



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Carlos Portinho

PARECER N° 254, DE 2022 -PLEN/SF

SF/22094.29474-88

De Plenário, sobre a Medida Provisória nº 1.109, de 28 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.*

Relator: Senador Carlos Portinho

I – RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.109, de 28 de março de 2022, autoriza o Poder Executivo federal a dispor acerca da 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.

A MPV estabelece que, durante o prazo máximo de noventa dias previsto em ato do Ministério do Trabalho e Previdência, poderão ser implementadas as seguintes medidas alternativas: I - o teletrabalho; II - a antecipação de férias individuais; III - a concessão de férias coletivas; IV - o aproveitamento e a antecipação de feriados; V - o banco de horas; e VII – a suspensão do recolhimento das contribuições para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O referido prazo de noventa dias é prorrogável enquanto durar o estado de calamidade.

O teletrabalho poderá ser instituído independentemente de acordo individual ou coletivo, devendo ser comunicado ao empregado com antecedência de 48 (quarenta e oito horas), por meio escrito ou eletrônico.

Considera-se teletrabalho o disposto no art. 75-B da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Em relação à estrutura necessária para a realização do teletrabalho, estabelece a MPV nº 1.109, de 2022, que as disposições relativas à responsabilidade pela aquisição, pela manutenção ou pelo fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária e adequada à prestação do teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância e ao reembolso de despesas arcadas pelo empregado serão previstas em contrato escrito, firmado previamente ou no prazo de trinta dias, contado da data da mudança do regime de trabalho. Na hipótese de o empregado não possuir os equipamentos tecnológicos e a infraestrutura necessária e adequada à prestação do teletrabalho, o empregador poderá fornecer os equipamentos em regime de comodato e pagar por serviços de infraestrutura, que não caracterizarão verba de natureza salarial. Na impossibilidade do oferecimento do regime de comodato, o período da jornada normal de trabalho será computado como tempo de trabalho à disposição do empregador.

Além disso, o tempo de uso de aplicativos e programas de comunicação fora da jornada de trabalho normal do empregado não constitui tempo à disposição, regime de prontidão ou de sobreaviso, exceto se houver previsão em acordo individual ou coletivo. Estabelece-se, ainda, que os empregados em teletrabalho não se submetem a controle de jornada, nos termos do art. 62, III, da CLT. Poderão aderir à modalidade de teletrabalho os aprendizes e estagiários. Por fim, as atividades de telemarketing ou teleatendimento não configuram teletrabalho.

As disposições relativas às férias e aos feriados estabelecem que, durante o prazo de vigência das medidas laborais alternativas, o empregador informará ao empregado sobre a antecipação de suas férias com antecedência de, no mínimo, quarenta e oito horas, por escrito ou por meio eletrônico, com a indicação do período a ser gozado pelo empregado.

Neste caso, as férias: I - não poderão ser gozadas em períodos inferiores a cinco dias corridos; e II - poderão ser concedidas por ato do empregador, ainda que o período aquisitivo a elas relativo não tenha transcorrido. Adicionalmente, empregado e empregador poderão negociar a antecipação de períodos futuros de férias, mediante acordo individual



SF/22094.29474-88

escrito. Durante o citado prazo, o empregador poderá suspender as férias ou licenças não remuneradas dos profissionais da área de saúde ou daqueles que desempenhem funções essenciais, mediante comunicação formal da decisão ao trabalhador, por escrito ou por meio eletrônico, com antecedência de quarenta e oito horas. Também, para as férias concedidas durante a vigência desta medida provisória, o empregador poderá optar por efetuar o pagamento do adicional de um terço de férias após sua concessão, até a data em que é devida a gratificação natalina prevista no art. 1º da Lei nº 4.749, de 12 de agosto de 1965. O eventual requerimento por parte do empregado de conversão de um terço de férias em abono pecuniário estará sujeito à concordância do empregador. O pagamento das férias concedidas nos termos desta MPV poderá ser realizado até o quinto dia útil do mês subsequente ao início do gozo das férias. Na hipótese de dispensa do empregado, o empregador pagará, juntamente com o pagamento dos haveres rescisórios, os valores ainda não adimplidos relativos às férias. No caso de pedido de demissão, as férias antecipadas gozadas cujo período não tenha sido adquirido serão descontadas das verbas rescisórias devidas ao empregado.

