



**PARECER Nº , DE 2017**

Da COMISSÃO MISTA encarregada de examinar a Medida Provisória nº 761, de 2016, que *altera o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência.*

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão Mista, para fins do disposto no art. 62, § 9º, da Constituição Federal (CF), a Medida Provisória (MPV) nº 761, de 23 de dezembro de 2016, editada com fundamento no art. 62 da Constituição Federal, que permite ao Presidente da República, em caso de relevância e urgência, adotar esse instrumento normativo e submetê-lo, de imediato, ao Congresso Nacional.

A MPV é composta de quatro artigos.

O primeiro artigo da MPV altera a denominação do Programa de Proteção ao Emprego (PPE), de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para Programa Seguro-Emprego (PSE). No art. 2º é alterada a ementa da referida Lei.

O art. 3º contém as modificações inseridas na Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, pela MPV. Em síntese, as principais mudanças trazidas pelo PSE, objeto da MPV, em relação ao programa anterior são:

- a) inclusão das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (MPEs) na prioridade de adesão ao programa;
- b) previsão de auxílio do Sebrae às MPEs;



c) definição do Indicador Líquido de Emprego (ILE), que serve de referência para demonstrar a dificuldade econômico-financeira da empresa, em ato do Poder Executivo;

d) desnecessidade de realização de termo aditivo ao acordo coletivo de trabalho em caso de alteração no número de trabalhadores, setores abrangidos ou percentual de redução da jornada e salário dos trabalhadores abrangidos pelo programa;

e) maior rigor no tratamento de fraudes ao programa;

f) necessidade de disponibilidade orçamentária para a liberação e adesões ao programa.

Além disso, o prazo de vigência do programa é prorrogado até 31 de dezembro de 2018, enquanto o prazo anterior se esgotaria em 31 de dezembro de 2017.

O PSE, em sua nova edição, permanece com os mesmos objetivos do programa anterior, quais sejam:

i. possibilitar a preservação dos empregos em momentos de retração da atividade econômica;

ii. favorecer a recuperação econômico-financeira das empresas;

iii. sustentar a demanda agregada durante momentos de adversidade, para facilitar a recuperação da economia;

iv. estimular a produtividade do trabalho por meio do aumento da duração do vínculo empregatício; e

v. fomentar a negociação coletiva e aperfeiçoar as relações de emprego.

Poderão aderir ao PSE empresas de todos os setores, condicionadas à comprovação da situação de dificuldade econômico-financeira e à celebração de acordo coletivo de trabalho específico com o sindicato de trabalhadores representativo da categoria da atividade econômica preponderante.

No PSE, a prioridade anteriormente concedida às empresas que observam as cotas de pessoas com deficiência é estendida às MPes, com a observância de critérios definidos pelo Poder Executivo Federal e com a possibilidade de apoio técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae.



A situação de dificuldade econômico-financeira permanece fundamentada no ILE. Caberá ao Poder Executivo definir o percentual do ILE abaixo do qual a empresa será enquadrada em tal situação. De forma diferente, na regra anterior esse percentual devia ser igual ou inferior a 1% (um por cento). Cria-se, portanto, maior flexibilidade ao governo para ajustar o programa ao cenário econômico.

Os trabalhadores que tiverem os salários reduzidos em razão do PSE farão jus à compensação pecuniária equivalente a cinquenta por cento do valor da redução salarial, limitado a sessenta e cinco por cento do valor máximo da parcela do seguro-desemprego (limite de cerca de R\$ 1.000 em 2016). A compensação pecuniária será custeada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

As empresas que aderirem ao PSE poderão reduzir, temporariamente, em até trinta por cento, a jornada e o salário dos empregados. A redução de jornada deve abranger todos os empregados da empresa ou, no mínimo, de um setor dela. Além disso, as empresas ficam proibidas de dispensar arbitrariamente ou sem justa causa os empregados abrangidos pelo PSE, enquanto durar a adesão ao programa e, após o término, por período equivalente a um terço do período de adesão.

A adesão ao PSE pode ser feita junto ao Ministério do Trabalho até 31 de dezembro de 2017. O período de permanência observará o prazo máximo de vinte e quatro meses, na forma definida no regulamento, respeitada a data de extinção do programa (31 de dezembro de 2018).

A MPV nº 761, de 2016, mantém as regras relativas aos acordos coletivos necessários à adesão ao Programa, vedando a inclusão de normas coletivas que não sejam decorrentes dessa adesão. Permite-se, no texto inovado, que o número total de trabalhadores e de setores abrangidos pelo Programa, bem como o percentual de empregados, possa ser alterado sem a formalização de um aditivo contratual.

As empresas que aderirem ao programa não poderão efetuar novas contratações, exceto nos casos de reposição; efetivação de concluinte de curso de aprendizagem ou de estagiário; e contratação de pessoa com deficiência ou de egresso dos sistemas prisionais ou de medidas socioeducativas.

