

NOTA TÉCNICA SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA 1045/2021

Diante da Medida Provisória nº 1.045, de 2021, que institui “o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho”, as entidades signatárias, ao final relacionadas, preocupadas com suas consequências negativas sobre o já fragmentado mundo do trabalho brasileiro, assinam esta Nota Técnica visando, sobretudo, sensibilizar os senhores parlamentares e, mais amplamente, a sociedade, acerca da ineficácia de suas proposições, fundamentadas em promessas não cumpridas da reforma trabalhista de 2017 e Medidas Provisórias subsequentes, enfatizando que expressivas têm sido as pesquisas sobre os impactos de medidas dessa natureza sobre o trabalho¹, com resultados evidenciando pouca ou nenhuma efetividade para criação de ambiente favorável à retomada da atividade econômica e do emprego, contribuindo, ao contrário, para o aprofundamento da exclusão e das desigualdades sociais, como abordado no item 03, “A FALÁCIA DOS ARGUMENTOS”. Confia-se que tais proposições não serão aprovadas.

1. INTRODUÇÃO: A MEDIDA PROVISÓRIA E A EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A Medida Provisória (MPV) nº 1.045, de 2021, institui “o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para o enfrentamento das consequências da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho”.

Segundo sua Exposição de Motivos nº 106, trata-se de medida necessária tendo em vista: o término do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, instituído pela Lei nº 14.020, de 2020; a permanência da pandemia, com uma segunda onda de contaminações e nova cepa do vírus; e os seus relevantes efeitos na economia, especialmente no desemprego e na informalidade.

Os seus objetivos originários estão no tripé: redução da jornada de trabalho e salários; suspensão temporária dos contratos de trabalho; e o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, custeado com recursos da União, operacionalizado e pago pelo Ministério da Economia ao empregado.

Além disso, a MPV trata das seguintes providências: - possibilidade de cancelamento do aviso prévio, de comum acordo entre empregador e empregado e permissão para que adoção das medidas do novo programa emergencial nessa hipótese; - não aplicação da hipótese de indenização prevista no art. 486 da CLT quando o Poder Público determinar paralisação ou suspensão de atividades para o enfrentamento da emergência de saúde pública; e suspensão, por 180 (cento e oitenta) dias, dos prazos para defesa e recurso no âmbito de processos administrativos físicos.

2. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Contudo, o Projeto de lei de conversão da MPV nº 1.045, de 2021, de relatoria do Deputado Federal Christino Áureo, ampliando esses objetivos iniciais, contempla dois novos programas denominados : Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore) e Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip), bem como, promove alterações de caráter definitivo (não limitadas ao período de emergência pública) na legislação trabalhista em vigor no país, radicalizando a reforma trabalhista vigente desde 2017,

¹ Ver resultados de pesquisa coordenada pelo Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, CESIT, do Instituto de Economia da Unicamp, cuja publicação está disponível em: <https://www.cesit.net.br/lancamento-o-trabalho-pos-reforma-trabalhista-28-6/>.

e cujos resultados prejudiciais ao próprio mercado de trabalho os dados da PNAD – C estão a evidenciar.

Essa ampliação dos objetos originais da Medida Provisória encontra vedação constitucional, violando os princípios democráticos e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), porque no processo legislativo de conversão de Medidas Provisórias em Lei, em razão do caráter de urgência e relevância das matérias tratadas, não há debate público aprofundado sobre os temas regulados e as proposições não são submetidas às comissões temáticas de ambas as casas do Congresso Nacional. Desta forma, ampliar o objeto inicial da Medida Provisória por meio de projeto de lei de conversão representa burla ao legítimo procedimento democrático de elaboração das leis, como, aliás, já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade no julgamento da **ADI 5124** de Relatoria da Ministra Rosa Weber, com acórdão do Ministro Edson Fachin, publicado em 10 de maio de 2016. Esse acórdão é claro quanto à impossibilidade dessa inclusão, como, a seguir, parcialmente se transcreve, visando a que seja respeitado (grifos nossos):

[...]

O uso hipertrofiado de instrumento excepcional – Medida Provisória –, ordinarizando-o, deturpa diuturnamente o processo legislativo desenhado pela Constituição, gerando distorções ilegítimas na arena democrática. Nessa quadra, a prática das emendas parlamentares no processo de conversão de medida provisória em lei com conteúdos temáticos distintos dos nela versados apresenta fortes complexidades democráticas.

[...]