Ainda, durante o citado prazo, o empregador poderá, a seu critério, conceder férias coletivas e deverá notificar o conjunto de empregados afetados com antecedência de, no mínimo, quarenta e oito horas, não aplicáveis o limite máximo de períodos anuais e o limite mínimo de dias corridos previstos na CLT. São dispensadas, no caso, a comunicação ao Ministério do Trabalho e Previdência, bem como aos sindicatos das categorias profissionais.

Durante o período em testilha, poderá o empregador antecipar a concessão de feriados ao empregado, inclusive religiosos, que poderão ser utilizados para a compensação em banco de horas.

A MPV nº 1.109, de 2022, estabelece, também, que, durante a vigência das aludidas medidas alternativas, o empregador poderá interromper as suas atividades, estabelecendo a compensação posterior do período paralisado via banco de horas, a ser firmado em norma coletiva ou acordo individual com o empregado. A compensação será limitada a duas horas extras diárias de trabalho e à jornada de 10 (dez) horas diárias de labor, devendo ser realizada em até 18 (dezoito) meses. As empresas que desempenham atividades essenciais poderão constituir regime especial de compensação de jornada por meio de banco de horas independentemente da interrupção de suas atividades.



SF/22094.29474-88

Em relação à suspensão da exigibilidade do recolhimento das contribuições para o FGTS, cabe destacar que ela será facultativa e incidirá sobre quatro competências. Ela beneficiará apenas os estabelecimentos localizados em municípios atingidos pelo estado de calamidade pública reconhecido pelo governo federal.

Os empregadores poderão fazer uso do benefício legal, independentemente: a) do número de empregados; b) do regime de tributação; c) da natureza jurídica; d) do ramo de atividade econômica; e e) de adesão prévia.

As contribuições suspensas serão pagas em até seis parcelas, sem a incidência de juros ou encargos.

Para usufruir desta prerrogativa, até que o disposto no art. 17-A da Lei nº 8.036, de 1990, seja regulamentado e produza efeitos, o empregador fica obrigado a declarar as informações na data prevista em ato do Ministério do Trabalho e Previdência, nos termos do disposto no inciso IV do caput do art. 32 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, observado que: a) as informações prestadas constituirão declaração e reconhecimento dos créditos delas decorrentes, caracterizarão confissão de débito e constituirão instrumento hábil e suficiente para a cobrança do crédito de FGTS; e b) os valores não declarados nos termos do disposto nesta MPV, não terão sua exigibilidade suspensa e obrigarão o pagamento integral da multa e dos encargos devidos nos termos do disposto no art. 22 da Lei nº 8.036, de 1990, sem possibilidade de usufruir do parcelamento em testilha.

Na hipótese de rescisão do contrato de trabalho que autorize o saque dos depósitos do FGTS, a suspensão do recolhimento das referidas contribuições ficará resolvida em relação ao empregado, ficando o empregador obrigado: I - ao recolhimento dos valores correspondentes, sem incidência da multa e dos encargos devidos nos termos do disposto no art. 22 da Lei nº 8.036, de 1990, caso seja efetuado dentro do prazo legal estabelecido para sua realização; e II - ao depósito dos valores previstos no art. 18 da Lei nº 8.036, de 1990.

A fluência do prazo prescricional relativo à exigibilidade das contribuições cujo recolhimento foi suspenso ficará sobreposta por cento e vinte dias.

O inadimplemento das parcelas cujas exigibilidades foram suspensas, bem como a quitação intempestiva dos valores devidos em

SF/22094.29474-88

rescisão que autorize a movimentação do FGTS, ensejarão o bloqueio da emissão do certificado de regularidade do FGTS.

Por fim, na hipótese de suspensão da exigibilidade em exame, os prazos dos certificados de regularidade emitidos até a data de publicação do ato do Ministério do Trabalho e Previdência que instituí as medidas laborais alternativas ficarão prorrogados por noventa dias.

O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas do estado de calamidade pública em âmbito nacional ou em âmbito estadual, distrital ou municipal reconhecido pelo Poder Executivo federal será instituído e gerido pelo Governo Federal.

São medidas do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda: 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.

O Benefício Emergencial, a ser custeado com recursos da União, será pago nas hipóteses de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e de suspensão temporária do contrato de trabalho.

O valor do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda terá como base de cálculo o valor da parcela do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, nos termos do disposto no art. 5º da Lei nº 7.998, de 1990.

O empregado com contrato de trabalho intermitente não fará jus ao Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda.

