



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 18/2022

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 1.109, de 25 de março de 2022, que *“Autoriza o Poder Executivo federal a dispor sobre a adoção, por empregados e empregadores, de medidas trabalhistas alternativas e sobre o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas de estado de calamidade pública em âmbito nacional ou em âmbito estadual, distrital ou municipal reconhecido pelo Poder Executivo federal”*.

I – INTRODUÇÃO

A presente nota técnica atende a determinação do art. 19 da Resolução-CN nº 1, de 2002, que estabelece: *“o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator de medida provisória encaminhará aos relatores e à comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária da medida provisória”*.

Com base no art. 62, da Constituição, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.109, de 25 de março de 2022, publicada nessa mesma data, que *“Autoriza o Poder Executivo federal a dispor sobre a adoção, por empregados e empregadores, de medidas trabalhistas alternativas e sobre o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas de estado de calamidade pública em âmbito nacional ou em âmbito estadual, distrital ou municipal reconhecido pelo Poder Executivo federal”*.

II – SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A MP nº 1.109/2022 (MP) concede autorização legislativa ao Poder Executivo federal, *quando este reconhecer estado de calamidade pública* em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, para dispor sobre a adoção, por empregados e empregadores, de *medidas trabalhistas alternativas* e sobre o *Programa Emergencial de*



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Manutenção do Emprego e da Renda, mediante disponibilidade orçamentária e financeira, com a finalidade de enfrentar seus efeitos negativos, tanto sociais quanto econômicos.

A MP tem como objetivos preservar o emprego e a renda; garantir a continuidade das atividades laborais, empresariais e das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos; e reduzir o impacto social decorrente das consequências de estado de calamidade pública em âmbito nacional ou em âmbito estadual, distrital ou municipal reconhecido pelo Poder Executivo federal, podendo ser adotadas exclusivamente para beneficiar trabalhadores em grupos de risco e de áreas específicas dos entes federativos atingidos pelo estado de calamidade pública.

Nos termos da Exposição de Motivos nº 7/2022 – MTP (EM), de 23 de março de 2022, *“Trata-se, em síntese, de autorização legislativa para adoção pelo Poder Executivo, em caso de estado de calamidade pública nos entes federados, das mesmas medidas trabalhistas já implementadas de maneira exitosa como forma de enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública decorrente da pandemia de coronavírus (Covid-19)”*.

De fato, cerca de metade dos dispositivos da MP visa estabelecer, de forma permanente, as normas legais regentes do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, cuja adoção passa a ser condicionada, exclusivamente, à superveniência de calamidade pública reconhecida pelo Poder Executivo federal e à existência de disponibilidade financeira e orçamentária da União, dispensando-se a deliberação legislativa, com observância do disposto no regulamento, que estabelecerá a forma e o prazo, de até 90 (noventa) dias, durante o qual o Programa poderá ser adotado, prorrogável enquanto durar o estado de calamidade pública.

A configuração inicial do Programa foi estabelecida pela Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, convertida na Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, que o instituiu exclusiva e temporariamente para o enfrentamento dos efeitos negativos decorrentes do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, com eficácia até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República, especificamente em razão da eclosão da emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). A configuração atual do Programa, autorizado pela presente MP, apesar de destinar-se ao enfrentamento dos efeitos negativos decorrentes de estado de calamidade pública imprevisível, tanto em sua natureza quanto em sua gravidade e abrangência territorial, desde que reconhecido *a posteriori* pelo Poder Executivo federal, tem evidente semelhança com sua configuração inicial.

Tal similaridade decorre, naturalmente, do aprendizado adquirido pela aplicação do Programa no enfrentamento da crise social e econômica gerada pelo estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, reproduzindo-se,



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

em sua atual configuração, os aspectos de sua configuração inicial que se mostraram mais exitosos na busca dos objetivos expressos de “*preservar o emprego e a renda, garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais, e reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública*” (art. 2º, Lei 14.020/2020).

Especificamente, as medidas adotadas no Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, em ambas as configurações, compreendem “*o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda – BEm; a redução proporcional da jornada de trabalho e do salário; e a suspensão temporária do contrato de trabalho*”, não se aplicando aos órgãos da administração pública direta e indireta, às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive às suas subsidiárias, de qualquer ente federativo, assim como aos organismos internacionais.