Quando uma Medida Provisória, ao ser convertida em lei, passa a tratar de diversos temas inicialmente não previstos - não raras vezes de modo precoce -, o seu papel de regulação da vida comum vê-se enfraquecido no que diz respeito à legitimação pelo procedimento democrático. Gera-se, com tal prática, insegurança justamente por submeter ao rito de discussão e aprovação excepcionais e céleres, sem sequer se fazer necessária a alegação dos requisitos constitucionais da relevância e da urgência necessários para a edição de Medida Provisória. Ressalte-se, assim, que os temas inseridos na lei de conversão que não guardam pertinência com a Medida Provisória se veem privados de passar pelas Comissões temáticas de ambas as casas do Congresso Nacional e sua consequente especialização. Tais temas são, dessa forma - e a um só tempo -, privados da submissão a um escrutínio mais aprofundado no âmbito do próprio Congresso Nacional, bem como de um debate público que permita a maturação das reflexões sobre eles, em prejuízo com o diálogo com a comunidade ampla de intérpretes da Constituição. Perceba-se: a realização de audiências públicas não se afigura compatível com os exíguos prazos do procedimento legislativo de conversão.

[...]

Nesse sentido, as entidades signatárias desta Nota Técnica, a fim de evitar nulidades formais, apontam que as matérias não diretamente relacionadas ao objeto originário da Medida Provisória nº 1.045/2021 e que promovem alterações na legislação material e processual do trabalho não podem ser incluídas no projeto de lei de conversão, somente podendo ser objeto de propostas legislativas específicas, com amplo debate público, com participação dos representantes dos trabalhadores e empregadores e submissão das propostas às comissões temáticas de ambas as casas do Congresso Nacional e sua consequente especialização.

3. A FALÁCIA DOS ARGUMENTOS

O Novo Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda estabelecido pela Medida Provisória no. 1045 apresenta as mesmas diretrizes do Programa Emergencial que vigorou até 31 de dezembro de 2020, previsto na Lei 14.020/20 (conversão da Medida Provisória no. 936/20), possibilitando a adoção das medidas de redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, a suspensão temporária do contrato de trabalho e o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, custeado com recursos da União. Segundo os argumentos apresentados pelo Executivo, o programa é fundamental para enfrentar os impactos da pandemia que, agravada em 2021, impede a retomada da economia brasileira. Segundo o governo, a continuidade das atividades empresariais e a manutenção dos empregos somente serão viabilizados pelo ajuste entre a oferta de mão de obra e à demanda das atividades econômicas do momento, com a adequação dos custos empresariais.

Essas promessas e expectativa dos seus idealizadores, já presentes quando da apresentação da reforma trabalhista de 2017, não se concretizaram nos quase quatro anos de sua vigência (CESIT, 2021). Ao contrário: mostram uma economia estagnada, com insuficiente recuperação em torno de 1% ao entre 2017 e 2019, incapaz, até o momento, de dinamizar o mercado de trabalho. Já os dados da PNAD-C do IBGE evidenciam expressivo aumento da informalidade, desemprego, subcontratação, exclusão, comprometendo a capacidade de consumo das famílias e as decisões de investimentos. Na contramão do prometido, o emprego do setor privado com carteira assinada que, em 2014, representava 48,9%, caiu para 44,1% em 2019. O trabalho “por conta própria” aparece como principal responsável pelas ocupações geradas a partir de 2017: enquanto entre 2017 e 2019 o trabalho sem carteira evoluiu em 12,6%, o “por conta própria” aumentou 11,5%. São resultados, entre outros, que escancaram cenário negativo à formação de relações de trabalho decentes, contrastando com as promessas dos idealizadores da reforma trabalhista que, agora, são reiteradas.

Não restam dúvidas, portanto, de que a crise sanitária global da Covid-19 chegou ao Brasil em contexto de baixo dinamismo econômico, deteriorado pela crise instalada, sobretudo, a partir de 2016. Não menos certo é que o mercado de trabalho brasileiro é historicamente assimétrico, heterogêneo, pouco estruturado, com altas taxas de desemprego, informalidade e rotatividade, além de baixos salários e desigual distribuição dos rendimentos do trabalho² e que tanto a reforma trabalhista de 2017 quanto a pandemia da Covid-19 agravaram o quadro de desestruturação, queda de rendimentos e fragilização das organizações sindicais.

Nesse ponto, é necessário apontar que a Medida Provisória 1045 e o programa emergencial por esta estabelecido, além de não integrarem parcela expressiva de trabalhadores e trabalhadoras ao sistema público de proteção social, em um cenário em que cerca de 80 milhões estão fora da força de trabalho, nem de longe trazem elementos que possam superar os dramas do desemprego, desalento, subocupação, crescimento da informalidade e dos trabalhadores “por conta própria”, em regra empregados disfarçados, bem como os da inserção com baixos salários e sem direitos.