O empregador poderá acordar a redução proporcional da jornada de trabalho e de salário de seus empregados, desde que: preserve o valor do salário-hora de trabalho; pactuação por convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou acordo individual escrito entre empregador e empregado; e que a redução da jornada de trabalho e de salário, na hipótese de pactuação por acordo individual escrito, seja, exclusivamente, nos seguintes percentuais: 25%, 50% ou 70%. A jornada de trabalho e o salário pago anteriormente ao da redução proporcional da jornada de trabalho e de salário serão restabelecidos no prazo de dois dias corridos, contado: da cessação do estado de calamidade pública; da data estabelecida como termo

SF/22094.29474-88

de encerramento do período de redução pactuado; ou da data de comunicação do empregador que informe ao empregado a sua decisão de antecipar o fim do período de redução pactuado.

O empregador poderá acordar, também, a suspensão temporária do contrato de trabalho de seus empregados, mediante convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou acordo individual escrito entre empregador e empregado. Durante a suspensão, o empregado tem direito aos benefícios concedidos pelo empregador aos seus empregados; e ficará autorizado a recolher para o Regime Geral de Previdência Social na qualidade de segurado facultativo.

Se durante o período de suspensão, o empregado mantiver as atividades de trabalho, ainda que parcialmente, por meio de teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho à distância, ficará descaracterizada a suspensão temporária do contrato de trabalho, e o empregador estará sujeito: ao pagamento imediato da remuneração e dos encargos sociais referentes a todo o período; às penalidades previstas na legislação em vigor; e às sanções previstas em convenção ou em acordo coletivo.

O Benefício Emergencial poderá ser acumulado com o pagamento, pelo empregador, de ajuda compensatória mensal, em decorrência da redução de jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária de contrato de trabalho de que trata a MPV nº 1.109, de 2022. Essa ajuda compensatória não integrará a base de cálculo do imposto sobre a renda retido na fonte ou da declaração de ajuste anual do imposto sobre a renda da pessoa física do empregado; a base de cálculo da contribuição previdenciária e dos demais tributos incidentes sobre a folha de salários; e a base de cálculo do valor devido ao FGTS.

Ao empregado que receber o Benefício Emergencial é assegurada a garantia provisória no emprego, em decorrência da redução da jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária do contrato de trabalho, nas condições que especifica. A dispensa sem justa causa que ocorrer durante o período de garantia provisória no emprego sujeitará o empregador a penalidades elencadas na MPV nº 1.109, de 2022.

As medidas de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária de contrato de trabalho poderão ser celebradas por meio de negociação coletiva.

SF/22094.29474-88

As irregularidades constatadas pela Auditoria-Fiscal do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência quanto aos acordos de redução proporcional da jornada de trabalho e do salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho sujeitam os infratores à multa prevista no art. 25 da Lei nº 7.998, de 1990.

O trabalhador que receber indevidamente parcela do BEm estará sujeito à compensação automática com eventuais parcelas devidas do referido Benefício relativas ao mesmo acordo ou a acordos diversos ou com futuras parcelas de abono salarial de que trata a Lei nº 7.998, de 1990, ou de seguro-desemprego a que tiver direito, na forma prevista no art. 25-A da referida Lei, conforme estabelecido em ato do Ministério do Trabalho e Previdência, garantido ao trabalhador o direito de ciência prévia sobre a referida compensação.

Durante o prazo previsto no ato do Ministério do Trabalho e Previdência que estabelece as medidas laborais alternativas, o curso ou o programa de qualificação profissional referido no 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.

Além disso, durante o aludido prazo, fica permitida a utilização de meios eletrônicos para cumprimento dos requisitos formais previstos no Título VI da CLT, inclusive para convocação, deliberação, decisão, formalização e publicidade de convenção ou de acordo coletivo de trabalho.

Na vigência do prazo previsto no mencionado ato do Ministério do Trabalho e Previdência, os prazos previstos no Título VI da CLT ficam reduzidos pela metade.

Por fim, o disposto na MPV nº 1.109, de 2022, aplica-se às relações de trabalho regidas: a) pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974 (trabalho temporário); b) pela Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973 (trabalho rural); e c) no que couber, às relações regidas pela Lei Complementar nº 150, de 2015 (trabalho doméstico), tais como as disposições referentes ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, à redução de jornada, ao banco de horas e às férias.

