

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALISTA – PDT, partido político com representação no Congresso Nacional, com sede no Setor de Autarquias Federais Sul (SAFS), Quadra nº 2, Lote nº 3, CEP 70.042-900, Brasília/DF, pelos advogados qualificados no instrumento procuratório em anexo, vem, com espeque na alínea “a” do inciso I do artigo 102 da Constituição e no artigo 12 da Lei Federal nº 9.868/199, propor:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

com pedido de medida cautelar, impugnando os artigos 23, XXIV; 24, XV; 31, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI e XXXVI; 32, XXVIII, XXIX, XXX; 37, VI e XXII; 38, VIII; 55, § 2º; 56, I, “ai”; 57, I, e, por fim, 83, todos da Medida Provisória – MP nº 870/2019, pelos fundamentos jurídicos adiante.

1. DO OBJETO DA AÇÃO

Para fins do disposto no inciso I do artigo 3º da Lei Federal nº 9.868/1999 – sob a arguição de contrariedade aos artigos 1º, III e IV, 6º, 7º, 8º, 10 e 11 da Constituição, especialmente, o fundamento dos **valores sociais do trabalho** –, tem-se como impugnados os seguintes dispositivos da Medida Provisória nº 870/2019:

Ministério da Cidadania

Art. 23. Constitui área de competência do Ministério da Cidadania:

.....
XXIV - cooperativismo e associativismo urbanos.
.....

Ministério da Economia

Art. 31. Constitui área de competência do Ministério da Economia:

.....
XXXI - política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador;
XXXII - política e diretrizes para a modernização das relações de trabalho;
XXXIII - fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas;
XXXIV - política salarial;
XXXV - formação e desenvolvimento profissional;
XXXVI - segurança e saúde no trabalho; e
.....

Ministério da Justiça e Segurança Pública

Art. 37. Constitui área de competência do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

.....
VI - registro sindical;
.....

XXII - política de imigração laboral; e

Art. 38. Integram a estrutura básica do Ministério da Justiça e Segurança Pública:

.....
VIII - o Conselho Nacional de Imigração;

.....

Unidades comuns à estrutura básica dos Ministérios

Art. 55. Haverá, na estrutura básica de cada Ministério:

.....

§ 2º Para a transferência das atribuições de consultoria e assessoramento das Consultorias Jurídicas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e do Ministério do Trabalho para a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ato conjunto do Ministro de Estado da Economia e do Advogado-Geral da União poderá fixar o exercício provisório ou a prestação de colaboração temporária, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou de função de confiança, de membros da Advocacia-Geral da União na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, pelo prazo, prorrogável, de doze meses.

Transformação de cargos

.....

Art. 56. Para fins da composição dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios de que trata esta Medida Provisória, a transformação dos cargos será realizada da seguinte forma:

I - os cargos que serão transformados são os seguintes:

.....

ai) de Natureza Especial de Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho; e

.....

Transformação de órgãos

Art. 57. Ficam transformados:

I - o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Ministério do Trabalho no Ministério da Economia;

.....

Medidas que envolvam o Ministério do Trabalho

Art. 83. As competências, a direção e a chefia das unidades do Ministério do Trabalho existentes na data de publicação desta Medida Provisória ficam transferidas, até a entrada em vigor das novas estruturas regimentais:

I - para o Ministério da Justiça e Segurança Pública:

- a) a Coordenação-Geral de Imigração;
- b) a Coordenação-Geral de Registro Sindical; e
- c) o Conselho Nacional de Imigração;

II - para o Ministério da Cidadania:

- a) a Subsecretaria de Economia Solidária; e
- b) o Conselho Nacional de Economia Solidária; e
- III - para o Ministério da Economia: as demais unidades administrativas e órgãos colegiados.

Parágrafo único. O Ministério da Economia prestará o apoio necessário às unidades administrativas previstas caput até que haja disposição em contrário em ato do Poder Executivo federal ou em ato conjunto dos Ministros de Estado envolvidos.

.....