O BEm é um pagamento mensal, custeado com recursos da União e efetuado nos casos de redução da jornada de trabalho e de salário e de suspensão do contrato de trabalho. A base de cálculo do benefício emergencial é o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito.

As medidas de redução da jornada de trabalho e do salário e de suspensão do contrato de trabalho serão implementadas por meio de acordo individual ou de negociação coletiva aos empregados com salário igual ou inferior a metade do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social ou portadores de diploma de nível superior que percebam salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Para os empregados não enquadrados nessas situações, as medidas somente poderão ser estabelecidas por convenção ou acordo coletivo, ressalvada a redução de jornada de trabalho e de salário de vinte e cinco por cento que poderá ser pactuada por acordo individual.

Em qualquer caso, no entanto, para redução da jornada de trabalho e de salário ou para suspensão do contrato de trabalho, é necessário o acordo individual escrito entre o empregado e o empregador.

No caso da redução da jornada de trabalho e de salário, o valor do benefício emergencial é calculado aplicando-se à base de cálculo o percentual de redução, que pode ser de 25%, 50% ou 70%. A convenção coletiva, entretanto, poderá dispor de redução em percentuais diversos. Nessa hipótese, se o percentual de redução for:

- a) inferior a 25%, não ensejará o pagamento do benefício emergencial;
- b) maior ou igual a 25% e inferior a 50%, o pagamento do benefício corresponderá a 25% da base de cálculo;



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

c) maior ou igual a 50% e inferior a 70%, o pagamento do benefício corresponderá a 50% da base de cálculo; e

d) maior ou igual a 70%, o pagamento do benefício corresponderá a 70% da base de cálculo.

Quanto à suspensão do contrato de trabalho, o valor do benefício será igual a sua base de cálculo, desde que a empresa não tenha auferido receita bruta superior à máxima fixada em lei para ser enquadrada como empresa de pequeno porte. Caso a receita bruta supere referida quantia, o valor do benefício será de 70% da base de cálculo e a empresa pagará uma ajuda compensatória ao empregado equivalente à importância de 30% do salário do empregado.

Ressalvado este caso, a ajuda compensatória é facultativa e, em qualquer caso, deve estar definida no instrumento que estabelecer a redução proporcional da jornada de trabalho e do salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho, pode ser acumulada com o pagamento do benefício emergencial, não integrará a base de cálculo do valor devido ao FGTS e, no caso de redução proporcional da jornada de trabalho e do salário, não integrará o salário pago pelo empregador para qualquer efeito.

O empregado, durante o período de suspensão temporária do contrato de trabalho fará jus a todos os benefícios concedidos pelo empregador aos seus empregados, e ficará autorizado a recolher para o Regime Geral de Previdência Social na qualidade de segurado facultativo.

O BEm não será devido ao empregado que esteja ocupando cargo ou emprego público, cargo em comissão de livre nomeação e exoneração ou titular de mandato eletivo, ou em gozo de benefícios de prestação continuada do RGPS ou do RPPS, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente, de seguro-desemprego ou de bolsa-qualificação.

O empregado com contratos exclusivamente de trabalho intermitente não faz jus ao BEm, em hipótese alguma, independentemente do número de contratos. O BEm do aprendiz poderá ser acumulado com o BPC, e não será computado para fins de cálculo da renda familiar per capita para a sua concessão ou manutenção. Durante o recebimento do BEm pelo aprendiz com deficiência, fica suspensa a contagem do prazo máximo de 2 (dois) anos durante o qual é permitido o recebimento concomitante de sua remuneração e do BPC.

Durante o período acordado de redução da jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho, bem como por igual período após o restabelecimento da jornada de trabalho e de salário ou do encerramento de suspensão do contrato de trabalho, fica assegurada ao empregado uma garantia provisória no emprego. Isso não significa estabilidade, uma vez que o empregado pode ser dispensado durante o período mencionado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Se a dispensa for por justa causa durante o período de garantia provisória, aplica-se tão-somente a legislação ordinária em vigor. No entanto, se a dispensa for sem justa causa e ocorrer durante o período de garantia provisória, além da aplicação da legislação em vigor, o empregador se sujeita ao pagamento de indenização no valor de:

a) 50% do salário a que o empregado teria direito, no caso de redução de jornada de trabalho e de salário igual ou superior a 25% e inferior a 50%;

b) 75% do salário a que o empregado teria direito, no caso de redução de jornada de trabalho e de salário igual ou superior a 50% e inferior a 70%; ou

c) 100% do salário a que o empregado teria direito, nas hipóteses de redução de jornada de trabalho e de salário em percentual superior a 70% ou de suspensão temporária do contrato de trabalho.