No prazo regimental estabelecido para a apresentação de emendas, de 28/03/2022 a 30/03/2022 (art. 3º do Ato Conjunto nº 1/2020), foram apresentadas 148 emendas à medida provisória na Comissão Mista.

SF/22094.29474-88

O parecer proferido em Plenário pelo Relator, o Dep. Sanderson, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.109, de 2022, e das emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista, pela não implicação orçamentária e financeira da MPV e das emendas nºs 2 a 148 a ela apresentadas perante a Comissão Mista; pela inadequação orçamentária e financeira da emenda nº 1 apresentada à MPV perante a Comissão Mista; quanto ao mérito, pela aprovação da MPV e pela rejeição de todas as emendas apresentadas perante a Comissão Mista.

Foram recebidas, na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal as: Emenda nº 149 – PLEN, do Senador Luiz Pastore, que dá ao Congresso Nacional a prerrogativa de decretar o estado de calamidade pública previsto no art. 1º da MPV nº 1.109, de 2022; e a Emenda nº 150 – PLEN, da Senadora Mara Gabrilli, que veda dispensa sem justo motivo de empregados com deficiência durante a vigência das medidas alternativas laborais.

I – ANÁLISE

II.1 – Admissibilidade, Constitucionalidade e Juridicidade

Examinemos, a seguir, a admissibilidade da proposta, nos termos do caput e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal (CF), que permite a sua adoção pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.

Esse pressupostos da urgência e relevância estão satisfeitos. Com efeito, como bem explicitado na Exposição de Motivos que acompanha a presente MPV:

2. Com a edição da presente Medida Provisória pretende-se 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 oriundo da ocorrência de estado de calamidade pública nos entes federados.

3. As medidas trabalhistas alterativas que poderão ser adotadas por empregados e empregadores, conforme disciplina a ser editada pelo Ministério do Trabalho e Previdência, incluem a adoção do regime de teletrabalho, a antecipação de férias individuais, a concessão de férias coletivas, o aproveitamento e a antecipação de feriados, regime diferenciado de banco de horas e o diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

SF/22094.29474-88

4. Tais medidas permitem a preservação do emprego e da renda dos trabalhadores, bem como a sustentabilidade do mercado de trabalho em casos de calamidade pública, nos quais, em regra, verifica-se a necessidade de adequação das atividades das empresas, com sua interrupção temporária ou exercício total ou parcial fora de suas dependências físicas.

5. Ademais, a suspensão da exigibilidade do recolhimento do FGTS e a consequente opção do empregador pelo deferimento do recolhimento do FGTS possibilita que as empresas adequem seus fluxos financeiros em situações de calamidade, nas quais se observam despesas extraordinárias e queda nas receitas, conferindo sustentabilidade ao mercado de trabalho.

6. O Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, por sua vez, consiste, em síntese, na possibilidade de redução proporcional da jornada de trabalho e do salário ou na suspensão temporária do contrato de trabalho, mediante celebração de acordo entre empregador e empregado, com pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda.

7. A ocorrência de situação de calamidade pública pode gerar a suspensão total ou parcial das atividades dos empregadores, ou ainda a abrupta queda de suas receitas, o que implica a necessidade de adoção de medidas que preservem o emprego e a renda.

Nesse contexto, diante de estado de calamidade pública que impeça a continuidade das atividades econômicas, as medidas laborais alternativas e o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda são essenciais para a sobrevivência das empresas e dos empregos, assim como para a manutenção da renda dos empregados.

A MPV nº 1.109, de 2022, está vazada em boa técnica legislativa, obedece aos devidos trâmites legislativos, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, consignados no art. 62 da Carta Magna.

Com efeito, no que tange à constitucionalidade, não há reparos a fazer. O Senhor Presidente da República exerceu a prerrogativa que lhe confere o art. 62 da Carta Magna, ao editar a medida provisória, cujo objeto não incorre nas limitações materiais constantes do inciso I § 1º do mesmo dispositivo, e ao submetê-la à deliberação do Congresso Nacional.

A proposição não se enquadra também nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa

SF/22094.29474-88

forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 63, § 10, CF).

II.2 – Da adequação financeira e orçamentária

Conforme Nota Técnica nº 18, de 2022, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputado, o objetivo da MPV nº 1.109, de 2022, é criar mecanismos de preservação da renda e do emprego durante estado de calamidade pública reconhecido pelo Poder Executivo Federal.

