



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 21/2020

Assunto: Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020, que *“Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências”*.

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 (MP) nº 936, de 01 de abril de 2020, que *“Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências.”*.

II – SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A MP nº 936, de 1º de abril de 2020, institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda com vistas a 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

saúde pública. Para o alcance dos objetivos, as medidas adotadas compreendem o pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda, a redução proporcional de jornada de trabalho e de salários e a suspensão temporária do contrato de trabalho.

O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda é um pagamento mensal, custeado com recursos da União e efetuado nos casos de redução da jornada de trabalho e de salário, de suspensão do contrato de trabalho e de vínculo na modalidade de contrato de trabalho intermitente formalizado até 1º de abril de 2020. A base de cálculo do benefício emergencial é o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, exceto no caso de vínculo na modalidade de contrato de trabalho intermitente. Nesta última hipótese, o valor é de R\$ 600.

As medidas de redução da jornada de trabalho e de salário e de suspensão do contrato de trabalho serão implementadas por meio de acordo individual ou de negociação coletiva aos empregados:

- a) com salário igual ou superior a R\$ 3.135; ou
- b) portadores de diploma de nível superior e que percebam salário mensal igual ou superior ao dobro do limite máximo dos benefícios do RGPS.

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, com duração máxima de 90 dias, 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;
- c) maior ou igual a 50% e inferior a 70%, o pagamento do benefício corresponderá a 50% da base de cálculo; e



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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

Quanto à suspensão do contrato de trabalho, com duração máxima de 60 dias, que pode ser fracionado em dois períodos de 30 dias, o valor do benefício será igual a sua base de cálculo, desde que a empresa não tenha auferido receita bruta superior a R\$ 4.800.000 em 2019. 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.

O texto da medida provisória não é claro sobre a concessão da ajuda compensatória. Ele dá a entender que essa ajuda é uma faculdade das empresas, salvo no caso da suspensão do contrato de trabalho para empresas que tiveram receita bruta superior a R\$ 4.800.000. Isso porque o texto prevê que ela pode ser acumulada com o pagamento do benefício emergencial, inclusive em caso de redução da jornada de trabalho e de salário.

A ajuda compensatória tem natureza indenizatória e deve estar definida no instrumento que estabelecer a suspensão temporária do contrato de trabalho.

O benefício emergencial não será devido ao empregado que esteja:

- a) ocupando cargo ou emprego público, cargo em comissão de livre nomeação e exoneração ou titular de mandato eletivo; ou
- b) em gozo de:
 1. benefícios de prestação continuada do RGPSS ou do RPPS, exceto pensão por morte ou auxílio-acidente;
 2. seguro-desemprego; ou
 3. bolsa-qualificação.

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.

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%;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- 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.

Se a dispensa for por justa causa durante o período de garantia provisória, aplica-se tão-somente a legislação ordinária em vigor.

A coordenação, execução, monitoramento e avaliação do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, bem como a edição de normas complementares necessárias a sua execução, cabe ao Ministério da Economia.

No tocante aos pressupostos de relevância e urgência da matéria, a EM nº 104/2020 ME, de 1º de abril de 2020, contém a seguinte manifestação:

[...] como forma de mitigar os danos sociais e econômicos, são apresentadas opções adicionais que contribuirão para a manutenção dos vínculos empregatícios durante esse período. Além disso, como as muitas outras ações recém implementadas pelo Governo Federal, a edição de uma Medida Provisória se justifica em função das recomendações imediatas de isolamento dos trabalhadores em suas residências, com a manutenção, na medida do possível, da segurança jurídica e da razoabilidade frente ao imprevisível.

Dado o presente quadro de rápida propagação da doença, a velocidade de reação do Poder Público é condição de urgência para que se garanta a proteção e recuperação da saúde da população brasileira. De igual modo são urgentes as medidas que venham a preservar o emprego e a renda para que os trabalhadores tenham condições de manter o atendimento às necessidades básicas de suas famílias.

A relevância, por sua vez, deve-se à situação de pandemia que representa alto risco não apenas à saúde pública, mas à estabilidade econômica e social, decorrente da abrupta queda de atividade econômica e do risco de que milhões de postos de trabalho sejam perdidos em curto espaço de tempo.

[...]

Vale salientar que os efeitos das disposições contidas nesta Medida Provisória serão transitórios e limitados ao período de decretação do estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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”.

O objeto da proposição é estabelecer medidas para preservação de vínculos trabalhistas e manutenção de renda, durante o período de calamidade pública. Para tanto, cria um benefício emergencial a ser pago aos trabalhadores que sofrerem redução da jornada de trabalho e de salário ou tiverem suspensos seus contratos de trabalho.

As despesas com o benefício emergencial serão suportadas por dotação específica contemplada no crédito extraordinário veiculado pela MP nº 935, de 1º de abril de 2020, no valor de R\$ 51.641.629.500 (ação 21C2 – Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda), cujos recursos derivam do cancelamento de despesas com serviços da dívida pública interna. Resta demonstrada, portanto, a fonte de custeio requerida pelo art. 195, § 5º, da Constituição de 1988. No entanto, como a medida implica aumento de despesa primária com redução de despesa financeira, há, neste caso, aumento do déficit primário da União.

A medida provisória também institui uma ajuda compensatória paga pelas empresas aos seus empregados em decorrência da redução da jornada de trabalho e de salário ou da suspensão do contrato de trabalho. Essa ajuda tem natureza indenizatória e, portanto, não integra a base de cálculo do imposto de renda, da contribuição previdenciária e dos demais tributos incidentes sobre a folha de salários e do valor devido ao FGTS. Também poderá ser excluída do lucro líquido para fins de determinação do imposto de renda da pessoa jurídica e da CSLL das pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real.

A proposição, portanto, tem repercussões fiscais sobre receitas e despesas, e resulta no aumento do déficit primário federal. No entanto, isso não implica transgressão



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

ao ordenamento jurídico vigente, já que, força do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, foi reconhecido pelo Congresso Nacional o estado de calamidade pública com efeitos até 31 de dezembro de 2020 para os fins do art. 65 da LRF, o que dispensa a necessidade de atingimento de resultados fiscais no corrente exercício.

Além disso, a EM 104/2020 ME ressalta que

No que se refere ao atendimento dos requisitos orçamentários e fiscais estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020, cumpre registrar que o STF concedeu, no dia 29 de março de 2020, Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF, dando interpretação conforme à Constituição Federal aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e ao art. 114, caput, in fine, e § 14, da Lei nº 13.898, de 2019, a fim de afastar a exigência de demonstração de compensação orçamentária em relação à criação ou expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação do COVID-19 para fins de adequação com as normas orçamentárias e financeiras.

De fato, em caráter excepcional, o ministro Alexandre de Moraes, do STF, deferiu medida cautelar para afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentária especificamente nas hipóteses de criação e expansão de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da Covid-19. Do voto que fundamentou sua decisão¹, cabe destacar os seguintes excertos::

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou improviso nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

[...]

¹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em 2 abr. 2020.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato, inclusive no tocante a garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

[...]

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

V – CONCLUSÃO

Em face do exposto, e da decisão monocrática do STF no âmbito da ADI 6357-DF, conclui-se que a MP 936, de 2020, que propõe medidas para enfrentamento do estado de calamidade pública causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19), foi editada em conformidade com o ordenamento jurídico vigente em relação a seus aspectos orçamentários.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Brasília, 6 de abril de 2020.

Paulo Roberto Simão Bijos
Consultor de Orçamento

Túlio Cambraia
Consultor de Orçamento