Esses dispositivos transformam a competência e a estrutura administrativa historicamente atribuída ao Ministério do Trabalho – na legislação mais recente, pela Lei Federal nº 13.502/2017 (art. 55). Contudo, na medida em que a extinção deste órgão é providência inconstitucional, **como se argumenta na sequência**, cessa o fundamento de validade dos dispositivos aqui impugnados, autorizando a declaração de nulidade por esta via.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

No mérito, portanto, a controvérsia ora trazida repousa sobre a questão da inconstitucionalidade do fim do Ministério do Trabalho, ultimada, de um lado, com a sua extinção propriamente dita (MP nº 870/2019, art. 85, VII) e, de outro, com a distribuição de sua competência pelos Ministérios da Cidadania, da Economia e da Justiça e Segurança Pública (MP nº 870/2019, art. 57, I).

Não se desconhecem as prerrogativas do Presidente da República para a criação e a extinção de Ministérios, de sua iniciativa privativa (CF, art. 61, § 1º, II, “e”), devendo o Congresso discutir a matéria (CF, art. 48, XI) mediante lei material (CF, art. 88). Malgrado discricionária, o exercício dessa competência não escapa do juízo de compatibilidade com a matriz constitucional em vigor.

Pondere-se, por exemplo, que até ato personalíssimo, a nomeação de Ministro de Estado (CF, art. 84, I), já foi objeto de sindicabilidade judicial pelo

crivo dos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade (CF, art. 37). Consignou o Ministro Gilmar Mendes acerca do tema, quando da investidura do ex-presidente Lula em cargo de Ministro:

“Aplicando essas noções ao caso em tela, tem-se que a Presidente da República praticou conduta que, a priori, estaria em conformidade com a atribuição que lhe confere o art. 84, inciso I, da Constituição – nomear Ministros de Estado. Mas, ao fazê-lo, produziu resultado concreto de todo incompatível com a ordem constitucional em vigor: conferir ao investigado foro no Supremo Tribunal Federal” (MS nº 34.070/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 28/03/2016).

Com a reserva das eventuais dessemelhanças, esse entendimento coincide com a premissa ora invocada, de que a abertura política de uma dada previsão constitucional (iniciativa/competência legislativa para dispor sobre a organização ministerial) não necessariamente justifica qualquer ou, ao menos, o suporte fático a ela imputado em princípio (extinção de pasta essencial).

Grosso modo, quer dizer que, embora aparentemente constitucional, essa medida suprime a adequada implementação dos direitos sociais das relações de trabalho. É um ilícito atípico, dos que, na voz dos insignes Professores **Manuel Atienza** e **Juan Ruiz Manero**, exprimem condutas que, *“prima facie, estão permitidas por uma regra, mas que, uma vez consideradas todas as circunstâncias, devem considerar-se proibidas”*¹.

Com efeito, a despeito da arquitetura meramente formal do processo legislativo pertinente à organização ministerial, é preciso atentar que, no Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º), ela está condicionada, dentre outros fundamentos, ao dos **valores sociais do trabalho** (CF, art. 1º, IV), sendo que, embora a atual Constituição os tenham dissociado da **dignidade da pessoa**

¹ In: *Ilícitos Atípicos*. 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2006, p. 12.

humana (CF, art. 1º, III), a experiência brasileira remete a eles como condição de possibilidade desta.

Veja-se que, tomando-se como referência a experiência constitucional imediatamente anterior à vigente, mesmo com todas as ressalvas decorrentes de seu viés autoritário, o inciso II do artigo 157 da Constituição de 1967 aludia à “*valorização do trabalho como condição da dignidade humana*”. É dessa pré-compreensão que, do mesmo jeito que se fala de uma *Constituição Econômica*², tem-se uma **Constituição do Trabalho**.

Sem desprestígio da unidade da Constituição e da máxima de que deve ser interpretada globalmente, impõe-se distinguir a normatividade de um **microssistema** de princípios e regras que têm como objeto particular as relações de trabalho. Esse fenômeno, nomeado acima, é didaticamente analisado pelo honorável Edilton Meireles, Desembargador do Trabalho (TRT/BA):

Poucos doutrinadores, entretanto, mesmo dentre os trabalhistas, no Brasil, ousaram em apontar um conceito de constituição do trabalho. A esse tema sempre foi dada pouca importância. (...)