Para tanto, há a previsão de benefício emergencial a ser futuramente pago aos trabalhadores que tiverem o seu salário reduzido ou o seu contrato laboral suspenso. O pagamento do mencionado benefício acarretará a criação de despesa primária de caráter não continuado para União, cujo impacto financeiro-orçamentário deverá ser estimado no momento de sua criação.

Por se tratar de autorização para a criação de benefício monetário futuro, não há, de acordo com a referida consultoria, comprometimento de metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tanto no atual exercício financeiro, quanto em exercícios futuros.

Nesse sentido, confira-se a manifestação da aludida consultoria:

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

SF/22094.29474-88

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

Ausentes, portanto, óbices de natureza financeira e orçamentária à aprovação da MPV nº 1.109, de 2022.

II.3 – Do mérito

II.3.1 Em relação às medidas alternativas laborais, insta destacar que a CLT, em seu art. 468, determina que somente serão lícitas alterações no contrato de trabalho amparadas no consentimento do trabalhador e desde que não lhe causem, ainda que indiretamente prejuízo.

O referido dispositivo norteia as mudanças nos aspectos essenciais do contrato de trabalho, não retirando do empregador, entretanto, o poder de adaptar a prestação dos serviços às necessidades da atividade econômica.

Trata-se de dispositivo que consagra o postulado da condição mais favorável ao trabalhador, positivado no art. 7º, caput, da Carta Magna, de seguinte teor:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

Note-se que o Texto Magno garante ao obreiro, além dos direitos ali previstos, outros (por via legislativa, negocial ou contratual) que visem à melhoria de sua condição social.

Logo, as alterações implementadas pela MPV nº 1.109, de 2022, devem ser analisadas sob o prisma da existência de possíveis melhorias das referidas condições, quando em comparação ao quadro normativo e contratual vigente no momento em que as disposições da proposição em testilha serão aplicadas, qual seja, o de estado de calamidade pública.

Nessa senda, destaca-se o momento de anormalidade para o qual a MPV nº 1.109, de 2022, foi conjurada é semelhante ao vivenciado durante a pandemia de COVID-19.

A referida pandemia exigiu da população brasileira a necessidade de isolamento social, mediante, inclusive, a imposição, por parte

SF/22094.29474-88

do poder público de alguns municípios brasileiros e do Distrito Federal, do fechamento total do comércio.

A mencionada necessidade, assim como a sua correlata imposição, trouxe perdas significativas na renda dos empresários brasileiros que, em muitos casos, tiveram que paralisar totalmente a sua atividade econômica.

Diante dessas circunstâncias, foram editadas as MPs 1.045 e 1.046, de 2021, que contemplaram mecanismos, semelhantes aos ora implementados, para que o empresário pudesse lidar com o aludido momento de crise. Anteriormente às citadas medidas provisórias, diante da ausência de legislação que respondesse de maneira satisfatória ao momento excepcional vivenciado pelo empresário brasileiro, a ele restavam, grosso modo, duas opções.

A primeira era a de dispensar sem justa causa os seus trabalhadores, para não continuar arcando com o pagamento de salários e encargos legais. Tal opção, além de evidentemente desvantajosa para o trabalhador, também é desfavorável ao empresário, ante a necessidade de pronto pagamento de verbas rescisórias, e ao Estado, que se vê obrigado a pagar seguro-desemprego ao trabalhador dispensado.

A segunda opção era negociar com o sindicato da categoria profissional, via acordos ou convenções coletivas de trabalho, uma saída para a situação excepcional acima delineada. Tal opção, em que pese desejável, não era célere o bastante para fazer frente aos efeitos da pandemia do COVID-19, motivo pelo qual não tinha sido adotada.

Por isso, as medidas implementadas pelas referidas medidas provisórias mereciam a chancela deste parlamento, por evitarem a demissão do empregado e possibilitarem ao empregador aliviar os encargos financeiros incidentes sobre a sua atividade econômica.

O Poder Executivo, ciente da necessidade de dar pronta resposta a futuros estados de calamidade pública, vem, por meio da MPV nº 1.109, de 2022, tornar permanente a possibilidade de se implementar, de forma célere, as medidas necessárias à preservação de empregos e à continuidade da atividade econômica.

Embora haja a recorrência de situações de emergência, não há possibilidade de se saber antecipadamente quando acontecerão. Isto porque

SF/22094.29474-88

sua natureza é imprevisível e múltipla: podem ser ocasionadas por fenômenos climáticos, acidentes, fenômenos geológicos, crises sanitárias e até mesmo econômicas.

