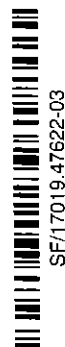




**PARECER Nº           , DE 2017**

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.*



SF/17019.47622-03

**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;

72



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.



SF/17019.47622-03

Página: 2/23 18/04/2017 10:27:42

73d510b4d572d213ac4b6aaeb513b520bf6e46ed



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.



SF/17019.47622-03

Página: 3/23 18/04/2017 10:27:42

73d510b4d572d213ac4b6aaab513b520bf6e46ed



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



SF/17019.47622-03

Página: 4/23 18/04/2017 10:27.42

73d510b4d572d213ac4b6aeeb513b520bf6e46ed



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.

Quando 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. Salienda, 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.”*



SF/17019.47622-03

Página: 5/23 18/04/2017 10:27:42

73d510b4d572d213ac4b6aaeb513b520bf6e46ed



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



SF/17019-47622-03

Página: 6/23 18/04/2017 10:27:42

73d510b4d572d213ac4b6aaeb513b520bf6e46ed



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:



SF/17019.47622-03

Página: 7/23 18/04/2017 10:27:42

73d510b4d572d213ac4b6aaeb513b520bf6e46ed

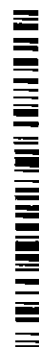


Programa	Adesão			
	Ano	Quant. Beneficiários	Média da Quant. de Adesão	Valor Total de Benefícios
PPE	2015	40.969	5,4	119.080.362,73
	2016	22.376	5,4	50.243.209,11
	<b>Total</b>	<b>63.345</b>	<b>5,4</b>	<b>169.323.571,84</b>
PSE	2016	38	6,0	65.689,54
	2017	2.060	6,0	4.360.561,32
	<b>Total</b>	<b>2.098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

Página: 8/23 18/04/2017 10:27:42

73d510b4d572d213ac4b6aaeb513b520bf6e46ed