Serão excluídas do PSE as empresas que descumprirem os acordos e disposições legais relativas ao programa, e aquelas que cometerem fraude, cujo conceito jurídico é incluído no texto da Medida Provisória.



A MPV também introduz normas sobre a correção dos recursos que possivelmente tenham de ser devolvidos e revertidos ao FAT.

São acrescidas normas relativas às despesas e ao orçamento do programa. Será necessária a disponibilidade orçamentária para a liberação e adesões ao programa (o PPE não previa essa limitação). E, ainda, poderá haver destinação específica do orçamento do PSE para as MPEs. Finalmente, há previsão de avaliação semestral da efetividade do PSE como política pública em relação aos objetivos pretendidos.

O art. 4º da MPV nº 761, de 2016, estabelece a vigência imediata a partir de 23 de dezembro de 2016.

No âmbito da Comissão Mista, foram apresentadas 61 emendas à MPV nº 761, de 2016, que se encontram resumidas em anexo a este parecer.

## **II – ANÁLISE**

Compete a esta Comissão Mista, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 761, de 2016, antes de sua apreciação, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

De acordo com o art. 5º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002, a Comissão Mista deve se pronunciar sobre: (i) a constitucionalidade da MPV, inclusive quanto ao atendimento aos pressupostos de relevância e urgência; (ii) a adequação financeira e orçamentária da medida; (iii) o atendimento da exigência do § 1º do art. 2º daquela Resolução, segundo o qual o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, no dia da publicação da MPV no Diário Oficial da União, seu texto, acompanhada da respectiva Mensagem e Exposição de Motivos; e (iv) o mérito da MPV.

### **II.1 – Da constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária, admissibilidade, juridicidade e técnica legislativa**

Quanto à constitucionalidade da MPV nº 761, de 2016, frisamos que a União é competente para legislar sobre direito do trabalho, conforme os arts. 22, inciso I, e 48 da Constituição Federal (CF). A preservação do emprego, objeto da



MPV, está diretamente ligada a esse ramo do Direito. A matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o Poder Executivo argumenta na Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 35, de 2016, a necessidade de se evitar um cenário crescente de demissões, uma vez que o programa atenua os desligamentos nas empresas que se encontram em dificuldades financeiras temporárias. Salienta, ainda, que a manutenção dos empregos é indispensável para a retomada do crescimento econômico pois contribui para sustentar a demanda agregada. Por fim, registra que, sem a prorrogação do programa que se encerraria em 31 de dezembro de 2017, as despesas do FAT sofreriam elevação pois o público potencial do PSE seria beneficiário de seguro-desemprego e de bolsa qualificação.

No que se refere à adequação orçamentária e financeira, ressalto que a Resolução nº 1, de 2002 - CN, estabelece, no art. 5º, § 1º, que *“o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Nesse contexto, o governo estima para os exercícios de 2017 e 2018, respectivamente, as despesas de R\$ 327,3 milhões e R\$ 343,4 milhões. Os cálculos baseiam-se em um público de 55 mil, atualmente coberto pelo programa, e pelo período médio de 5,6 meses de duração. Além disso, a adesão de novas empresas ao PSE sujeita-se à disponibilidade orçamentária e financeira a ser fixada pelo Poder Executivo. Destaca, ainda, que a compensação pela despesa gerada se dará pela redução nos gastos com benefícios do seguro-desemprego.

Ainda no âmbito da adequação orçamentária e financeira, a Nota Técnica nº 60, de 2016, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), atendendo ao disposto no artigo 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, conclui que a MPV nº 761 *“por não proporcionar expectativa de aumento global de despesa, o impacto orçamentário e financeiro da referida Medida Provisória não afetará negativamente a execução orçamentária do presente exercício e dos seguintes, nem a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2016.”*



Quanto à juridicidade da matéria, não há impedimentos à sua regular tramitação. Além disso, foram respeitadas as regras relacionadas à técnica legislativa.

## **II.2 – Do mérito**

Quanto ao mérito, antecipando uma visão favorável ao conteúdo geral da Medida Provisória, gostaríamos de fazer algumas considerações sobre o PSE, além de registrar as emendas apresentadas e as contribuições obtidas na Audiência Pública destinada à instrução da matéria, realizada no último dia 12 de abril, com a presença dos representantes do Ministério do Trabalho; da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (Anfavea); da Confederação Nacional da Indústria (CNI); da Confederação Nacional do Comércio (CNC); do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); da Central Única dos Trabalhadores (CUT) ; e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

A prorrogação do Programa Seguro Emprego pode ser vista dentro do conjunto de medidas que têm sido adotadas, e que se pretende adotar, pelo atual governo com vistas à recuperação do crescimento econômico, tais como a implementação do teto para os gastos públicos, a proposta da reforma da previdência e a reforma trabalhista.

O programa foi inicialmente adotado num cenário de forte crescimento da taxa de desemprego. Desde julho de 2015, quando foi implementado o PPE, a taxa de desemprego segue em expressivo crescimento, tendo passado de, aproximadamente, 8,7%, em julho de 2015, para 12% em novembro de 2016. Assim, a prorrogação do programa continua com o mesmo objetivo inicial de conter o desemprego.