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 prejudicial à recuperação econômica e aos trabalhadores e empregadores, uma vez que as consequências da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (Covid-19) ainda não foram superadas.

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.

Trata-se de providência que deve ser aprovada pelo Parlamento brasileiro.

Isso porque a possibilidade de implementação do teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho à distância ainda que sem a necessidade de acordo individual, permite que se mantenha a atividade econômica do empregador, preservando-se, além disso, a saúde do empregado, que permanecerá em isolamento social, caso o estado de calamidade pública se assemelhe à pandemia de COVID-19.

Trata-se de solução que, na senda do art. 7º, caput, da Carta Magna da Carta Magna e do art. 468 da CLT, promove melhoria na condição social do trabalhador a ela submetida.

O mesmo pode ser dito em relação ao adiantamento de férias, férias coletivas e feriados. Ainda que a função das férias seja promover a recuperação do empregado após um ano de labor, não se pode desconsiderar que a preservação de seu emprego, neste caso, é superior à concessão tempestiva de tal repouso anual.

Raciocínio semelhante deve ser estabelecido em relação aos feriados, cuja fruição tempestiva não se sobreponha à necessidade de manutenção do vínculo empregatício.

SF/22094.29474-88

A suspensão do recolhimento das contribuições para o FGTS, também, é medida que merece ser elogiada, por desonerar temporariamente a atividade produtiva, sem ocasionar qualquer prejuízo ao trabalhador, que, ao final do contrato de trabalho, poderá sacar os mencionados valores.

Calha salientar, por fim, que a adoção setorizada das medidas previstas na MPV milita em favor de sua aprovação, pois as medidas excepcionais nela previstas somente incidirão sobre empregados de grupos de risco ou sobre empresas diretamente afetadas pelo estado de calamidade pública decretado pelo governo federal.

II. 3.2. Como vimos, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, tem os seguintes objetivos: 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.

Quando da edição das MPVs nºs 936, de 2020 e 1.045, de 2021, a Nota Técnica do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (03/04/2021), destacava que, ao longo de 2020, o Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda, criado para enfrentar os efeitos da pandemia causada pelo COVID-19, possibilitou manter quase 10 milhões de trabalhadores empregados, resultado de 20,1 milhões de acordos firmados nas modalidades previstas no Programa. Estima-se que esse número corresponda a cerca de 30% dos assalariados com carteira de trabalho assinada em todo o país.

Em relação aos custos, o gasto com o benefício, em 2020, foi estimado em R\$ 51,2 bilhões, considerando-se que seriam incluídos e preservados 24,5 milhões de empregos. O programa tenderia, no entanto, a reduzir custos com o pagamento de parcelas do Seguro-desemprego, uma vez que evitaria demissões. Para a nova edição do Programa, em 2021, o governo federal liberou um crédito extraordinário no valor de R\$ 9,98 bilhões.

Conforme os dados disponibilizados no Painel do Benefício Emergencial, no portal do Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho, do Ministério da Economia, do total de acordos firmados no âmbito do Programa, em 2020, 43,6% correspondem a suspensões de contratos e 57,3%, à redução de jornada, além de pequena quantidade de contratos intermitentes (0,9%). Entre os acordos de redução de jornada, predominaram os que estabeleciam redução de 70% da jornada e dos salários

SF/22094.29474-88

(4,4 milhões); em seguida os que previam 50% de redução (3,8 milhões) e, por fim, os que estipulavam 25% de redução (3,0 milhões).

A distribuição, no decorrer do ano, dos acordos sugere concentração, sobretudo, em abril e maio de 2020, declinando daí até o final do ano. Os acordos foram mais numerosos nas regiões Sudeste e Sul, além de presentes em alguns estados populosos do Nordeste. No que se refere às características pessoais dos beneficiários desses acordos, a maioria é composta por trabalhadoras (52,1%), enquanto o perfil etário é bem distribuído entre jovens e adultos. Setorialmente, o Programa teve maior adesão no setor de serviços, que negociou mais da metade dos acordos, seguido pelo de comércio e indústria, ambos com aproximadamente um quinto do total.

Ainda segundo os dados disponibilizados no Painel do Benefício Emergencial em sua última atualização, 22 de março de 2022, em 2021, foram celebrados 3.275.843 acordos, beneficiando 2.593.980 trabalhadores e 634.525 empregadores.