Dentre os doutrinadores trabalhistas brasileiros, desconhecemos aquele que tenha procurado sistematizar o direito do trabalho a partir do conceito de constituição do trabalho, de forma a analisar e aplicar suas regras e princípios a partir do que está contido na Constituição.

Diversa, no entanto, tem sido a literatura alienígena. Não de hoje, doutrinadores italianos, portugueses e espanhóis, sem falar nos alemães, vêm procurando delinear a constituição do trabalho (...).

Outrossim, a identificação desse conjunto de regras e princípios que regem o trabalho é de suma importância nas constituições sociais. Isso porque, “*quando o Estado Social articula sua definição e atuação sobre a integração do conflito social, a*

² Vide GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo, Maheiros, p. 77-78.

constituição do trabalho constitui o núcleo de sua constituição material”.

O Estado Social, em verdade, está umbilicalmente vinculado à proteção do trabalho. Nesse sentido, a “*constituição do trabalho não pode ser tratada simplesmente como o estudo das normas constitucionais de um setor do ordenamento, senão como o elemento nuclear caracterizador do projeto constitucional do Estado Social*”.³

Portanto, as disposições constitucionais das relações de trabalho (CF, art. 1º, IV, 6º, 7º, 8º, 10 e 11) encerram, rigorosamente, uma **Constituição do Trabalho** cuja pretensão de **efetividade** não é exógena ao campo jurídico, senão típica da imperatividade de seu discurso, na linha do estado da arte do constitucionalismo. É o que se extrai pelo que afirma **Luís Roberto Barroso**:

Tradicionalmente, a doutrina analisa os atos jurídicos em geral, e os atos normativos em particular, em três planos distintos: o da existência (ou vigência), o da validade e o da eficácia. As anotações que se seguem têm por objeto um quarto plano, que por longo tempo foi negligenciado: o da efetividade ou eficácia social da norma. A ideia de efetividade expressa o cumprimento da norma, o fato real de ela ser aplicada e observada, de uma conduta humana se verificar na conformidade de seu conteúdo. Efetividade, em suma, significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.⁴

A necessidade de cumprir, de fato, os **direitos subjetivos** enunciados na Constituição faz a linguagem jurídica colonizar a gramática da racionalidade pela qual opera a atividade estatal. Como preconiza a renomada Professora

³ In: *A Constituição do Trabalho – o trabalho nas Constituições da Alemanha, Brasil, Espanha, França, Itália e Portugal*. 2. ed. São Paulo, LTr, 2014.

⁴ In: BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 220.

Maria Paula Dallari Bucci: *“As expressões da ação governamental correspondem, em regra, a formas definidas e disciplinadas pelo direito”*⁵.

Assim, **se as ações de governo** realizadas por **políticas públicas** – destinadas precipualemente à implementação de programas normativos como os da **Constituição do Trabalho** – demandam um **arranjo institucional** que as viabilize, **então**, no caso, os princípios e regras atinentes às relações de trabalho (CF, art. 1º, IV, 6º, 7º, 8º, 10 e 11) são sim normas jurídicas de controle da discricionariedade da iniciativa legislativa do Presidente da República, sobremaneira, quanto à organização administrativa por elas responsável (CF, 61, § 1º, II, “e”).

No plano da organização da Administração Pública, significa que a avaliação da constitucionalidade da extinção do Ministério do Trabalho não pressupõe o exame de uma escolha de governo discricionária – como se fosse questão política por excelência e, por isso, insindicável em absoluto –, mas, antes, o desencargo de uma imposição, um *múnus*, constitucional em favor de direitos fundamentais, pré-determinada pelo constituinte (art. 6º, 7º, 8º, 10 e 11).

O Ministério do Trabalho, portanto, é um órgão materialmente constitucional, cuja institucionalização é instrumento de efetividade da própria Constituição. **Não** cabe, pois, sustentar **juridicamente** que a extinção da pasta, seguida da descentralização administrativa de suas atribuições, tanto não mitiga quanto mais promove a eficiência da tutela estatal das relações de trabalho, se encerra grave violação constitucional.