Por fim, anote-se que a coordenação, a execução, o monitoramento, a fiscalização, a edição de normas complementares necessárias à execução do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e a divulgação de informações detalhadas sobre os acordos firmados, inclusive com o número de empregados e empregadores beneficiados, são de competência do Ministério do Trabalho e Previdência, que não estará obrigado a divulgar o quantitativo de demissões e admissões mensais. A MP tem previsão de interposição de recurso administrativo específico contra as decisões proferidas em relação ao BEm e de possibilidade de realização exclusivamente por meio digital de notificações e comunicações referentes ao Bem, ambos nos termos de ato do Ministério do Trabalho e Previdência.

Quanto aos demais dispositivos da MP, estes se constituem em um conjunto de medidas trabalhistas temporárias, alternativas às medidas trabalhistas permanentes previstas na CLT. Em razão do caráter autorizativo da MP, tais medidas podem ser adotadas mesmo sem a implementação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, na eventualidade do Poder Executivo federal entendê-las como suficientes para enfrentamento dos efeitos adversos decorrentes de estado de calamidade pública de pequenas proporções. Pela mesma razão, tais medidas podem ser adotadas conjuntamente com a implementação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, de modo a minimizar o montante estimado de disponibilidade financeira e orçamentária necessário e suficiente para a adoção do Programa, no caso de estado de calamidade pública de grandes proporções.

Especificamente, essas medidas são *“o teletrabalho; a antecipação de férias individuais; a concessão de férias coletivas; o aproveitamento e a antecipação de feriados; o banco de horas; e a suspensão da exigibilidade dos recolhimentos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS”*. Da mesma forma que o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, a adoção dessas medidas, por



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

empregados e empregadores, observará o disposto em ato do Ministério do Trabalho e Previdência, que estabelecerá, entre outros parâmetros, o prazo em que poderão ser adotadas, que será de até 90 (noventa) dias, prorrogável enquanto durar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo federal.

Por fim, anote-se que, durante este mesmo prazo, o curso ou o programa de qualificação profissional de que trata o art. 476-A da CLT poderá ser oferecido pelo empregador exclusivamente na modalidade não presencial e terá duração de, no mínimo, um mês e, no máximo, três meses. A suspensão do contrato de trabalho para a realização do curso de qualificação poderá ser realizada por acordo individual escrito, quando houver o pagamento, pelo empregador, de ajuda compensatória mensal em valor equivalente à diferença entre a remuneração do empregado e a bolsa qualificação, que não integrará a base de cálculo do valor devido ao FGTS.

No tocante aos pressupostos de imprevisibilidade, relevância e urgência da matéria, a EM contém a seguinte manifestação:

“16. Embora haja a recorrência de situações de emergência, não há possibilidade de se saber antecipadamente quando acontecerão. Isto porque sua natureza é imprevisível e múltipla: podem ser ocasionadas por fenômenos climáticos, acidentes, fenômenos geológicos, crises sanitárias e até mesmo econômicas. Logo, vê-se contemplado o pressuposto da imprevisibilidade que justifica o uso de medida provisória.

17. A relevância da proposta justifica-se pela necessidade de dar continuidade às medidas de preservação do emprego e da renda em caso de calamidade pública, sendo que sua interrupção pode ser nefasta para a recuperação econômica e prejudicial aos trabalhadores e empregadores, uma vez que as consequências da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-19) ainda não foram superadas.

18. O pressuposto da urgência vê-se claramente contemplado, uma vez que, diante do fato de que não se pode prever quando ocorrerá uma calamidade, ou uma catástrofe, a ausência de instrumentos efetivos à disposição do gestor público o obrigará a percorrer diversas etapas administrativas e burocráticas, cujo esforço competirá com a ação de socorro e consumirá um



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

precioso tempo, que pode não existir. De fato, todo o tempo despendido para a tomada das medidas necessárias, que já poderiam estar prontas para serem aplicadas, custará vidas, permitirá a destruição de estruturas físicas e colocará a perder o emprego e a renda das populações afetadas.