Ademais, vale novamente enfatizar o que tanto as experiências e as pesquisas internacionais e nacionais evidenciam: não é reduzindo direitos que a inserção desses trabalhadores se dará, mas, sim, dinamizando a economia, o que as propostas originais da Medida Provisória em comento e os programas inseridos posteriormente não terão condições de fazer, o que já fora insistentemente afirmando quando das discussões sobre as Medidas Provisórias 905/19,

² Ver: MANZANO, Marcelo; BORSARI, Pietro. “Redução salarial proposta pelo governo empurra o país para a depressão”. Fundação Perseu Abramo, 3 de abril/2020. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2020/04/03/reducaosalarial-proposta-pelo-governo-empurrara-pais-para-a-depressao/>. Bem como CESIT. Pós-reforma trabalhista (2017), volumes 1 e 2 / organização: José Dari Krein [et al.]. São Paulo: CESIT, 2021.

927/20 e, inclusive, sobre a 936/20, convertida na Lei 14.020/20. Ao contrário, a redução dos ganhos do trabalho deprime a demanda por consumo, provocando significativo impacto sobre demanda por bens e serviços, com danos e prejuízos à própria saúde da economia que a Medida se propõe a defender³. Os dados do mercado de trabalho brasileiro depois de quase quatro anos da reforma trabalhista de 2017, aprovada a partir das promessas de incorporação da massa de excluídos ao mercado de trabalho, estão aí, penalizando os mais vulnerabilizados, sobretudo as mulheres e os jovens⁴.

No contexto específico das medidas emergenciais voltadas ao mercado de trabalho, as Medidas Provisórias antes referidas e, agora, a Medida Provisória 1045, aprofundam a lógica da reforma trabalhista de 2017, ampliando o poder discricionário dos empregadores de definirem as regras da contratação e das condições do trabalho, transferindo aos trabalhadores custos e riscos inerentes à atividade empresarial, sem que a prometida retomada do crescimento econômico se efetive. E o projeto de conversão em lei da Medida Provisória 1045/20, acrescido das emendas parlamentares, vai na mesma linha, contribuindo para promover a destruição da arquitetura normativa dos direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988. Difundida sob premissas falsas de geração e manutenção de empregos e renda, modernização da legislação trabalhista e necessidade de promover segurança jurídica, dissocia-se da principiologia humanística e social que balizaram a Constituição de 1988 e da concepção de Estado Democrático de Direito.

Fazendo letra morta ao patamar mínimo civilizatório de que trata o artigo 7º da Constituição, emerge da desmedida prevalência do poder econômico na relação entre capital e trabalho, com mecanismos em direção contrária, regressiva e desigualadora. Quanto aos jovens, ao introduzir modalidade a eles direcionada, penaliza de forma inaceitável esse segmento como se abordará no item 05 desta nota.

4. PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA

O Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda para trabalhadores formais, objeto da Medida Provisória 1045, estabelece, pelo prazo de cento e vinte dias, contados da publicação da Medida Provisória, a possibilidade de redução da jornada com proporcional redução de salários, em percentuais que variam de 25%, 50% a 70%, e a possibilidade de suspensão dos contratos de trabalho, por até 120 dias, com pactuação por meio de convenção, acordo coletivo ou acordo individual de trabalho (empregador e empregado).

A garantia provisória de emprego que o programa diz assegurar, na realidade garantia de emprego não é, pois admite a ruptura imotivada do contrato de trabalho, mediante indenização correspondente a 50%, 75% e 100% dos salários a que o empregado teria direito até o final do período da suposta estabilidade, respectivamente nas hipóteses de redução de jornada de trabalho e de salário igual ou superior a 25% e inferior a 50%; superior a 50% e inferior a 70%; igual ou superior a 70%. Portanto, transforma a garantia de emprego em uma indenização pecuniária, não garantindo emprego, renda e, tampouco, os necessários fluxos de renda. Os resultados de quebra dos pequenos negócios e aumento de desemprego muito se fizeram sentir durante a vigência da MP 936, convertida na Lei 14.020/20.

Por outro lado, o valor do benefício emergencial, pago pelo governo a partir da data do início da redução da jornada de trabalho e do salário ou da suspensão temporária do contrato, tem

³ BIAVASCHI, Magda B.; VAZQUEZ, Bárbara V. “Medidas para o trabalho no contexto da pandemia: um atentado contra a razão humana”. *GT Mundos do Trabalho do CESIT/Unicamp*, 2020, disponível em: <https://www.cesit.net.br/medidas-para-o-trabalho-no-contexto-de-pandemia-um-atentado-contra-a-razao-humana/>

⁴ CESIT. Pós-reforma trabalhista (2017), volumes 1 e 2, CESIT, 2021. Disponível em: www.cesit.org.br.