⁵ In: *O conceito de política pública em Direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo, Saraiva, 2006.

Na verdade, a dimensão **social** dos compromissos geracionais do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º) não pode ser reduzida somente a aspectos **econômicos**, ou outros que sejam, como resumem, em síntese, as disposições da MP nº 870/2019. Segue, nessa orientação, a oportuna advertência do notório **Eros Grau**:

Essas políticas, contudo, não se reduzem à categoria das *políticas econômicas*; englobam, de modo mais amplo, todo o conjunto de ações estatais no campo social (*políticas sociais*). A expressão *políticas públicas* designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. E de tal forma isso se institucionaliza que o próprio direito, neste quadro, passa a manifestar-se como *uma política pública* – o direito é também, ele próprio uma *política pública*.

A denúncia dessa ambição inconstitucional de perfil ultraliberal é corroborada pelo consagrado Professor **Gilberto Bercovici**, como da própria burocracia estatal brasileira: “*A Administração Pública (e o Direito Administrativo) está voltada para o modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face do Estado, não para a implementação dos princípios e políticas consagrados na Constituição*”⁶.

Importante assinalar que o próprio Supremo já teve oportunidade de se manifestar ativamente pela adoção de providências que assegurassem a correspondência entre a estruturação administrativa, inclusive organizacional, de instituição estatal (a Defensoria Pública) e a efetividade de garantia fundamental que tem como fim (o acesso à Justiça), *verbis*:

DEFENSORIA PÚBLICA - RELEVÂNCIA - INSTITUIÇÃO PERMANENTE ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL DO ESTADO - O DEFENSOR PÚBLICO COMO AGENTE DE CONCRETIZAÇÃO DO ACESSO DOS NECESSITADOS À ORDEM JURÍDICA. - A Defensoria Pública, enquanto

⁶ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo, Malheiros, 2005.

instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, qualifica-se como instrumento de concretização dos direitos e das liberdades de que são titulares as pessoas carentes e necessitadas. **É por essa razão que a Defensoria Pública não pode (e não deve) ser tratada de modo inconsequente pelo Poder Público, pois a proteção jurisdicional de milhões de pessoas - carentes e desassistidas -, que sofrem inaceitável processo de exclusão jurídica e social, depende da adequada organização e da efetiva institucionalização desse órgão do Estado.** - De nada valerão os direitos e de nenhum significado revestir-se-ão as liberdades, se os fundamentos em que eles se apoiam - além de desrespeitados pelo Poder Público ou transgredidos por particulares - também deixarem de contar com o suporte e o apoio de um aparato institucional, como aquele proporcionado pela Defensoria Pública, cuja função precípua, por efeito de sua própria vocação constitucional (CF, art. 134), consiste em dar efetividade e expressão concreta, inclusive mediante acesso do lesado à jurisdição do Estado, a esses mesmos direitos, quando titularizados por pessoas necessitadas, que são as reais destinatárias tanto da norma inscrita no art. 5º, inciso LXXIV, quanto do preceito consubstanciado no art. 134, ambos da Constituição da República. (ADI nº 2.903/PB, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, julgado em 01/12/2005).

A **institucionalidade** do Ministério do Trabalho se desdobra da própria normatividade dos direitos sociais das relações de trabalho, a **Constituição do Trabalho**. Sua extinção pelos dispositivos ora impugnados da MP nº 870/2019, por consequência, redundará em manifesta inconstitucionalidade, notadamente, pela contrariedade **ao fundamento dos valores sociais do trabalho** (CF, art. 1º, IV).

Sendo eles a causa da inconstitucionalidade, o **Autor** requer, desde logo, a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 23, XXIV; 24, XV; 31, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI e XXXVI; 32, XXVIII, XXIX, XXX; 37, VI e XXII; 38, VIII; 56, I, “ai”; e, enfim, 83, na íntegra, todos da MP nº

870/2019. Ainda, a declaração de nulidade parcial, para excluir a expressão “*Ministério do Trabalho*”, dos artigos 55, § 2º, e 57, I, da mesma lei.

No mais, considerando que os motivos determinantes para a declaração de inconstitucionalidade ora veiculados descortinam a institucionalidade do Ministério do Trabalho, sobrevém a necessidade de reconhecer **efeito repristinatório** aos artigos 21, XVII, 55 e 56, todos da Lei Federal nº 13.502/2017, declarando-se, em relação a eles, parcialmente a inconstitucionalidade, sem redução de texto, do inciso VII do artigo 85 da MP nº 870/2019.

3. DA MEDIDA CAUTELAR

Em nível processual, as alegações articuladas perfazem os elementos que evidenciam a probabilidade do direito pelo juízo de constitucionalidade negativo e o perigo de dano em sua prorrogação, justificando a prestação de tutela de urgência (cautelar) capaz de resguardar a higidez da ordem e da legalidade administrativa (CF, art. 5º, LXXVIII, e 37, *caput*), bem como, e principalmente, a normatividade da Constituição.

Mesmo em cognição sumária, a narrativa jurídica delineada dá conta de que a extinção do Ministério do Trabalho não é medida que se coaduna com a tutela dos direitos sociais das relações de trabalho (CF, art. 6º, 7º, 8º, 10 e 11), em particular, sob o vetor do fundamento dos valores sociais do trabalho (CF, art. 1º, IV), e do que decorre, por consequência, a inconstitucionalidade material dos dispositivos impugnados de forma manifesta.

Some-se a isso que, em primeiro lugar, bem se ratificou a conclusão de que mesmo a discricionariedade política do Presidente da República para a iniciativa legislativa da organização ministerial (CF, art. 61, § 1º, II, “e”) opera

dentro de limites constitucionais e, além disso, a natureza do Ministério do Trabalho é reveladora de uma instituição garante da implementação de direitos fundamentais. Por tudo, sobrevém a plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*).

Por outro lado, o desmantelamento da institucionalidade estatal longamente construída no Ministério do Trabalho propicia uma conjuntura de ilicitude permanente (*periculum in mora*), inclusive porque os atos praticados com base nos dispositivos impugnados gozam da presunção de legalidade e veracidade (CF, art. 37), muito embora busquem fundamento de validade em lei que, em última análise, não provê guarida jurídica, pela flagrante inconstitucionalidade denunciada nesta ação.

Em vista disso, requer-se, desde logo, como providência cautelar, a suspensão da eficácia dos artigos 23, XXIV; 31, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI e XXXVI; 37, VI e XXII, todos da MP nº 870/2019, sob pena de que a consumação de seus efeitos promova alterações irreversíveis no *status quo ante*, notadamente, **em prejuízo das políticas públicas voltadas aos direitos sociais das relações de trabalho**, com a desestruturação de órgão materialmente constitucional incumbido de tal, o Ministério do Trabalho.

4. DO PEDIDO

Ante o exposto, o **Autor** requer:

- a) a concessão de medida liminar para suspender a eficácia dos artigos 23, XXIV; 31, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI e XXXVI; 37, VI e XXII, todos da MP nº 870/2019;
- b) depois, a adoção das providências descritas no caput do artigo 12 da Lei Federal nº 9.868/1999, inclusive a manifestação do Advogado-

Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias.

c) ao final, seja julgado procedente o pedido para:

c.1) declarar a inconstitucionalidade total dos artigos 23, XXIV; 24, XV; 31, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI e XXXVI; 32, XXVIII, XXIX, XXX; 37, VI e XXII; 38, VIII; 56, I, “*ai*”; e, por fim, 83, na íntegra, todos da MP nº 870/2019;

c.2) declarar a inconstitucionalidade parcial, para excluir a expressão “*Ministério do Trabalho*”, dos artigos 55, § 2º, e 57, I, todos da MP nº 870/2019;

c.3) conferir **efeito repristinatório** aos artigos 21, XVII, 55 e 56, todos da Lei Federal nº 13.502/2017 e, em relação a eles, declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do inciso VII do artigo 85 da MP nº 870/2019;

Dá-se à causa o valor de R\$ 10,00 (dez reais).

Brasília, 8 de janeiro de 2019.

Marcos Aldenir Ferreira Rivas
OAB/DF nº 51.830

Lucas de Castro Rivas
OAB/DF nº 46.431