Esses dados evidenciam que, em comparação a outras iniciativas similares para prevenção de demissões mediante redução de jornada e de salário ou suspensão de contratos, com apoio financeiro público, esses programas atingiram escala inédita no país. Esse Programa pode ser incluído no conjunto de medidas que países do mundo inteiro adotaram para mitigar os impactos da pandemia da COVID-19 no mercado de trabalho e na economia.

Ressalte-se que esse tipo de política foi recomendado por organismos internacionais logo que a pandemia começou a se espalhar pelo mundo. Como exemplo, pode-se citar a nota produzida pela Organização Internacional do Trabalho, em março de 2020, que incluiu a “retenção de emprego – trabalho de jornada reduzida” como componente de um dos três pilares chave para o enfrentamento do COVID-19, qual seja, o do apoio ao emprego e à renda.

A proposta da MPV nº 1.109, de 2022, sem dúvida alguma, é bem concebida, e, se for bem monitorada, seguramente gerará bons resultados, especialmente, quando complementada por outros programas que auxiliem no enfrentamento de calamidades.

SF/22094.29474-88

II. 4. Análise das Emendas apresentadas no Senado Federal

A **Emenda nº 149**, do Senador Luiz Pastore, tem por objetivo garantir que o estado de calamidade pública seja reconhecido pelo Congresso Nacional. Contudo, tal medida, se adotada, acarretaria em um atraso na adoção das medidas trabalhistas. É indispensável que as situações de calamidade sejam reconhecidas de forma célere com vistas a preservação de empregos. Por este motivo rejeitamos a emenda.

A **Emenda nº 150**, da Senadora Mara Gabrilli, estabelece a vedação de dispensa, sem justa causa de empregado com deficiência, durante a vigência das medidas trabalhistas alternativas estipuladas na Medida Provisória. Em que pese sua boa intenção, a Medida Provisória em questão, por si só visa impedir a demissão de trabalhadores, sejam eles pessoas com deficiência ou não. Desta forma não acatamos a emenda.

Além disso, inexiste tempo hábil para a realização de modificações no texto aprovado pela Câmara dos Deputados, com a consequente remessa delas à Casa Iniciadora para novo exame, sem que, com isso, a MPV perca a sua vigência, em prejuízo dos milhares de trabalhadores que dela se beneficiarão.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Medida Provisória nº 1.109, de 2022, bem como pelo atendimento dos pressupostos de relevância, urgência e adequação financeira e orçamentária. No mérito, votamos pela sua aprovação e pela rejeição das emendas nºs 149 e 150, apresentadas no Senado Federal.

, Relator

SF/22094.29474-88



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Carlos Portinho

COMPLEMENTAÇÃO DE VOTO

SF/22538.05066-72

De Plenário, sobre as Emendas nº 151 a 172 à Medida Provisória nº 1.109, de 28 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.*

Relator: Senador CARLOS PORTINHO

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as Emendas nºs 151 a 172 à Medida Provisória nº 1.109, de 28 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.

As Emendas nºs 151 a 170, do Senador Fabiano Contarato, têm o seguinte teor, respectivamente: a) dá ao Congresso Nacional a prerrogativa de decretar o estado de calamidade pública previsto no art. 1º da MPV nº 1.109, de 2022 (151 e 152); b) garante o pagamento do Benefício

Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda para pessoas com deficiência, no mesmo valor do Benefício de Prestação Continuada (153); c) aplica o art. 5º da Lei nº 7.998, de 1990, ao Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda devido à empregada doméstica (154); d) condiciona à negociação coletiva a redução da jornada de trabalho e do salário, assim como a suspensão do contrato laboral (155, 157, 158, 160, 161 e 165); e) altera o valor do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda para a média das últimas três remunerações do empregado e dá outras providências (156); f) cria novas regras para o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (159); g) determina que os recolhimentos devidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) serão efetuados com base na remuneração do empregado no momento em que o seu pacto laboral foi suspenso (162); h) remete à negociação coletiva o valor da ajuda pelo empregador ao empregado com contrato de trabalho suspenso (163 e 170); i) suprime os §§ 1º a 3º do art. 32 da MPV nº 1.109, de 2022 (164); j) permite o recebimento de tantos Benefícios Emergenciais de Manutenção do Emprego e da Renda quanto forem os contratos de trabalho titularizados pelo empregado (166); g) estabelece novos valores do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e permite a renegociação das normas coletivas celebradas anteriormente à vigência das medidas laborais alternativas (167); h) prevê o pagamento de indenização adicional ao empregado dispensado sem justa causa durante o período de garantia de emprego previsto na MPV nº 1.109, de 2022 (168); e i) permite a acumulação Benefícios Emergenciais de Manutenção do Emprego e da Renda com o Benefício da Prestação continuada para os aprendizes com deficiência (169).