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. Na hipótese de redução de jornada de trabalho e de salário, será calculado com a aplicação do percentual da redução sobre a base de cálculo; e na hipótese de suspensão temporária do contrato de trabalho, terá valor mensal equivalente a cem por cento do valor do seguro-desemprego a que o empregado teria direito; ou equivalente a setenta por cento do valor do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, na hipótese em que a empresa que tiver auferido, no ano-calendário de 2019, receita bruta superior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais); nessa hipótese é devido o pagamento pelo empregador de ajuda compensatória mensal no valor de trinta por cento do valor do salário do empregado, durante o período de suspensão temporária do contrato de trabalho pactuado, sistema que vigeu no período da MP 936/20, e na lei de conversão. Os danos foram sentidos e tratados em diversos estudos. Por outro lado, fundamenta na prevalência dos ajustes individuais, impõe aos trabalhadores - em condição de vulnerabilidade diante do empregador, sobretudo em momento de pandemia - a vontade do mais forte. A possibilidade de ajustes individuais atinge ainda o instituto da negociação coletiva tornando desnecessária a participação dos sindicatos no estabelecimento das condições de pactuação.

Outro aspecto grave no Programa Emergencial é a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência das medidas de redução de jornada e salário e suspensão do contrato de trabalho, por ato normativo do Executivo. Assim, sob o pretexto ilusório de manter emprego e renda, a proposta, na realidade, encolhe ainda mais o sistema de proteção social brasileiro.

5. REGIME ESPECIAL DE TRABALHO INCENTIVADO, QUALIFICAÇÃO E INCLUSÃO PRODUTIVA – REQUIP

Editada a Medida Provisória 1045/21, foi apresentada emenda parlamentar estabelecendo o Regime Especial de Trabalho Incentivado – REQUIP, modalidade de prestação de serviço a prazo determinado, com prazo de 3 (três) anos, para jovens de 18 a 29 anos, trabalhadores sem vínculo de emprego e de baixa renda oriundos de programas federais de transferência de renda, remunerada por bônus de inclusão produtiva – BIP, pagos com recursos público ou por bolsa de incentivo à qualificação – BIQ, a cargo do contratante dos serviços.

Pelo texto, o REQUIP torna facultativo o recolhimento previdenciário e fiscal; permite a substituição das férias remuneradas por recesso de 30 (trinta) dias não integralmente remunerado sendo permitido o parcelamento em até 3 períodos, desde que um deles não seja inferior a 14 (quatorze) dias corridos, e os demais não inferiores a 5 (cinco) dias corridos cada um. Desorganizando ainda mais as precárias relações de trabalho, acirrando as desigualdades e a concorrência, com graves impactos sobre a democracia.

E não atinge apenas a faixa etária regularmente abrangida pelos contratos de aprendizagem, mas permite que, da cota legal, objeto do art. 429 da Consolidação das Leis do Trabalho, seja deduzido o percentual de jovens em situação de vulnerabilidade, contratados por meio do REQUIP – de 5 a 15% do número total de empregados, progressivamente. A dedução proposta contraria o Decreto nº 9.579/2018 que determina que sejam contratados prioritariamente, como aprendizes, adolescentes de 14 a 18 anos, faixa etária inferior à alcançada pelo REQUIP.

A nova modalidade viola o modelo de proteção social estabelecido pela Constituição, negando os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, da CF); os direitos fundamentais sociais, que têm por escopo a melhoria das condições sociais dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º da CF); a valorização do trabalho humano (art. 170, caput, da CF); o primado do trabalho (art. 193 da CF) e o princípio da isonomia remuneratória e da não discriminação (art. 7º, incisos XXX e XXXII da CF), pressupostos para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e para a redução das desigualdades sociais e regionais, objetivos fundamentais da República, cuja finalidade precípua é assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Ressalte-se, ainda, que o Regime Especial não representa compromisso efetivo com a qualificação profissional dos trabalhadores por ele alcançados, seja porque não há vinculação das atividades práticas ao conteúdo teórico, seja porque a carga horária de 180 horas anuais é inferior às 400 horas exigidas para a aprendizagem, seja porque retira do Sistema S os recursos para pagamento dos benefícios estabelecidos, prejudicando seu custeio, aliás, um dos maiores responsáveis pela realização de cursos de aprendizagem no Brasil. O não compromisso efetivo com a qualificação profissional de jovens trabalhadores, afronta os artigos 205 e 227 da Constituição da República, o inciso XXVI da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, os artigos 4º e 69 do Estatuto da Criança e do Adolescente e os artigos 14 e 155, V, do Estatuto da Juventude.

Ainda, a facultatividade de recolhimento das contribuições previdenciárias configura autêntica renúncia fiscal, sem qualquer contrapartida social direta, além do prejuízo que causa aos trabalhadores sujeitos à nova modalidade de contratação.

O texto também prevê que os contratados pelo REQUIP não constituem categoria profissional e, portanto, os dispositivos do Termo de Compromisso de Inclusão Produtiva não serão objeto de negociação coletiva, ficando o ofertante autorizado a oferecer liberalidades e condições mais favoráveis. A vedação à organização sindical, nega o reconhecimento dos acordos e convenções coletivas, violando os princípios constitucionais da autonomia e liberdade sindical (art. 8º da CF/88), além dos princípios convencionais sobre a matéria, ferindo o necessário diálogo social.

