



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.814/DF**

**RELATOR: MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI**

**REQUERENTE: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA**

**ADVOGADOS: WALBER DE MOURA AGRA E OUTROS**

**INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 278737/2021**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 1.045/2021. COVID-19. NOVO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA. CONTRATO DE TRABALHO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA OU REDUÇÃO PROPORCIONAL DE JORNADA DE TRABALHO E DE SALÁRIO MEDIANTE ACORDOS INDIVIDUAIS. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 1º, IV, 7º, VI, XIII E XXVI, E 8º, III E VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A possibilidade de suspensão temporária de contratos de trabalho e de redução de salário e jornada são medidas que integram o Novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER), ao qual foi autorizada adesão por meio, além de acordos ou convenções coletivas, de pactuação individual entre empregado e empregador.

2. Exigência de participação das entidades sindicais na negociação de redução salarial prevista no art. 7º, VI, *in fine*, da CF, presta-se a garantir que esta não se dê sem justa causa, que se realize com o menor prejuízo possível aos trabalhadores, normalmente



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pela negociação de benefícios compensatórios, e que se submeta ao controle da própria classe pela atuação fiscalizatória da corporação, funções protetivas que foram supridas, em caráter emergencial e temporário decorrente dos impactos sociais e econômicos da epidemia de Covid-19, pela proteção estatal conferida pelo programa, mediante a contrapartida da percepção do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e de outras disposições da medida provisória.

3. Considerando a jusfundamentalidade dada pelo constituinte à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa (CF, art. 1º, III e IV), alçados a princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, cuja realização é objetivada pelo Novo Programa Emergencial de Manutenção de Emprego e Renda, revela-se proporcional que em nome deles sejam restritos, de forma temporária e excepcional, direitos que, sem a sua efetividade, sequer podem subsistir, como é o caso do direito à representação sindical em negociação coletiva para fins de redução salarial, do qual somente se cogita no bojo de um contrato de trabalho formal.

— Parecer pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Ricardo Lewandowski,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista, em face de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

Eis o teor das normas jurídicas impugnadas:

*Art. 1º Esta Medida Provisória 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.*

*(...)*

*Art. 7º O empregador, durante o prazo previsto no art. 2º, poderá acordar a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário de seus empregados, de forma setorial, departamental, parcial ou na totalidade dos postos de trabalho, por até cento e vinte dias, observados os seguintes requisitos:*

*I - preservação do valor do salário-hora de trabalho;*

*II - pactuação, conforme o disposto nos art. 11 e art. 12, por convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou acordo individual escrito entre empregador e empregado; e*

*III - na hipótese de pactuação por acordo individual escrito, o encaminhamento da proposta de acordo ao empregado deverá ser feito com antecedência de, no mínimo, dois dias corridos, e a redução da jornada de trabalho e do salário somente poderá ser feita com os seguintes percentuais:*

*a) vinte e cinco por cento;*

*b) cinquenta por cento; ou*

*c) setenta por cento.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 1º *A jornada de trabalho e o salário pago anteriormente serão restabelecidos no prazo de dois dias corridos, contado da:*

*I - data estabelecida como termo de encerramento do período de redução pactuado; ou*

*II - data de comunicação do empregador que informe, ao empregado, a sua decisão de antecipar o fim do período de redução pactuado.*

*(...)*

*Art. 8º O empregador, durante o prazo previsto no art. 2º, poderá acordar a suspensão temporária do contrato de trabalho de seus empregados, de forma setorial, departamental, parcial ou na totalidade dos postos de trabalho, por até cento e vinte dias.*

§ 1º *A suspensão temporária do contrato de trabalho será pactuada, conforme o disposto nos art. 11 e art. 12, por convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou acordo individual escrito entre empregador e empregado.*

§ 2º *Na hipótese de acordo individual escrito entre empregador e empregado, a proposta deverá ser encaminhada ao empregado com antecedência de, no mínimo, dois dias corridos.*

§ 3º *O empregado, durante o período de suspensão temporária do contrato de trabalho:*

