

## MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.091, DE 2021.

Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2022.

### EMENDA DE PLENÁRIO N°

Acrescente-se o seguinte dispositivo à Medida Provisória nº 1.091, de 2021, onde couber:

“Art. NN. A Lei disporá sobre a Política Nacional de Valorização do Salário mínimo, observadas as seguintes diretrizes:

I – reajustes anuais do salário mínimo; e

II – adoção de parâmetros de correção adequados à preservação do poder aquisitivo do salário mínimo, considerados a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC – e o percentual equivalente à taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto – PIB, ambos apurados pelo IBGE.”

### JUSTIFICATIVA

Em 2022, o poder de compra do atual salário mínimo, que é de 1.212 reais, vai cair pela primeira vez desde o lançamento do Plano Real, em 1994. Até 2019, a regra para o aumento do salário mínimo previa a correção pela inflação do ano anterior mais o crescimento do PIB de dois anos antes, o que proporcionou ganhos reais para o piso salarial. Mas essa política tinha prazo de validade e não foi renovada pelo governo do presidente Jair Bolsonaro. Os reajustes passaram a levar em conta apenas a reposição da inflação, medida pelo IPCA.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômico - Dieese -, o salário mínimo perdeu o poder de compra de modo insustentável, pois as famílias brasileiras cuja renda corresponde ao mínimo gastam, em média, 70% de seu valor com produtos da cesta básica, hoje muito caros. Portanto,



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Bira do Pindaré e outros  
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220909219700>

\* CD220909219700\*

diante da situação de recessão que o País atravessa, além dos altos índices de inflação, do aumento nas taxas de juros e do preço dos produtos, torna-se urgente retomar uma política de valorização do salário mínimo.

O salário mínimo é um instrumento econômico fundamental para a promoção do bem-estar social, adotado em dezenas de países e, em muitos, revalorizado por meio de várias iniciativas. O Brasil adota uma legislação do salário mínimo desde 1940. A Constituição de 1988 define, no artigo 7º, inciso IV, que o trabalhador tem direito a um “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender as suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

Com essa finalidade, até 2019 vigorou uma lei que definia uma política de reajuste do salário-mínimo, mas o governo Bolsonaro não definiu nova política de reajuste, tratando apenas da definição pontual do valor para 2020, interrompendo uma política pública que permitiu 25 anos de ganhos reais aos trabalhadores. Afinal, a valorização começou a ser implementada, ainda informalmente, no governo FHC. O Presidente Lula estabeleceu a regra de uma fórmula de reajuste pela inflação medida pelo INPC, mais a variação do PIB de dois anos antes. A Presidente Dilma transformou essa regra em lei. Assim, no período entre 2005 e 2019 o salário-mínimo no Brasil subiu 283,8%, enquanto que a inflação medida pelo INPC avançou 120,2%.

Ressalte-se que a política de valorização do salário-mínimo foi conquistada graças a uma intensa participação social, em ação conjunta das centrais sindicais, por meio de Marchas a Brasília, realizadas anualmente entre 2004 e 2009. Se não houvesse a definição dessa política, o salário-mínimo atual seria de R\$ 573.

O salário-mínimo serve como referência para 48 milhões de trabalhadores, segundo o Dieese. A política de aumentos reais teve uma importância reconhecida para a redução na pobreza no Brasil. Economistas do IBGE e da UFRJ (Alessandra Scalioni e Celia Lessa) fizeram um levantamento que isolou os responsáveis pela queda da pobreza no Brasil, que caiu de 38% da população em 2002 para pouco menos de 16% em 2013. A conclusão foi que fatores relacionados aos aumentos reais para o salário-mínimo foram responsáveis por 38% dessa redução na pobreza. Segundo Marcelo Neri (diretor do FGV Social), em 1995, quando o mínimo teve um reajuste de R\$ 64,90 para R\$ 100,00, a pobreza teve uma queda espetacular, de 10% só naquele ano.

O salário-mínimo é também uma variável que impacta diretamente a economia nacional, estando vinculado ao padrão de acumulação e à estrutura produtiva, fazendo parte da articulação geral de toda a economia. O processo de acumulação de capital exige a adequação entre o padrão de acumulação, a estrutura produtiva, a composição da demanda, a distribuição de salários e os esquemas de financiamento necessários para a realização da produção corrente. Variações no valor do salário-mínimo, portanto, não só provocam alterações na distribuição de salários como também implicam mudanças na composição da demanda.