O PSE tem como vantagem para o trabalhador preservar seu emprego e manter a maior parte da sua renda, que passará a ser em torno de oitenta e cinco por cento do salário anterior (70% pagos pela empresa e 15% de compensação pecuniária pagos pelo governo) e, como consequência, sustentar a demanda agregada na economia.

Para a empresa, o programa reduz momentaneamente o custo total da mão de obra, evita os elevados custos com demissão (aviso prévio, multa do FGTS, férias, etc) e admissão, além do custo de treinamento da mão de obra. Dessa forma, permite que a empresa mantenha o estoque de capital humano



específico, o que viabiliza o rápido retorno da empresa ao volume de produção em caso de recuperação da economia.

Em termos governamentais, a adesão das empresas ao PSE pode ser vista como uma alternativa ao desemprego e ao *layoff*. No primeiro caso, o PSE reduz a demanda por seguro-desemprego. No segundo, os gastos com bolsa qualificação. Além disso, no programa os vínculos empregatícios são mantidos, o que mantém a arrecadação previdenciária sobre a folha de pagamentos, além do imposto de renda. No PSE o empregador contribui sobre o salário por ele pago e sobre a compensação pecuniária paga pelo governo. O recolhimento do FGTS também deverá incidir sobre esse somatório. Assim, tanto no caso do *layoff* quanto do seguro-desemprego, o governo tem dupla perda fiscal ao deixar de arrecadar sobre a folha e ter que arcar com o seguro-desemprego ou a bolsa qualificação.

Assim, o PSE traz vantagens para trabalhadores, empregadores e governo, pois faz com que o ônus da redução da demanda seja compartilhado entre todos os agentes.

Segundo informações do Ministério do Trabalho, o Programa já tem 158 Termos de Adesão publicados, 120 Empresas Participantes com adesão concedida, beneficiando 65.443 empregados, representando uma despesa total estimada com o Benefício PPE em R\$ 174 milhões, para um período de adesão inicial médio de 5,4 meses, já incluindo os primeiros 4 termos de adesão emitidos sob a égide das alterações promovidas no Programa pela MP nº 761/2016. A seguir, apresentamos um demonstrativo da quantidade de beneficiários, média da quantidade de meses de adesão e valor total de benefícios:



Programa	Adesão			
	Ano	Quant. Beneficiários	Média da Quant. de Adesão	Valor Total de Benefícios
PPE	2015	40.969	5,4	119.080.362,73
	2016	22.376	5,4	50.243.209,11
	<b>Total</b>	<b>63.345</b>	<b>5,4</b>	<b>169.323.571,84</b>
PSE	2016	38	6,0	65.689,54
	2017	2.060	6,0	4.360.561,32
	<b>Total</b>	<b>2.098</b>	<b>6,0</b>	<b>4.426.250,86</b>
<b>PPE + PSE</b>		<b>65.443</b>	<b>5,4</b>	<b>173.749.822,70</b>

De acordo com avaliação do PPE realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), a maioria dos estabelecimentos é de grande e médio porte. A indústria de transformação foi a que mais demandou o programa, principalmente as montadoras de veículos e fábricas de autopeças.

Ainda de acordo com o Dieese, na média, a jornada de trabalho foi reduzida em 20,6% e os salários em 10,3% (de R\$ 4.163 para R\$ 3.734, incluindo a complementação média de R\$ 412). Segundo o mesmo estudo, apesar de bastante concentrada em alguns setores e regiões do país, o programa teve saldo positivo ao proteger considerável número de postos de trabalho. Conclui o Dieese que, pela ótica de manutenção de empregos no curto prazo, o programa tem sido vantajoso.

A Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 761/2016, faz uma simulação dos gastos do PSE considerando um público de 50 mil trabalhadores, por 6 meses, com salário médio inicial de R\$ 2.500. Para essa situação o programa se mostra benéfico, considerando que esses trabalhadores seriam prováveis beneficiários do seguro-desemprego. Nesse caso, o governo tem saldo positivo de R\$ 72,4 milhões com o programa.



SF/17019.47622-03

## **II.2.1 Análise das Emendas relacionadas ao objeto da MPV**

Foram apresentadas 61 emendas à MPV nº 761, de 2016, perante à Comissão Mista, que podem ser divididas nos seguintes grandes temas: critérios de adesão ao PSE; Indicador Líquido de Emprego (ILE); microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs); aditivo ao acordo coletivo; prazo de garantia de emprego ou estabilidade provisória; e diversas.

Ressalve-se, desde já, que devem ser rejeitadas as emendas desprovidas de pertinência temática, em atendimento à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127, que considerou não ser compatível com a Constituição Federal a apresentação de emendas dessa natureza.

### **II.2.1.1 Critérios de adesão ao PSE**

As seguintes emendas pretendem alterar os critérios para adesão das empresas ao PSE: 1, 11, 14, 24, 32, 44, 49 e 57.