Dessa forma, ao introduzir essa modalidade, prejudica todo o conjunto da sociedade. Ao inserir os jovens a uma forma de contratar mais barata, descartável, insegura, sem os direitos da relação de emprego, contribui para acirrar as assimetrias de um mercado de trabalho historicamente desigual, agigantando os graves problemas de inserção social que a reforma trabalhista de 2017 tratou de aprofundar. Além de legitimar discriminação negativa via contrato de trabalho de reduzidos direitos, faculta essa forma a 1/4 dos trabalhadores da mesma empresa, estimulando essa forma de contratar em frontal, fortalecendo o poder discricionário do empregador em espúria concorrência entre a massa trabalhadora, na contramão dos esforços de construção de uma sociedade melhor e que ofereça aos jovens possibilidades de um futuro integrado e melhor.

6. PROGRAMA PRIMEIRA OPORTUNIDADE E REINSERÇÃO NO EMPREGO -PRIORE

O Programa Primeira Oportunidade e Reinscrição no Emprego – Priore, previsto na proposta do Relator, permite a contratação por prazo determinado de trabalhadores com idade entre 18 (dezoito) e 29 (vinte e nove) anos, relativamente ao registro do primeiro emprego em Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ou maiores de 55 anos e que estejam sem vínculo formal de emprego há mais de 12 (doze) meses.

Apesar da redação do projeto indicar que o Priore teria por objetivo preencher somente novos postos de labor, a interpretação sistemática dos dispositivos legais do projeto conduz à conclusão contrária, uma vez que há previsão de que um quarto (25%) do total do quadro de empregados da empresa pode ser ocupado por essa via, percentual calculado sobre a média de todos os empregados registrados desde antes do reconhecimento oficial do início da pandemia no Brasil (1º de janeiro de 2020) até o último dia do mês anterior ao da publicação da lei e que é possível a recontração, pelo Priore, de pessoas antes contratadas por outras modalidades contratuais, ou, até mesmo, por intermédio desse mesmo programa, desde que respeitado um intervalo de 180 (cento e oitenta) dias da data da dispensa.

Ainda prevê que o contrato por prazo determinado do Priore pode ter duração de até 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser prorrogado por 36 (trinta e seis) meses após a vigência da lei. Permitindo a ocorrência de sucessivas prorrogações, afastando a incidência da norma prevista no art. 451 da CLT. Também prevê a possibilidade de conversão do contrato de trabalho por

meio do PRIORE em contrato por prazo indeterminado se houver infração aos prazos contratuais estabelecidos, mas desconsidera, porém, o cabimento de tal conversão na hipótese de descumprimento de outros critérios de enquadramento no programa, como público alvo, inexistência de vínculo prévio para fins de caracterização do primeiro emprego, prazo mínimo para reinserção no mercado, prazos de quarentenas e limite de salário-base.

O PRIORE rebaixa os direitos dos trabalhadores e reduz os custos da despedida, com redução do adicional incidente sobre os valores ao FGTS de 40% para 20% e das alíquotas de FGTS para percentuais que variam de 2 a 6%. Com isso, e com as desonerações da folha, os fundos públicos são atingidos brutalmente e, por decorrência, as políticas públicas que os fundos financiam serão impactadas. Ao possibilitar tratamento diferenciado, sobretudo quanto ao aspecto remuneratório, entre trabalhadores jovens ou idosos admitidos via PRIORE e demais empregados da mesma empresa, viola os artigos 3º, III e IV, 5º caput, e 7º, caput e XXX, da CF/88, além das normas internacionais, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, a Convenção nº 111 da OIT e a Convenção Americana de Direitos Humanos. Mais uma vez, as promessas de uma organização do trabalho que, segundo Belluzzo, prevaleceu nos primórdios do capitalismo primitivo, em tempos de *putting out*⁵.

7. COMPETÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DE NORMAS TRABALHISTAS

A proposta de conversão de lei atribui ao Executivo competência para dispor sobre a adoção das medidas de suspensão temporária do contrato de trabalho e redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, com o pagamento do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, para o enfrentamento das consequências sociais e econômicas em situações de emergência de saúde pública ou estado de calamidade pública em âmbito nacional, estadual, municipal ou do Distrito Federal reconhecidas pela União, na forma da lei.

Assim, afronta o princípio da separação do poderes. O artigo 2º da Constituição dispõe: “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A consagração da separação dos poderes tem assento na independência e harmonia entre os órgãos do poder político, na ausência de relação de subordinação ou dependência quanto ao exercício de suas competências específicas e, ao mesmo tempo, no estabelecimento de mecanismo de controle mútuo entre os poderes (*checks and balances*), garantia do Estado Democrático de Direito. Ademais, a competência do Poder Executivo da União para legislar em situações de relevância e urgência é excepcional e, ademais, dispõe de mecanismos próprios, como é o exemplo da própria medida provisória (artigo 62 da CF/88).