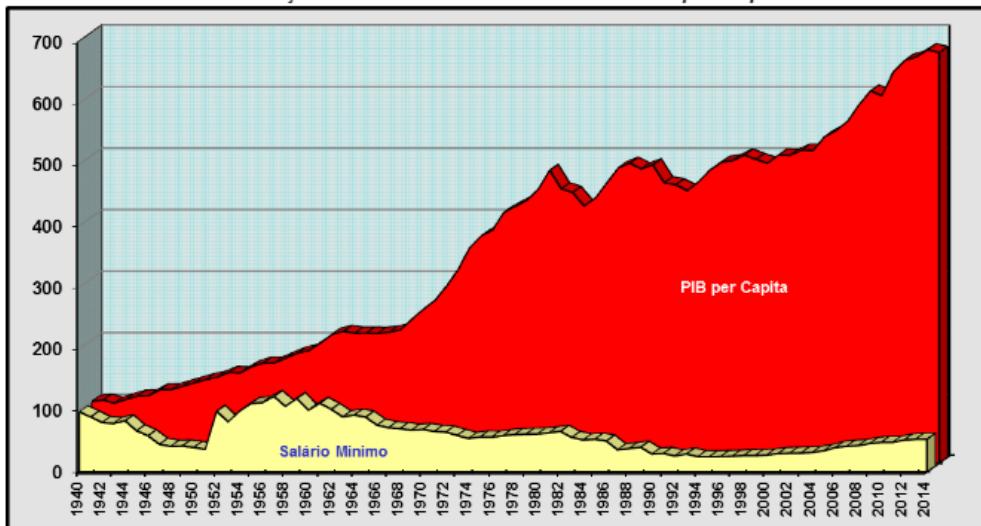


A teoria econômica considera, de uma forma geral, que existem limites dentro dos quais a taxa de salários pode variar historicamente – o que inclui o salário-mínimo. O limite superior é dado em função do progresso técnico e da produtividade do trabalho. O limite inferior, em última instância, é dado pelo valor dos bens necessários à reprodução física da força de trabalho.

Há argumentos na linha de que o Brasil teria atingido o patamar superior. Em 2019, o Banco Mundial alertou que o valor do salário-minimo nacional era elevado e estava desconectado dos ganhos reais de produtividade. Aquela instituição ressaltou que o mínimo brasileiro corresponde a 70% da renda mediana do País, ao passo que nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), essa relação gira entre os 40% e 50%.

Pelo lado do limite inferior, o DIEESE, trabalhando com o conceito de salário-mínimo necessário, estimou o valor de R\$ 4.342,57 em dezembro de 2019. Além de questionar o limite inferior, o DIEESE critica essa alegação de que já haveria sido atingido o limite superior. Estimando os ganhos de produtividade e o crescimento do PIB per capita e cotejando esse dado à variação do valor do salário-mínimo, o DIEESE encontra um espaço ainda muito grande para majorações do mínimo, conforme evidenciado pelo Gráfico 1.

**GRÁFICO 1**  
**Evolução do Salário Mínimo Real e do PIB per capita**



Fonte: IBGE e DIEESE  
Elaboração: DIEESE

O governo, bem como defensores de um reajuste menor para o salário-mínimo, se ancora na tese de ausência de espaço fiscal. Embutido nesse argumento, está a questão do impacto do aumento do salário mínimo para o setor público, como empregador. O DIEESE rebate esse argumento com a constatação de que a quantidade de servidores públicos que recebem um salário-mínimo ser pouco expressiva nas administrações federal e estaduais. No âmbito municipal, essa participação é maior, apesar de que, no dispêndio total, essa não seja tão expressiva.

A lei que fixou a forma de valorização do salário mínimo foi, verdadeiramente, uma política pública, adotada pelo governo, primeiro informalmente,



\* CD220909219700 \*

depois na forma legal. Sob essa ótica, há que se considerar a questão como uma variante do efeito *cliquet*, que estabelece a vedação à diminuição da proteção já ofertada a determinado direito. No caso, o direito social constitucional de garantia da manutenção do poder aquisitivo do salário-mínimo. Também chamado de vedação do retrocesso ou entrincheiramento (*entrenchment*), o efeito *cliquet* consiste em impedir que qualquer medida normativa ou política com o objetivo de supressão ou enfraquecimento dos direitos fundamentais seja adotada, conforme entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Exmo. Sr. Gilmar Mendes, na obra *Curso de Direito Constitucional*<sup>1</sup>. O termo, francês, faz referência à prática dos alpinistas, que, a partir de determinado ponto entendem que não é possível retroceder, apenas continuar, ou seja, seguir subindo até o topo.