19. Um claro exemplo são as recentes fortes chuvas que ocasionaram situações emergenciais em diversos municípios da Bahia, de Minas Gerais, e em Petrópolis, no Rio de Janeiro. Diante destes eventos, verificou-se o quanto era fundamental que o Poder Executivo já dispusesse de instrumentos que possibilitassem respostas eficazes e imediatas, quando foi evidenciado o risco de destruição massiva de empregos. A demora em agir não pode ocorrer nas situações de calamidade.

20. As situações em tela requerem a edição de medida provisória sob pena se tornarem ineficazes em seu objetivo de preservar o emprego e a renda de milhões de trabalhadores caso adotado o processo legislativo regular, sem prejuízo do devido debate junto ao Congresso Nacional.”

III – COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que “o exame de compatibilidade ou adequação far-se-á por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual”. Além disso, a NI/CFT prescreve que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. São consideradas como outras normas, especialmente, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor”; e, como adequada “a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

O objeto da MP é conceder autorização legislativa para adoção de medidas que visam a preservação de vínculos trabalhistas e manutenção de renda, durante o período de calamidade pública, previamente reconhecido pelo Poder Executivo federal.

Para tanto, a MP prevê um benefício emergencial a ser pago, com recursos da União, aos trabalhadores que sofrerem redução da jornada de trabalho e do salário ou suspensão temporária do contrato de trabalho, criando, assim, uma nova despesa primária de caráter não continuado para a União. Tal despesa deverá ser previamente estimada para verificação da disponibilidade financeira e orçamentária em montante suficiente para financiá-la.

A MP também prevê uma ajuda compensatória paga pelas empresas aos seus empregados. Nos termos da MP, nos casos de redução da jornada de trabalho e do salário, essa ajuda compensatória, apesar de voluntária, não integra o salário do empregado, por determinação expressa da MP. Ou seja, essa ajuda compensatória está isenta dos encargos tributários do empregador incidentes sobre a sua folha de salários, dando origem, assim, a uma renúncia de receitas da União. Tal renúncia de receitas deverá ser igualmente estimada para verificação da disponibilidade financeira e orçamentária em montante suficiente para financiá-la.

O Poder Executivo federal tem, nos termos da MP, autorização legislativa para instituir essas medidas por decreto, estando dispensada a sua deliberação legislativa, desde que tenha previamente reconhecido o estado de calamidade pública e que *haja disponibilidade financeira e orçamentária* em montante suficiente para sua implementação.

A esse respeito, a EM pontua:

“15. Ressalta-se que a Medida Provisória ora proposta não implica em aumento imediato das despesas públicas, uma vez que as medidas somente serão efetivamente implementadas pelo Poder Executivo em caso de estado de calamidade pública devidamente reconhecido, mediante disponibilidade orçamentária.”

De fato, a aprovação da MP, ao mesmo tempo em que não cria imediatamente despesa ou renúncia de receita, condiciona a criação futura destas à disponibilidade financeira e orçamentária suficiente para financiá-las, de modo que não há, com a conversão da MP em lei, comprometimento de metas fiscais estabelecidas pela LDO, seja do exercício atual, seja de exercícios futuros.

A eventual inexistência de disponibilidade financeira e orçamentária para instituição das medidas de enfrentamento da calamidade pública por ocasião do seu reconhecimento pelo Poder Executivo federal terá, portanto, de ser suprida por medida provisória de créditos extraordinários, a ser aprovada pelo Congresso Nacional, com base



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA**

nos mesmos pressupostos de imprevisibilidade, relevância e urgência da calamidade pública que fundamentaram seu reconhecimento pelo Poder Executivo federal.

Nesse sentido, não há, do ponto de vista estritamente financeiro e orçamentário, desconformidade da MP com a legislação fiscal em vigor.

V – CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que a MP nº 1.109, de 2022, que propõe medidas para enfrentamento do estado de calamidade pública, condicionadas ao seu reconhecimento pelo Poder Executivo federal e à disponibilidade financeira e orçamentária, foi editada em conformidade com o ordenamento jurídico vigente em relação a seus aspectos orçamentários.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Brasília, 11 de abril de 2022.

Mauro Antonio Órrego da Costa e Silva