8. SISTEMA DE GRATUIDADE DA JUSTIÇA

O texto do projeto de lei de conversão propõe alterações à CLT, à Lei nº 5.010, de 1966 (que organiza a Justiça Federal e dá outras providências), à Lei nº 10.259, de 2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais), e à Lei nº 13.105, de 2015 (Código de Processo Civil), especialmente para estabelecer que terá direito a esse benefício a pessoa pertencente à família de baixa renda, assim entendida: i) aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou ii) aquela com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos. A prova dessa condição deverá ser realizada por meio da apresentação pelo autor do comprovante de habilitação em cadastro oficial do governo federal instituído para programas sociais, não bastando a mera apresentação de declaração de insuficiência de recursos para o pagamento das custas e honorários do processo.

No que se refere ao processo trabalhista, propõe ter direito ao benefício da justiça gratuita a pessoa física que, durante a vigência do contrato de trabalho mais recente, tenha percebido salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do RGPS. Propõe ainda que seja incluída entre as hipóteses de litigância de má-fé a alteração da verdade

⁵ BELLUZZO, Luiz Gonzaga. “O trabalho tem futuro”, Revista Carta Capital, 22 de julho/2020, p. 35

dos fatos em relação ao preenchimento dos requisitos para a obtenção da justiça gratuita (art. 793-B, VIII, da CLT), bem como revogar os §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Lei nº 5.584, de 1970, que tratam da assistência judiciária na Justiça do Trabalho. Nesse sentido, fere o direito de acesso ao Poder Judiciário, trazendo obstáculos aos ajuizamentos das ações que busquem reparar lesões a direitos.

O instituto da justiça gratuita previsto na Lei 1.060/50, aplicado à esfera trabalhista diante da omissão do art. 769 da CLT e da compatibilidade com os princípios que norteiam o Processo do Trabalho e a assistência judiciária prevista na Lei 5.584/70, são estratégicos e fundamentais para a efetividade da garantia constitucional do acesso à justiça no âmbito da Justiça do Trabalho. No mesmo sentido, a Lei 10.537/2000 que modificou a redação dos artigos 789 e 790 da CLT, estabelecendo a concessão, a requerimento ou de ofício, dos benefícios da gratuidade da justiça para aqueles que recebessem até dois salários mínimos ou que declaram condição de miserabilidade. A Constituição Federal garante os valores fundamentais da igualdade, do acesso amplo à ordem jurídica justa, do direito à decisão judicial por Tribunal competente e imparcial, direitos e garantias fundamentais que não comportam retrocesso, cabendo ao Estado assegurá-los sempre com olhos postos na cláusula transformadora (CF artigo 3º).

Merece destaque o fato de que o Supremo Tribunal Federal vem dando amplitude à garantia fundamental de assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, fixada no artigo 5º, LXXIV da Constituição. Não se pode conceber a concretude das garantias de acesso à ordem jurídica justa e da isonomia, sem reconhecer a amplitude da garantia constitucional de assistência jurídica integral e gratuita. Nesse sentido, as restritas hipóteses em que o trabalhador terá acesso à gratuidade da justiça e à assistência judiciária, contidas no projeto de lei, por si, aniquila o único caminho de que dispõe para ver garantidos os seus direitos sociais, representando, portanto, negativa dos direitos fundamentais, tornando inacessíveis os meios de sua reivindicação judicial.

A inconstitucionalidade material da proposta de alteração legislativa está alicerçada nas violações aos arts. 1º, incisos III e IV; 3º, incs. I e III; 5º, caput, incs. XXXV e LXXIV, e § 2º; e 7º a 9º da Constituição da República, desequilibrando a paridade de armas processuais entre os litigantes trabalhistas, as normas violam os princípios constitucionais da isonomia (art. 5º, caput), da ampla defesa (art. 5º, LV), do devido processo legal (art. 5º, LIV) e da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV). Está caracterizada a inconstitucionalidade formal pela violação ao artigo 62, I, "b", da CF/88 ao introduzir matérias processuais.

9. ACORDOS EXTRAJUDICIAIS COM CLÁUSULA DE QUITAÇÃO GERAL

O projeto prevê a inserção de três parágrafos ao artigo 855-D da CLT, alterando o processo de jurisdição voluntária para homologação de acordo extrajudicial pela Justiça do Trabalho, instituto inserido na CLT pela Lei 13.467/2017 (Reforma Trabalhista). Segundo o projeto, na homologação de acordos extrajudiciais, as partes detêm autonomia para estabelecer cláusula de quitação geral do contrato de trabalho ou das parcelas e valores declarados, competindo ao juiz do trabalho decidir pela homologação ou não do acordo em sua integralidade, não podendo retirar cláusula nele inserida e ajustada entre as partes. Há ainda determinação de que, no exame do acordo, a Justiça do Trabalho analise apenas a conformidade dos elementos essenciais do negócio jurídico, respeitado o § 3º do art. 104 do Código Civil.