As Emendas nº 01 e nº 49 incluem as empresas que empreguem egressos do sistema prisional e as que observarem o cumprimento da cota de pessoas idosas, respectivamente, entre aquelas beneficiárias de atendimento prioritário.

Entendo que a Emenda nº 1, de autoria do Senador Cristovam Buarque, é concorde com o que já está na Medida ao dispor que uma das possibilidades de haver contratação durante o período da adesão ao Programa é pela contratação de egressos do sistema prisional e de medidas socioeducativas (conforme alínea “e” do inciso II do art. 6º da Lei nº 13.189, de 2015).

Já com relação à emenda nº 49, ressalto que diferentemente da cota de pessoas com deficiência, já prevista na Lei nº 13.189, de 2015, não há estabelecimento de obrigação de cumprimento de cota de contratação de pessoas idosas pelas empresas. O incentivo para a contratação de pessoas idosas poderá ser dado com a aprovação da emenda nº 48, também de autoria da Deputada Leandre, que inclui a contratação de pessoas idosas como uma das exceções de haver contratação durante o período de adesão da empresa ao PSE.

As Emendas nº 11 e 44 acrescem a exigência de respeito aos padrões de saúde e segurança como critérios para adesão ao PSE.



Com relação ao tema, entendo que a Lei nº 13.189, de 2015, trata de requisitos que as empresas têm de cumprir para adesão ao PSE, e não do estabelecimento de obrigações a serem cumpridas pelas empresas, quer elas estejam ou não pleiteando a adesão ao Programa. Observamos que não se está discutindo o mérito do cumprimento de tal obrigação patronal para com os seus colaboradores. Considerando que um ordenamento legal deve primar pela coerência e racionalidade de seus dispositivos, não vemos apropriado o acréscimo de tal dispositivo.

As Emendas nº 14, 24 e 32 pretendem dispensar a comprovação de regularidade fiscal, previdenciária e relativa ao FGTS para adesão ao PSE.

Primeiramente é preciso esclarecer que a compensação financeira prevista no Programa é para pagamento ao empregado abrangido pelas reduções da jornada de trabalho e do salário em função de empresa, na qual trabalha, ter aderido ao PSE. Então, não se trata de recursos públicos a serem aplicados na empresa, ou mesmo de incentivo/benefício fiscal, ou isenção tributária, ou renúncia de receita, ou ainda de subvenção econômica. A compensação financeira do PSE custeada com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é uma das modalidades de benefícios do Programa do Seguro-Desemprego.

Ressalto que em nenhuma das demais modalidades de benefícios do Programa do Seguro-Desemprego se exige a comprovação de que o empregador tenha regularidade fiscal, previdenciária e a relativa ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para que o trabalhador receba o benefício. Por exemplo, na modalidade de benefício Bolsa Qualificação Profissional, que também consiste em uma ação para preservação do emprego, não há exigência de que o empregador comprove a sua regularidade fiscal, previdenciária e a relativa ao FGTS para que ele coloque empregados sob lay-off, como beneficiários do Bolsa Qualificação Profissional.

A retirada da exigência de regularidade fiscal, previdenciária e a relativa ao FGTS para adesão ao PSE não se trata de prejuízo ao trabalhador, ou ao erário. Ora, o que é mais vantajoso: um empregado, com contrato de trabalho suspenso por até cinco meses, sem produzir, participando de um curso de qualificação com resultados questionáveis, face à situação de quase desemprego, em que ficam suspensos os recolhimentos das contribuições sociais, pois não há remuneração do trabalho, mas simplesmente pagamento do benefício Bolsa Qualificação Profissional, ou seja, somente sai recursos do Erário; ou um empregado, com contrato de trabalho ativo, com temporária redução de jornada de trabalho normal e do salário, mantendo certo nível de produção, não se perdendo mão de obra qualificada, mantendo determinado nível de recolhimento de contribuições sociais, e ainda que pagando o benefício PSE, de cara com menor

custo, vez que é limitado a 65% (sessenta e cinco por cento) da parcela máxima do seguro-desemprego, e havendo não apenas saída de recursos do Erário, mas também a continuidade da entrada de recursos que supera esta saída?

Apenas olhando do ponto de vista do Erário, é mais vantajoso um empregado estar abrangido pelo PSE do que em lay-off sob o recebimento de Bolsa Qualificação Profissional. No lay-off, não há recolhimento para a previdência e nem para o FGTS, o Erário somente desembolsa recursos. Enquanto que no PSE, não interrompendo o recolhimento para a previdência e nem para o FGTS, havendo apenas redução do nível de ingressos de recursos, com o Erário não somente desembolsando recursos com o benefício PSE, mas também mantendo certo nível de arrecadação. E, ainda, com o empregado no PSE, a empresa mantém determinado nível de produção, buscando a recuperação de vendas, e, portanto, mais possibilidades de ocorrência de fatos geradores de receitas para superar a situação de dificuldade econômico-financeira, inclusive gerando-se recursos que poderão ser destinados à quitação de obrigações tributárias.