O instituto da vedação do retrocesso possui algumas características claras, dentre as quais destacam-se: a) é garantidor da efetividade das normas constitucionais: no caso em tela, garante a efetividade da previsão constitucional de manutenção do poder aquisitivo do salário-mínimo; b) assegura a segurança jurídica: com relação ao salário-mínimo, garante a previsibilidade dos reajustes salariais, fator oportuno tanto para os trabalhadores quanto para os patrões.

O renomado constitucionalista J. J. Canotilho, ao tratar do instituto, afirma que uma vez obtido um determinado grau de realização dos direitos sociais e econômicos (nos quais se incluem os direitos dos trabalhadores), esses passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjetivo. O Prof. Ingo Sarlet afirma que a vedação do retrocesso impõe um patamar mínimo de segurança jurídica e continuidade da ordem jurídica, baseando-se no princípio da dignidade da pessoa humana que requer a satisfação – por meio de prestações positivas, de uma existência condigna para todos.

Já o Ministro do Supremo Tribunal Federal Exmo. Sr. Luis Roberto Barroso, afirmou:

o mencionado princípio [...] é uma derivação da eficácia negativa, particularmente ligada aos princípios que envolvem os direitos fundamentais. Ela pressupõe que esses princípios sejam concretizados através de normas infraconstitucionais (isto é: frequentemente, os efeitos que pretendem produzir são especificados por meio da legislação ordinária) e que, com base no direito constitucional em vigor, um dos efeitos gerais pretendidos por tais princípios é a progressiva ampliação dos direitos fundamentais. Partindo desses pressupostos, o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma

---

<sup>1</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonçalves; COELHO, Inocêncio Mârtires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 280.



política substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por constitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio em seu lugar<sup>2</sup>.

Muito importante essa manifestação do Ministro Barroso porque foi exatamente o que aconteceu no caso em questão. A lei concessiva do direito perdeu vigência (efeito similar a uma revogação) e ficou um vazio no seu lugar (omissão legal), com a decorrência do prejuízo ao direito anteriormente conquistado. E esse entendimento já foi firmado, inclusive, em jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal, conforme a seguir:

“[...] A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v. G.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculos a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.- (ARE 639337 AgR, Relator (a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125)”

---

<sup>2</sup> BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da constituição. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 379



Ou seja, pelo efeito *cliquet*, os direitos não podem retroagir, só avançar. Medidas tendentes a revogar os direitos sociais já regulamentados, sem a criação de outros meios capazes de compensar a anulação desses benefícios, devem ser consideradas inconstitucionais.

Pelos motivos expostos, a política de valorização do salário mínimo é de fundamental importância e precisa voltar a ser implementada.

Assim, solicitamos aos pares o apoio necessário à aprovação desta emenda.

Sala da Comissão, em 22 de maio de 2022.

**Deputado BIRA DO PINDARÉ**  
**Líder do PSB**



Assinado eletronicamente, por delegação do(a) Dep. Bira do Pindaré e outros  
Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD220909219700>



\* C D 2 2 0 9 0 9 2 1 9 7 0 0 \*



## Emenda de Plenário à MPV (Ato Conjunto 1/20) (Do Sr. Bira do Pindaré)

Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2022.

Assinaram eletronicamente o documento CD220909219700, nesta ordem:

- 1 Dep. Bira do Pindaré (PSB/MA) - LÍDER do PSB \*-(P\_7834)
- 2 Dep. Reginaldo Lopes (PT/MG) - LÍDER do PT \*-(p\_7800)
- 3 Dep. Renildo Calheiros (PCdoB/PE) - LÍDER do PCdoB
- 4 Dep. Sâmia Bomfim (PSOL/SP) - LÍDER do PSOL \*-(P\_119782)
- 5 Dep. André Figueiredo (PDT/CE) - LÍDER do PDT \*-(P\_112403)

\* Chancela eletrônica do(a) deputado(a), nos termos de delegação regulamentada no Ato da mesa n. 25 de 2015.