A homologação de acordo extrajudicial com quitação geral referente ao contrato de trabalho configura inegável prejuízo ao trabalhador, por caracterizar a renúncia a direitos não postulados, ofendendo os princípios básicos do Direito do Trabalho como ramo protetivo, destacando-se o princípio da indisponibilidade, além de contrariar diretamente a garantia constitucional de acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF/88).

Ademais, essa possibilidade de quitação geral, aliada à restrição imposta à atuação da Justiça do Trabalho quanto à análise do conteúdo do acordo celebrado, limitada à verificação dos elementos essenciais do negócio jurídico, representa potencial estímulo ao manejo fraudulento da homologação judicial, com cerceamento de posterior acesso à Justiça por trabalhadores com direitos desrespeitados. A ideia de solução pacífica e do tratamento adequado de conflitos não pode desconsiderar a assimetria do poder econômico e jurídico presente nas relações de trabalho, sobretudo considerada a vulnerabilidade do empregado em situações que envolvem, na maioria das vezes, ruptura da relação de emprego. Ainda quanto ao tema, está caracterizada a inconstitucionalidade formal pela violação ao artigo 62, I, “b”, da CF/88, que proíbe medidas provisórias sobre matérias processuais.

10. REDUÇÃO DO ADICIONAL DE HORAS EXTRAS PARA JORNADAS ESPECIAIS DE TRABALHO

A proposta de lei faculta a extensão continuada da duração normal do trabalho até o limite de 8 horas diárias no caso de atividades ou profissões com jornadas especiais e reduzidas de trabalho, estabelecidas em lei, mediante acordo individual escrito, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, assegurando ao empregado adicional de 20% pelas horas adicionais que passam a compor a duração normal do trabalho. A referida alteração poderá ser aplicada, inclusive, posteriormente ao período de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, por iniciativa exclusiva do empregado, não podendo ser pactuada no caso de atividades ou operações consideradas insalubres.

A proposição afronta o artigo 7º, XVI, da CF/88, que assegura remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, a 50% da hora normal. Ainda, o pagamento do percentual mínimo é imperativo constitucional, sendo inafastável pela legislação ordinária ou pela vontade das partes. Além do mais, a proposta não apresenta qualquer relação com o objeto originário da MP 1045/2021, circunscrito às medidas emergenciais de manutenção do emprego e renda no contexto da pandemia do coronavírus, mesmo porque, segundo o texto apresentado, poderá ser aplicada, inclusive, posteriormente ao período de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, por iniciativa exclusiva do empregado.

11. EXAMES MÉDICOS OCUPACIONAIS POR TELEMEDICINA

O projeto propõe a inclusão do § 8º ao art. 168 da CLT, para dispor que o empregador poderá, a seu critério, optar pela realização dos exames médicos ocupacionais periódicos, para os trabalhadores em atividade presencial ou em teletrabalho, por meio de telemedicina. De acordo com a Lei nº 12.842/2013, que dispõe sobre o exercício da medicina, são atividades privativas do médico (art. 4º) a determinação do prognóstico relativo ao diagnóstico nosológico (inciso X), a realização de perícia médica e exames médico-legais, excetuados os exames laboratoriais de análises clínicas, toxicológicas, genéticas e de biologia molecular (inciso XII) e a atestação médica de condições de saúde, doenças e possíveis sequelas (inciso XIII), entre outros. Nesse contexto, o critério e a faculdade para realização dos exames médicos ocupacionais periódicos via telemedicina corresponde a típico ato médico. Daí que atribuir a decisão sobre sua aplicação ao empregador usurpa as atribuições privativas do médico responsável pelos exames ocupacionais ou coordenador do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional.

Ademais, a realização dos exames médicos ocupacionais, muitas vezes, exige exame físico do trabalhador, sobretudo, na análise das funcionalidades motora e locomotora. E não se deve perder de vista que o objetivo dos exames ocupacionais de admissão, periódicos e demissão, está atrelado à preservação da saúde dos trabalhadores.

12. NATUREZA JURÍDICA DA ALIMENTAÇÃO E PRÊMIO

O projeto explicita a natureza não salarial da alimentação fornecida ao trabalhador, inclusive em relação aos empregados que, habitualmente, já percebiam o benefício, antes da adesão do

empregador ao PAT. E, propõe alteração do artigo 458 da CLT, para excluir a alimentação do rol de utilidades que a empresa pode fornecer ao empregado como parte de seu salário.