A Emenda nº 171 – PLEN, do Senador Paulo Paim, condiciona a redução, por acordo individual, do salário e da jornada de trabalho, assim como a suspensão do contrato de trabalho, à inexistência de negociação coletiva sobre a matéria, assim como à ausência de oposição por parte do sindicato da categoria profissional. A Emenda nº 172 – PLEN, de mesma autoria, tem o mesmo teor das Emendas nºs 155, 157, 158, 160, 161 e 165 – PLEN.

I – ANÁLISE

Quanto às Emendas nº 151 e 152 – PLEN, na mesma linha esposada quando da análise da Emenda nº 149 – PLEN, condicionar o reconhecimento do estado de calamidade pública a declaração do Congresso Nacional revela-se incompatível com a celeridade exigida para a preservação de empregos almejada pela MPV nº 1.109, de 2022.

SF/22538.05066-72

A equiparação entre o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda com o Benefício de Prestação Continuada, na forma da Emenda nº 153 – PLEN, não merece ser acolhida pois o primeiro benefício já tem o seu piso fixado em um salário-mínimo.

Quanto à Emenda nº 154 – PLEN, ressalte-se que o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda já é pago observando o disposto no art. 5º da Lei nº 7.998, de 1990.

Em relação às Emendas nºs 155, 157, 158, 160, 161, 165, 171 e 172, condicionar as medidas previstas na MPV nº 1.109, de 2022, à negociação coletiva é incompatível com a celeridade necessária à implementação das medidas previstas na proposição em exame. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) já chancelou a adoção de acordos individuais em situações de calamidade pública, na forma da Lei nº 14.020, de 2000.

A alteração do valor do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda para a média das últimas três remunerações do empregado, na forma da Emenda nº 156 – PLEN, pode ampliar demasiadamente as despesas do programa de manutenção de empregos previsto na MPV nº 1.109, de 2022, o que inviabiliza o seu acolhimento.

A Emenda nº 159 – PLEN, flexibiliza em demasia o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, permitindo que quem não exerça atividade laboral continua perceba o citado benefício.

A Emenda nº 162 – PLEN, ao determinar que os recolhimentos devidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) serão efetuados com base na remuneração do empregado no momento em que o seu pacto laboral foi suspenso, não se coaduna com o equilíbrio financeiro-atuarial previsto no art. 195, § 5º, da Carta Magna.

As Emendas nºs 163 e 170 – PLEN, ao remeterem à negociação coletiva o valor da ajuda pelo empregador ao empregado com contrato de trabalho suspenso, contraria entendimento do STF, no sentido de que, em momentos de calamidade pública, é válida a negociação individual incidente sobre direitos laborais.



SF/22538.05066-72

A garantia provisória de emprego prevista no art. 32 da MPV nº 1.109, de 2022, não é mitigada pelos seus §§ 1º a 3º, motivo pelo qual não se acolhe a Emenda nº 164 – PLEN.

A permissão de recebimento de mais de um Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, na forma da Emenda nº 166 – PLEN, amplia em demasia o impacto financeiro da medida sobre os cofres públicos, não podendo, assim, ser encampada por este Parlamento. Na mesma linha, é o estabelecimento de novos valores para o referido benefício, na forma da Emenda nº 167 – PLEN, que, além disso, atenta contra a segurança jurídica das relações laborais ao impor renegociação das normas coletivas firmadas anteriormente à vigência das medidas laborais alternativas.

A previsão de pagamento de indenização adicional ao empregado dispensado sem justa causa durante o período de garantia de emprego previsto na MPV nº 1.109, de 2022, na forma da Emenda nº 168 – PLEN, desestimula a adoção das medidas nela previstas, motivo pelo qual não merece ser aprovada.

A permissão de acumulação Benefícios Emergenciais de Manutenção do Emprego e da Renda com o Benefício da Prestação continuada para os aprendizes com deficiência, na forma da Emenda nº 169 – PLEN, está prevista no § 6º do art. 28 da MPV nº 1.109, de 2022.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela rejeição das Emendas nºs 151 a 172 - PLEN.

, Relator



SF/22538.05066-72