Em resumo, a retirada dessa exigência, como proposta pelas emendas nº 14, 24 e 32, não fere princípios de responsabilidade fiscal. Pelo contrário, impedir que trabalhadores de empresas, que estão em dificuldades econômico-financeiras, tenham a oportunidade de manter seus empregos em tempos de crise no mercado, pelo fato de que seu empregador não poderá fazer a adesão ao Programa por estar sem a regularidade fiscal, previdenciária e a relativa ao FGTS, é que será, sim, ferimento aos princípios de responsabilidade fiscal e, com certeza, de justiça, de equidade, de razoabilidade, de isonomia.

Aliás, nessa mesma linha de dispensa desse tipo de exigência é que na Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, que regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, em seu art. 52, inciso II, diz que o juiz determinará a dispensa da apresentação de certidões negativas para que o devedor exerça suas atividades, exceto para contratação com o Poder Público ou para recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, observando o disposto no art. 69 desta Lei. Ou seja, como a adesão da empresa ao PSE não se trata de uma contratação com o Poder Público, não é para a empresa receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, então a empresa em recuperação judicial, pode aderir ao Programa, pois o que ela deseja é, não apenas continuar exercendo suas atividades, como, para tanto, manter empregos dos seus colaboradores.

Desta forma, se para as empresas em recuperação judicial é possível aderir ao Programa, vez que não podemos exigir delas as certidões negativas, não há motivo para não se estender esta possibilidade também àquelas que nem ainda



adentraram a tal situação extrema de dificuldade econômico-financeira. Assim, somos pela aprovação das emendas 14, 24 e 32, de autoria do Senador Paulo Bauer e dos Deputados Diego Andrade e Laércio Oliveira, respectivamente.

Finalmente a Emenda nº 57 reduz o prazo de inscrição no CNPJ, de dois para um ano, para possível adesão ao programa.

Somos contrários à aprovação da emenda por entender que um ano de existência da empresa ainda é um período normal de incertezas, que não propriamente decorrentes da situação de mercado, mas mais pelo amadurecimento da empresa.

### **II.2.1.2 Indicador Líquido de Emprego (ILE)**

As Emendas nºs 7, 22, 25, 28, 34, 46, 59 e 60 tratam do ILE (incluídas as alterações no critério para adesão). A maior parte delas (7, 46, 59 e 60) insere modificação para que a situação de dificuldade econômico-financeira seja caracterizada para um ILE igual ou inferior a 1%. Diferentemente do PPE, que previa que o ILE deveria ser igual ou inferior a 1%, a MPV nº 761 deixa para o regulamento do Poder Executivo determinar esse percentual. Dessa forma, as alterações solicitadas retomam o disposto anteriormente no PPE.

Consideramos que não há entraves para que o regulamento defina o percentual do ILE. Ao inserir tal parâmetro na lei cria-se uma rigidez, ao passo que deixá-lo para o regulamento torna mais flexível a adaptação do programa ao cenário econômico. Caso a recessão econômica seja mais profunda, pode ser necessário elevar o ILE e, de forma contrária, caso seja menos intensa, também pode-se utilizar um ILE menor.

Outras duas emendas (22 e 28) suprimem a previsão do uso do ILE para caracterizar a situação de dificuldade econômico-financeira para adesão ao PSE. Quanto a este ponto, não recomendamos a eliminação do ILE para enquadrar as empresas. O ILE é um indicador objetivo, o que reduz possíveis arbitrariedades no âmbito do programa.

Assim, quanto a esse tópico, entendemos que não cabem as emendas apresentadas.



### **II.2.1.3 Microempresas e empresas de pequeno porte (MPEs)**

As Emendas nºs 9, 13 e 56 inserem modificações relacionadas às micro e pequenas empresas. As duas primeiras pretendem destinar parcela específica do orçamento do programa para as MPEs. Consideramos desnecessárias essas modificações uma vez que não há nenhum tipo de restrição às MPEs, que terão acesso ao programa desde que cumpram os critérios para adesão e estejam em dificuldade econômico-financeira. O maior entrave enfrentado pelas MPEs está relacionado ao cumprimento dos critérios para adesão, de modo que destinar orçamento não solucionaria este problema. Quanto ao tema, cumpre informar que inserimos no § 7º, do art. 5º da Lei nº 13.189, de 2015, a previsão do apoio técnico do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) para o cumprimento dos requisitos exigidos para adesão das MPEs ao PSE.

A Emenda nº 56 propõe flexibilizar os critérios para adesão das MPEs ao PSE. De fato, esse mecanismo aumentaria a participação de Micro e Pequenas Empresas no programa, uma vez que esta é a maior dificuldade que elas enfrentam. Entretanto, o PSE já prevê sua prioridade na adesão, de forma que cabe ao regulamento definir de que forma se dará. Portanto, não há necessidade da alteração trazida pela Emenda nº 56.

### **II.2.1.4 Aditivo ao acordo coletivo**

Tratam desse tema as Emendas nº 02 a 06, 10, 19, 21, 23, 47, 51, 52 e 61.

As Emendas nº 02 a 06, 10, 19, 21, 23, 47 e 61 restabelecem a exigência de termo aditivo ao contrato coletivo de trabalho para alteração nos prazos e parâmetros de adesão ao PSE. As emendas não merecem prosperar pela pela excessiva burocratização que causam ao sistema.

Noutra direção, as Emendas nº 51 e 52, pretendem permitir que a adesão ao programa possa ser encaminhada diretamente ao Ministério. Em tal hipótese, não poderia haver redução salarial, que é vedada pela Constituição Federal, sem negociações coletivas.

Após a audiência pública realizada para instrução da Medida Provisória, consideramos que essas Emendas não devem ser acatadas, pois a dispensa do termo aditivo torna mais ágil a realização do que fora acordado entre



empregador e os empregados, na medida em que desburocratiza o processo de execução do acordo coletivo de trabalho específico. No entanto, devido ao argumento exposto pelo representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT), com relação à diminuição da participação dos sindicatos para o funcionamento do PSE, fizemos uma menção expressa no texto da lei (§ 9º, do art. 5º) no sentido de que a dispensa do termo aditivo não exclui a manifestação dos trabalhadores.

#### **II.2.1.5 Prazo de garantia do Emprego ou estabilidade provisória**

As Emendas nº 12, 15, 17, 27, 29, 35 e 45 pretendem alterar a regra que prevê garantia de emprego, contra a demissão arbitrária ou sem justa causa, durante o período equivalente a um terço do tempo de adesão ao PSE. Essas alternativas – a maioria suprime a garantia posterior à adesão e outras aumentam o prazo – parecem-nos menos razoável do que a versão adotada que oferece o prazo equivalente a um terço.

#### **II.2.1.6 Diversos temas**

As Emendas nºs 8, 16, 18, 20, 26, 30, 31, 33, 48, 50 abordam temas diversos dentro do PSE.

A Emenda nº 8 pretende evitar que o Poder Executivo altere as regras fundamentais do PSE, através do regulamento. A consequência dessa exclusão é que não haverá regulamentação quanto ao processo de adesão ao Programa, o que é inconcebível, pois as leis não são feitas com toda a suficiência de procedimentos para a sua implementação, por isso é que se tem o instrumento da regulamentação.

Por sua vez, a Emenda nº 16 prevê que o aproveitamento dos concluintes de cursos de aprendizagem só poderá ocorrer se respeitadas as normas da CLT. Em nosso entendimento, tal mudança seria desnecessária pois, do ponto de vista legal, só é aprendiz quem está assim enquadrado nos termos da legislação trabalhista.

A emenda nº 18 atribui ao PSE o caráter de permanência, criando um critério de ativação (taxa de desemprego superior a 5 pontos percentuais), em substituição ao estabelecimento da data certa de extinção do



Programa e a Emenda nº 50 propõe o término do programa quando a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) for de até 2%, assegurado um período mínimo de dois anos.

Não obstante ao mérito de tornar o PSE permanente, discordamos dos critérios propostos, inclusive pelo fato de se evitar o estabelecimento de disposições que engessam a aplicação da lei, vez que guarda elevado grau de relatividade com a conjuntura da situação a ser enfrentada, não sendo o caso de se fixar previamente percentuais no nível de lei. Além disso, a aprovação das emendas tornaria excessivamente oneroso o programa.

A Emenda nº 20 determina que pais, responsáveis ou cônjuges de pessoas com deficiência e as pessoas com deficiência abrangidas pelo PSE farão jus a compensação pecuniária de 100% no valor da redução salarial sofrida. Ressaltamos que a Emenda torna o programa mais oneroso ao governo, uma vez que a diferença a mais a ser paga a este grupo se dará com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

As emendas nº 26 e 33 reduzem o prazo de retorno da empresa ao PSE após denúncia do Programa de seis meses para três meses.

Tal redução de prazo desmerece o uso do instrumento da denúncia como concebido na lei, sob aspecto de rito unilateral, com simplificação de trâmites burocráticos e negociais, bem como precariza a alternativa de adesão ao PSE. Ademais, durante o período da adesão ao Programa, a empresa poderá lançar mão do evento de suspensão temporária, alternativamente ao instrumento da denúncia. Assim, propomos a rejeição das emendas.

Por sua vez, a Emenda nº 30, prevê que as convenções coletivas também possam servir de fundamento para a adesão ao PSE. Isso implicaria um acordo muito geral que, talvez, não cobrisse as peculiaridades das empresas que estão realmente em dificuldade.

A Emenda nº 31 retira a compensação pecuniária das parcelas remuneratórias, com isso isentando de contribuições previdenciárias e FGTS esses valores. Isso reduziria os recursos previdenciários e traria prejuízos aos trabalhadores, que perderiam parte do FGTS.

A Emenda nº 48 inclui a contratação de pessoas idosas dentre aqueles que podem ser contratados pelas empresas participantes do PSE. Consideramos a medida de relevância social uma vez que essa categoria de trabalhadores enfrenta maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho cabendo ao estado buscar formar e incentivar esta inserção.



Assim, neste bloco, também optamos por rejeitar as emendas oferecidas, exceto a de nº 48.

#### **II.2.4 - Emendas não relacionados ao objeto da MPV**

Com relação às emendas não relacionadas ao objeto da MPV nº 761, de 2016, é necessário registrar a existência de muitas matérias relevantes. Entretanto, não há outro caminho possível a não ser a rejeição, tendo em vista a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127, que considerou não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com a MPV submetida à apreciação. Rejeitamos, portanto, por não possuírem pertinência com o tema da MPV as Emendas nºs 36 a 43, 53 a 55 e 58.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 761, de 2016, e, no mérito, pela sua **aprovação**, acatadas, total ou parcialmente, as Emendas nºs 1, 14, 18, 24, 32, 48 e 49, com os devidos ajustes redacionais, rejeitadas as demais, na forma do seguinte projeto de lei de conversão:



## PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº , DE 2017

(Proveniente da Medida Provisória nº 761, de 22 de dezembro de 2016)

Altera o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O Programa de Proteção ao Emprego - PPE, instituído pela Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, passa ser denominado Programa Seguro-Emprego - PSE, como política pública de emprego ativa.

Parágrafo único. Os trabalhos técnico-administrativos do PSE cabem ao Ministério do Trabalho, observada a regulamentação por meio de ato do Poder Executivo federal.

**Art. 2º** A ementa da Lei nº 13.189, de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Institui o Programa Seguro-Emprego - PSE.”

**Art. 3º** A Lei nº 13.189, de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º Fica instituído o Programa Seguro-Emprego - PSE, com os seguintes objetivos:

.....

Parágrafo único. O PSE consiste em ação para auxiliar os trabalhadores na preservação do emprego, nos termos do inciso II do **caput** do art. 2º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.”  
(NR)

“Art. 2º Podem aderir ao PSE as empresas de todos os setores em situação de dificuldade econômico-financeira que celebrarem



SF/17019.47622-03

acordo coletivo de trabalho específico de redução de jornada e de salário.

§ 1º A adesão ao PSE pode ser feita junto ao Ministério do Trabalho, até o dia 31 de dezembro de 2017, observado o prazo máximo de permanência de vinte e quatro meses, na forma definida em regulamento, respeitada a data de extinção do programa.

§ 2º Tem prioridade de adesão, observados os critérios definidos pelo Poder Executivo federal:

I – a empresa que demonstre observar a cota de pessoas com deficiência;

II – as microempresas e empresas de pequeno porte; e

III – a empresa que possua em seus quadros programa de reinserção profissional de egressos do sistema penitenciário.

§ 3º As microempresas e as empresas de pequeno porte poderão contar com o apoio técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, conforme disposto em regulamento.” (NR)

“Art. 3º Poderão aderir ao PSE as empresas que se enquadrem nas condições estabelecidas por ato do Poder Executivo federal, independentemente do setor econômico, e que cumprirem os seguintes requisitos:

.....

II - apresentar, ao Ministério do Trabalho, solicitação de adesão ao PSE;

.....

V - comprovar a situação de dificuldade econômico-financeira, fundamentada no Indicador Líquido de Empregos - ILE, considerando-se nesta situação a empresa cujo ILE seja igual ou



SF/17019.47622-03

inferior ao percentual a ser definido em ato do Poder Executivo federal, apurado com base nas informações disponíveis no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, consistindo o ILE no percentual representado pela diferença entre admissões e demissões acumulada nos doze meses anteriores ao da solicitação de adesão ao PSE dividida pelo número de empregados no mês anterior ao início desse período.

§ 1º Para fins do disposto no inciso IV do **caput**, em caso de solicitação de adesão por filial de empresa, pode ser considerado o tempo de registro no CNPJ da matriz.

§ 2º No cálculo do indicador de que trata o inciso V do **caput**, não serão computados os eventos de transferência por entrada, de transferência por saída e de admissão ou desligamento de aprendizes.” (NR)

“Art. 4º Os empregados de empresas que aderirem ao PSE e que tiverem o seu salário reduzido, nos termos do art. 5º, fazem jus à compensação pecuniária equivalente a cinquenta por cento do valor da redução salarial e limitada a sessenta e cinco por cento do valor máximo da parcela do seguro-desemprego, enquanto perdurar o período de redução temporária da jornada de trabalho.

.....” (NR)

“Art. 5º O acordo coletivo de trabalho específico para adesão ao PSE, celebrado entre a empresa e o sindicato de trabalhadores representativo da categoria da atividade econômica preponderante da empresa, pode reduzir em até trinta por cento a jornada e o salário.

§ 1º .....

.....

IV - período pretendido de adesão ao PSE e de redução temporária da jornada de trabalho, que deve ter duração de até seis meses, podendo ser prorrogado por períodos de seis meses, desde que o período total não ultrapasse vinte e quatro meses;

.....