Quanto aos prêmios, dispõe serem válidos independentemente da forma de seu pagamento e do meio utilizado para a fixação, inclusive por ato unilateral do empregador, mediante ajuste com o empregado ou grupo de empregados, bem como por norma coletiva, mesmo quando pagos por fundações e associações, observados os seguintes requisitos: i) pagos exclusivamente a empregados, de forma individual ou coletiva; ii) decorram de desempenho superior ao ordinariamente esperado, avaliado discricionariamente pelo empregador, desde que o desempenho ordinário tenha sido previamente definido; e iii) o pagamento de qualquer antecipação ou distribuição de valores é limitado a 4 (quatro) vezes no mesmo ano civil e, no máximo, a 1 (um) pagamento no mesmo trimestre civil. São propostas que, além de não apresentarem qualquer relação com o objeto originário da MP, reduzem direitos garantidos.

13. INSPEÇÃO DO TRABALHO E FISCALIZAÇÃO DE NORMAS DE PROTEÇÃO AO LABOR

O projeto de conversão modifica parâmetros para a aplicação do critério da dupla visita orientadora criando embaraços à fiscalização do Trabalho, impedindo a aplicação de sanções trabalhistas, alargando intervalos, criando situações que podem incentivar o descumprimento da legislação laboral.

Importante esclarecer que, hoje, a dupla visita é prevista em duas situações excepcionais: diligências em momento posterior à vigência das novas normativas legais e visitas aos locais de trabalho recém-inaugurados. Porém, o projeto amplia as hipóteses, incluindo circunstâncias de grave descumprimento da legislação que podem configurar ilícito penal, como são as infrações à saúde do trabalhador de natureza leve e as violações envolvendo trabalho infantil e escravo, já que ressalvadas somente as “irregularidades diretamente relacionadas à configuração da situação”. Além disso, quanto ao planejamento de ações de inspeção do trabalho, acrescenta determinação de elaboração detalhada de diretrizes para: “procedimentos especiais para a ação fiscal” e “projetos especiais de fiscalização setorial” através de ato Ministerial, subtraindo parcela significativa de autonomia conferida aos órgãos de controle quanto ao planejamento das ações fiscalizatórias, bem como identificação e repressão das irregularidades eventualmente detectadas nas empresas autuadas.

Ainda, exclui a possibilidade de lavratura de auto de infração quando do uso dos instrumentos alternativos mencionados (“dupla visita”, “termo de compromisso”, “procedimentos especiais para a ação fiscal” e “projetos especiais de fiscalização setorial”), além de inviabilizar a autuação quando observadas infrações de natureza leve ou média, limitada a casos graves. Resta clara a tentativa de subversão do poder punitivo dos órgãos de controle, necessário para que empregadores, em situação de infração ao ordenamento jurídico trabalhista, cumpram de fato a norma jurídica trabalhista, independentemente da gravidade cometida.

O texto proposto reintroduz a figura do “Conselho Recursal Paritário” tripartite, para apreciar recursos em segunda e última instância administrativa contra decisão que impuser a aplicação de multa por infração das leis e das disposições reguladoras do trabalho, criando margem para que haja maior politização das decisões, enfraquecendo o poder da Administração pública.

O projeto de conversão busca, igualmente, alterar o artigo 627-A, que dispõe sobre o termo de compromisso. Trata-se de importante instrumento utilizado pela fiscalização do trabalho para casos de infrações crônicas e de complexidade ampliada, sendo obrigatório que identifique cada item normativo que alcançar e pode ser firmado pela autoridade da fiscalização do trabalho para prevenir ou sanear situações de infrações à legislação laboral. Pela alteração proposta, pode ser celebrado por dois anos, prorrogáveis por igual período, prevendo o projeto de lei um regulamento para a lavratura do termo de compromisso, o que não competirá à subsecretaria de inspeção do trabalho.

Resta nítido o interesse em limitar o poder fiscalizatório trabalhista, afrontando a Constituição Federal em seus artigos 1º, 2º, 5º, LIV, 21, XXIV e 37, bem como a Convenção nº 81 e 155 da OIT, prejudicando, assim, sobremaneira, as condições de proteção mínima ao trabalho digno, além de fomentar descumprimento de direitos fundamentais, em especial os atinentes à preservação da saúde e segurança dos trabalhadores, facilitando a transgressão à legislação que combate ao trabalho infantil e ao escravo.

São Paulo, 05 de agosto de 2021

Assinam:

AJD – ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES PARA DEMOCRACIA

ABET – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DO TRABALHO

ABJD – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA

CAL – COMISSÃO DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DA OAB/RJ

CEMJ - Centro de Estudos e Memória da Juventude

GT CAPITAL E TRABALHO DA AJD

GT MUNDOS DO TRABALHO DO CESIT/IE/UNICAMP

GT Trabalho, precarização e resistências / CRH- UFBA

INSTITUTO TRABALHO DIGNO

MATI – MOVIMENTO DA ADVOCACIA TRABALHISTA INDEPENDENTE

REMIR-TRABALHO- Rede de Estudos e Monitoramento Interdisciplinar da Reforma Trabalhista

SINAIT - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho