

NOTA TÉCNICA

MEDIDA PROVISÓRIA Nº. 1.045, DE 2021

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado CHRISTINO AUREO

Ementa: 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.

Objeto: exclusão de matérias estranhas.

A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, em cumprimento do seu dever estatutário, na defesa dos direitos humanos e de cidadania, bem como de respeito à democracia e à ordem constitucional, apresenta nota técnica **CONTRÁRIA** à aprovação do Relatório da Comissão Mista de análise da Medida Provisória nº. 1.045, de 2021, com inserção de matérias estranhas ao normativo original. A ANAMATRA reconhece vícios insanáveis de inconstitucionalidade, registrando o seguinte:

1. Emergência do tratamento governamental aos efeitos trabalhistas da pandemia

A MP nº. 1.045, de 2021 reedita políticas previstas na Lei nº. 14.020/2020, a qual teve origem na MP nº. 936, de 2020. Com o normativo expedido pelo Poder Executivo, se busca permitir nova rodada do programa de suspensão contratual e redução proporcional de jornada e salário.

A necessidade posta com a MP 1.045 estabeleceu-se em razão da não renovação do decreto que lhe determinava prazo. No Brasil, o Decreto n. 6/2020 definiu que a crise de emergência sanitária deveria vigor até 31/12/2020 e, ao não ser renovado, impediu a continuidade de importantes políticas governamentais. Como bem se sabe a pandemia não apenas se manteve em 2021 como vem se mostrando ainda mais destrutiva que no ano anterior. Tanto em vidas, como para empresas e empregos, renda e consumo.

No último ano e meio temos acompanhado os mais diversos desdobramentos da pandemia da COVID-19, e que há muito já transbordaram o estrito campo da saúde humana. Para os estudiosos do direito e do mercado de trabalho – caso da ANAMATRA –, chamam especial atenção as medidas governamentais para permitir que os necessários fechamentos provisórios de empresas, ou restrições de suas atividades, sejam acompanhados de políticas públicas aptas a assegurar mínimo de vigor econômico, permanência dos empregos e subsistência da renda dos trabalhadores.

Em 2020, tivemos dois importantes gerenciamentos. Primeiramente, o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda - PEMER, de que trata a Lei nº. 14.020, de 2020, incluindo o pagamento de benefício emergencial. E, logo em seguida o Programa Emergencial de Suporte a Empregos – PESE, a que se refere a Lei nº. 14.043, de 2020, e que permitiu o financiamento de folhas salariais.

Ao largo das muitas dúvidas e inseguranças que acompanham a calamidade de saúde pública, aparece uma cada vez mais firme certeza: há imprescindível responsabilidade de atuação dos Poderes da República; não apenas para medidas de profilaxia e cura da doença, mas também no tratamento dos críticos efeitos econômicos da pandemia.

A Lei nº. 14.020/2020 (originada da MP 936/2020) alcançou 9,8 milhões de empregados e foi utilizado por cerca de 1,5 milhão de empregadores de todo o país. Graças a esse programa foi possível efetuar o pagamento de R\$ 3,7 bilhões aos trabalhadores atingidos com suspensão contratual ou redução proporcional de jornada e salário. Trata-se, aqui, de medida que evitou milhares de fechamentos de empresas e consequente eliminação das condições de sobrevivência de famílias que fatalmente seriam atingidas pelo desemprego.

Tudo isso faz perceber o encaminhamento de uma convergência em todos os Poderes da República sobre a necessidade de prosseguimento das políticas públicas de garantia de empresas, empregos e renda. Da mesma forma que se busca mais firme atuação pública para manter vida e saúde, também o campo de luta sobre as consequências econômicas e trabalhistas seguem demandando desempenho robusto do Estado. O assegurar da continuidade de empresas e empregos é medida elementar para preservação de capacidade produtiva, sobrevivência de famílias, permanência de níveis de consumo e segurança social.

Podemos acrescentar que o prolongamento temporal da pandemia, acompanhada do recrudescimento de contaminações e incertezas de novas cepas, fazem atualmente mais importante a atuação governamental na preservação da saúde também econômica de empresários e empregados. A oportunidade da conversão em lei da MP 1.045 deve ser, portanto, de reafirmação da necessidade do agir estatal firme; e, em paralelo, atuar no conserto dos defeitos já apontados no programa – e que já vem produzindo incertos processos judiciais e seus passivos empresariais.

2. Inserção de matérias estranhas no relatório

No lugar da sempre pretendida segurança jurídica, o relatório de conversão da MP em lei, recentemente apresentado, aprofunda ainda mais equívocos e inseguranças. Esta nota técnica chama atenção, precisamente, para a fuga do conteúdo necessário da MP 1.045, efetivada por meio da inserção de matéria integralmente estranha aos objetivos do programa governamental.