VI - constituição de comissão paritária, composta por representantes do empregador e dos empregados abrangidos pelo PSE, para acompanhar e fiscalizar o cumprimento do acordo e do Programa, exceto nas microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 2º O acordo coletivo de trabalho específico de que trata este artigo não disporá sobre outras condições de trabalho que não aquelas decorrentes da adesão ao PSE.

.....

§ 7º Para fins do disposto no § 4º, cada microempresa ou empresa de pequeno porte deverá demonstrar individualmente o cumprimento dos requisitos exigidos para adesão ao PSE, com o apoio técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae .

.....

§ 9º O número total de trabalhadores e de setores abrangidos pelo Programa de que tratam os incisos I e II do § 1º e a redução do percentual de que trata o inciso III do § 1º poderão ser alterados durante o período de adesão ao Programa, desde que aprovado em assembleia dos trabalhadores abrangidos pelo programa, dispensada a formalização de termo aditivo ao acordo, observados os critérios a serem estabelecidos em ato do Poder Executivo Federal.” (NR)

“Art. 6º A empresa que aderir ao PSE fica proibida de:

I - dispensar arbitrariamente ou sem justa causa os empregados que tiverem sua jornada de trabalho temporariamente reduzida enquanto vigorar a adesão ao PSE e, após o seu término, durante o prazo equivalente a um terço do período de adesão; e

II - .....

.....

c) efetivação de estagiário;

d) contratação de pessoas com deficiência ou idosas; e



e) contratação de egresso dos sistemas prisional e de medidas socioeducativas.

§ 1º Nas hipóteses de contratação previstas no inciso II do **caput**, o empregado deve ser abrangido pelo acordo coletivo de trabalho específico.

.....” (NR)

“Art. 7º A empresa pode denunciar o PSE a qualquer momento, desde que comunique o ato ao sindicato que celebrou o acordo coletivo de trabalho específico, aos seus trabalhadores e ao Poder Executivo federal, com antecedência mínima de trinta dias, demonstrando as razões e a superação da situação de dificuldade econômico-financeira.

.....

§ 2º Deve ser mantida a garantia de emprego, nos termos da adesão original ao PSE e aos seus acréscimos.

§ 3º Somente após seis meses da denúncia, pode a empresa aderir novamente ao PSE, caso demonstre que enfrenta nova situação de dificuldade econômico-financeira.” (NR)

“Art. 8º Fica excluída do PSE e impedida de aderir ao Programa novamente a empresa que:

.....

II - cometer fraude no âmbito do PSE, assim entendida como a situação em que empresa obtiver, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil ou qualquer outro meio fraudulento, relativamente ao Programa, como atos praticados quanto à burla das condições e dos critérios para adesão e permanência no Programa, fornecimento de informações não verídicas, apresentação de documentos falsos ou desvio dos recursos da compensação financeira do Programa destinada aos empregados abrangidos; ou

.....



SF/17019.47622-03

§ 1º A empresa que descumprir o acordo coletivo ou as normas relativas ao PSE fica obrigada a restituir ao FAT os recursos recebidos, devidamente corrigidos, e a pagar multa administrativa correspondente a cem por cento desse valor, calculada em dobro no caso de fraude, a ser aplicada conforme o Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e revertida ao FAT.

.....

§ 3º Para fins da correção dos recursos de que trata o § 1º, o valor a ser restituído ao FAT, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - Selic para títulos federais, calculada na forma de capitalização simples, ou seja, pela soma aritmética dos valores mensais da taxa Selic, adicionando-se um por cento no último mês de atualização e utilizando-se para o cálculo do débito o Sistema Débito Web disponibilizado no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União.” (NR)

“Art. 11. O PSE vigorará, em cada exercício financeiro, sempre que a taxa de desemprego aberto, apurada pelo Instituto Brasileiro de Economia e Estatística, apurada nos doze meses anteriores, for superior a 5 pontos percentuais.” (NR)

“Art. 11-A. Até o final do mês de fevereiro de cada exercício, o Poder Executivo federal estabelecerá o limite máximo anual para as despesas totais do PSE, observados os parâmetros econômicos oficiais utilizados na gestão fiscal.

§ 1º Para fins de estimativa do cálculo das despesas totais referidas no **caput**, será considerado o somatório do estoque de benefícios concedidos com os novos benefícios a serem desembolsados no exercício.

§ 2º A gestão fiscal de que trata o **caput** compreende a elaboração dos orçamentos anuais e as avaliações de receitas e despesas para cumprimento do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º O Poder Executivo federal, por meio de regulamento, poderá fixar orçamento do PSE dedicado exclusivamente a microempresas e empresas de pequeno porte.” (NR)



“Art. 11-B. O Ministério do Trabalho enviará semestralmente, pelo período de duração do PSE, aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República, informações que permitam avaliar a efetividade do PSE como política pública em relação aos objetivos pretendidos.” (NR)

**Art. 4º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

,Presidente

,Relator



SF/17019.47622-03