestão do Ministério da Economia está adotando providências, tal como no seguro-desemprego, para internalizar as rotinas de identificação e consequente controle do pagamento do Abono Salarial, dando cumprimento ao princípio da segregação das funções no âmbito da administração pública, incluindo no sistema, quando há regulamentação legal, as recomendações dos órgãos de controles.

### CONCLUSÃO

34. É a presente Nota. Sugere-se, por fim, o encaminhamento à Subsecretaria de Políticas Públicas de Trabalho.

Documento assinado eletronicamente

RONAN ALVES FERREIRA

Coordenador do Abono Salarial

De acordo.

Documento assinado eletronicamente

MÁRCIO ALVES BORGES

Coordenador-Geral de Gestão de Benefícios



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Alves Borges, Coordenador(a)-Geral**, em 18/05/2021, às 10:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ronan Alves Ferreira, Coordenador(a)**, em 18/05/2021, às 11:05, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.economia.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **15737663** e o código CRC **9BD70953**.