Já o relatório parlamentar de conversão da MP 936 em lei inicialmente buscou enxertar diversas matérias estranhas ao tema original. Como a prática já era devidamente reconhecida como indevida, as inserções foram posteriormente retiradas e apenas se mantiveram emendas na matéria pertinente. Assim, a lei de conversão – ainda formalmente vigente Lei 14.020/2020 –, apenas trata da matéria de suspensão contratual e redução proporcional de salário e jornada. Esse é, precisamente, o conteúdo original da atual MP 1.045, mas que não está sendo observado no relatório sob análise.

O texto do relatório para conversão em lei, que deveria – como determina a Constituição –, se limitar a eventuais aperfeiçoamentos no texto da MP voltada ao enfrentamento trabalhista da pandemia, mantendo o objeto originário, reincidiu no vício e findou por inocular organismos totalmente estranhos ao diploma.

O projeto de lei de conversão da MP 1045 segue inusitada prática, que vem sendo repetida – e repelida – nos últimos, com efetiva jurisprudência do STF: a tentativa de inserir matérias alienígenas ao tema original da medida provisória. Temos aqui, enxertos que chegam a propor a criação de amplos programas governamentais, bem como modificações de muitos artigos de diversos normativos. Tudo sem qualquer relação com a medida provisória.

Em suma, o voto apresentado pelo senhor relator, no lugar de avaliar conversão da MP em lei, pretende inserir dispositivos que já tinham sido propostos – e rejeitados.

O relatório cria Programa “Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego – Priore” –, em novo Capítulo integral no MPV. Na prática, trata-se de uma repetição da MP 905 que objetivou a criação do “contrato verde e amarelo”. Em poucas palavras, dirige-se à contratação, por prazo determinado, de pessoas com idade entre 18 e 29 anos, a título de primeiro emprego na CTPS; e trabalhadores com idade igual ou superior a 55 anos, e que estejam sem vínculo formal de emprego há mais de 12 meses. Trata-se de mais um contrato precarizado inserido no ordenamento brasileiro, com redução de contribuição de FGTS, remuneração máxima de dois salários mínimos, somado a “Bolsa de Incentivo à Qualificação” (BIQ) e pagamento de bônus pelo FAT (BIP).

Também prevê criação do “Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip)”, com duração por três anos e de uso por pessoas jurídicas

de direito privado, profissionais liberais de nível superior e os produtores rurais pessoas físicas, que poderão firmar Termo de Compromisso de Inclusão Produtiva (CIP) para a prestação de serviços ou trabalho eventual, associado as iniciativas de qualificação profissional, em que o beneficiário faria jus ao BIP ou ao BIQ no valor máximo de R\$ 275,00.

O projeto de conversão da MP ainda promove mutações em diversos dispositivos da legislação ordinária trabalhista. Segue-se o que já havia sido tentado em dois outros PLVs, os das MPs 905 e 927. São profundas as alterações pretendidas na CLT, com precarização do sistema de fiscalização, diminuição na autonomia do Ministério Público do Trabalho, extensão de jornadas laborais e redução do adicional de horas extras para profissões com jornada diferenciada, ampliação do pagamento de prêmios em detrimento de sua natureza de salário. Enfim, são temas sem qualquer relação com o pontual e temporalmente limitado enfrentamento das consequências trabalhistas da pandemia.

Ao cabo, o projeto avança em campos ainda mais diversos, dispondo sobre Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal e exames periciais em ações previdenciárias. Como se não bastasse, propõe alteração no Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015. Em contraste com a diretriz constitucional explicitamente impeditiva da integração de regras processuais na matéria de medida provisória (art. 62 § 7º, I, “b” da CF), segue na tentativa de modificação de disposições procedimentais, como relativas ao acesso à Justiça, redefinição de regras para homologação de acordos extrajudiciais, condições para benefício da justiça gratuita e pagamento de honorários sucumbenciais.

Como entidade que se propõe à guarda da Constituição e do processo democrático nacional, a ANAMATRA manifesta forte preocupação com o ocorrido no relatório.

O processo de conversão de uma medida provisória em lei eleva uma iniciativa momentânea do Executivo em ato permanente do Parlamento. A prerrogativa de apresentação, no curso do processo legislativo, de emendas aos textos das espécies normativas em tramitação no Congresso Nacional é inerente ao exercício da atividade parlamentar. Mas não é absoluto. Trata-se de consequência necessária da efetiva participação dos membros das Casas Legislativas no processo de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. A efetiva integração do Parlamento faz-se a partir do circuito de integração em comissões, apreciações sobre diferentes óticas; é corolário do próprio debate sobre as questões envolvidas na tramitação das matérias. Como tal, jamais a prerrogativa de emendar pode se confundir com a iniciativa legislativa – e muito menos na hipótese de projeto de conversão de medida provisória.

3. Inconstitucionalidades já reconhecidas pelo STF

A tentativa de inserir temas estranhos ao texto original de medida provisória não é nova. O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de reconhecer a inadequação do procedimento, o qual agride expressos dispositivos da Constituição.

No julgamento da **ADI 5.127**, declarou-se que a prática de inserir matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da MP viola o devido processo de tramitação legislativa e descumprimento o compromisso democrático anotado na Constituição. Em seu voto de relatoria, a Min. Rosa Weber esclareceu que “a alteração da proposta legislativa sujeita a cláusula de reserva de iniciativa somente se legitima quando a modificação proposta – seja para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o alcance do texto original –, guarda com ele estrita relação de afinidade temática.” Firmou-se a compreensão que emendas de parlamentares só são admitidas para restringir, adequar ou adaptar questões estabelecidas no texto principal da MP, e desde que não atinjam a essência das proposições nem desvirtuem seus propósitos.

Ou seja, temos muito claro comando constitucional e judicial a rejeitar a inserção de matérias estranhas ao objeto originário em medidas provisórias.

Há justificativas de essência da democracia parlamentar que impedem a prática aplicada no relatório em análise. Ocorre que os enxertos são feitos a partir de um nítido “furar a fila”: pretende-se valer do regime de tramitação sumária próprio da conversão de medida provisória, para alijar a sempre necessária apreciação profunda dos temas pelo Congresso Nacional. Na visão da ANAMATRA, isso afeta a atividade parlamentar e enfraquece a democracia.

A definição do Supremo Tribunal Federal é muito clara. Em seu voto na ADI 5127, o Min. Edson Fachin advertiu que “quando uma MP, ao ser convertida em lei, passa a tratar de diversos temas inicialmente não previstos, o seu papel de regulação da vida comum vê-se enfraquecido no que diz respeito à legitimação pelo procedimento democrático”. Ao pretender excluir o trajeto ordinário de apreciação de projetos legislativos, rejeita-se a oportunidade de discussão e aperfeiçoamento. Os atropelos em temas com amplas e permanentes repercussões apenas poderão conduzir a dificuldades de adequação com o sistema jurídico nacional, especialmente com a Constituição.

Como se vê, a MPV 1.045/2021 traz sérios problemas de forma e conteúdo. Há nítidos prolongamentos artificiais de outras Medidas Provisórias e proposições de conversão já rejeitadas. Em termos zoológicos, é uma longa boiada, de diferentes espécies que se pretende fazer passar por espaço reservado a um único, e muito diverso, animal.

4. Equívocos quanto às matérias e promoção de insegurança jurídica

Para completar, o conteúdo dos enxertos insiste em rumo já comprovadamente inútil de associar redução da estrutura trabalhista com diminuição de desemprego e crescimento econômico. Nesse estranho revolver de coisas velhas, repete-se a continuamente descumprida promessa reduzir desocupação. Os quase cinco anos de vigência da Reforma Trabalhista, com suas consequências de manutenção do desemprego alto, achatamento da renda, acompanhado de ampliação da subocupação e do desalento, já demonstraram à exaustão que essa fórmula está muito longe do sucesso pretendido.

Redução de direitos trabalhistas, facilitação de contratações precárias, achatamento de sindicatos, diminuição da estrutura fiscalizatória e leniência na repressão a maus empregadores: nada de bom, em nenhum momento e em nenhum lugar, adveio de políticas e práticas com esses valores. Se não funcionou com lei formalmente aprovada, dificilmente será com disposições enxertadas.

Estritamente como entidade de representação da magistratura trabalhista, a ANAMATRA vê-se obrigada a reconhecer que a aprovação de lei de conversão com enxertos já reconhecidos como indevidos pelo Supremo Tribunal Federal, tende a produzir efeitos muito graves para a jurisdição e, principalmente, para a segurança jurídica por todos almejada. O caminho já assinalado pelo STF, de rejeitar enxertos de temas estranhos, fatalmente encaminhará ampla judicialização das relações havidas ao tempo de vigência formal da nova lei, criando sérios passivos empresariais.

Por fim, a permanência das matérias alienígenas tende reduzir o espaço de discussão e aperfeiçoamento para o tema único e verdadeiramente urgente para enfrentamento: as medidas necessárias e eficazes para o manejo dos efeitos trabalhistas da pandemia.

Diante de todo o exposto, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – **ANAMATRA** -, manifesta-se pela **EXCLUSÃO** das matérias estranhas ao texto original da MP 1.045, quais sejam as integrantes do art. 24 até art. 80, bem como do art. 86 até art. 91.



Juiz Luiz Antonio Colussi
Presidente da ANAMATRA