*I - fará jus a todos os benefícios concedidos pelo empregador aos seus empregados; e*

*II - ficará autorizado a recolher para o Regime Geral de Previdência Social na qualidade de segurado facultativo.*

§ 4º *O contrato de trabalho será restabelecido no prazo de dois dias corridos, contado da:*

*I - data estabelecida como termo de encerramento do período de suspensão pactuado; ou*

*II - data de comunicação do empregador que informe, ao empregado, a sua decisão de antecipar o fim do período de suspensão pactuado.*

*(...)*

*Art. 9º O Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda poderá ser acumulado com o pagamento, pelo empregador, de ajuda compensatória mensal, em decorrência da redução proporcional*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*de jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária de contrato de trabalho de que trata esta Medida Provisória.*

*§ 1º A ajuda compensatória mensal de que trata o caput:*

*I - deverá ter o valor definido em negociação coletiva ou no acordo individual escrito pactuado;*

*(...)*

*Art. 12. As medidas de que trata o art. 3º serão implementadas por meio de acordo individual escrito ou de negociação coletiva aos empregados:*

*I - com salário igual ou inferior a R\$ 3.300,00 (três mil e trezentos reais); ou*

*II - com diploma de nível superior que percebam salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.*

*§ 1º Para os empregados que não se enquadrem no disposto no caput, as medidas de que trata o art. 3º somente poderão ser estabelecidas por convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, exceto nas seguintes hipóteses, nas quais se admite a pactuação por acordo individual escrito:*

*I - redução proporcional de jornada de trabalho e de salário de vinte e cinco por cento, de que trata a alínea "a" do inciso III do caput do art. 7º; ou*

*II - redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou suspensão temporária do contrato de trabalho quando do acordo não resultar diminuição do valor total recebido mensalmente pelo empregado, incluídos neste valor o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, a ajuda compensatória mensal e, em caso de redução da jornada, o salário pago pelo empregador em razão das horas trabalhadas pelo empregado.*

*(...)*

*§ 4º Os acordos individuais de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho, pactuados nos termos do disposto nesta Medida Provisória, deverão ser comunicados pelos empregadores ao sindicato da categoria profissional no prazo de dez dias corridos, contado da data de sua celebração.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afirma o requerente que as normas impugnadas afrontam os arts. 1º, IV, 7º, VI, XIII e XXVI, e 8º, III e VI, da Constituição Federal, pois confeririam preponderância aos acordos individuais, celebrados entre os empregadores e os empregados, sobre as regras legais e negociais coletivas.

Discorre sobre a importância dos direitos sociais reconhecidos pela Constituição Federal, destacando a previsão de irredutibilidade salarial garantida aos trabalhadores, a qual somente poderia ser flexibilizada mediante acordos ou convenções coletivas.

Argumenta que *“na contramão do que preceitua a Lei Maior, a MP 1.045, de 27 de abril de 2021, contém dispositivos que permitem a redutibilidade de salário e jornada afora a exceção prevista na Constituição, pela via do acordo individual”*.

Assevera o autor, ainda, que *“na prática, a referida norma põe a segurança do trabalhador aos alvites do empregador, porquanto, com o justo receio de padecer em meio à condições de miserabilidade social, o trabalhador será compelido a assinar termo de acordo individual elaborado nos moldes que aprovar unicamente o empregador, que é quem detém o poder de barganha na relação”*.

Ressalta que mesmo a previsão contida na Medida Provisória no sentido de que as cláusulas pactuadas em acordo ou convenção coletiva se sobreporão as cláusulas pactuadas em acordo individual, salvo se este for mais



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

vantajoso, não se mostraria suficiente para garantir a preservação do núcleo essencial do direito fundamental à representação sindical e à negociação coletiva e poderia acarretar tratamento diferenciado a trabalhadores em condições idênticas, em ofensa também ao princípio da isonomia.

Defende a necessidade de resguardarem-se *“ainda que em momentos de crise, os direitos positivados pela Magna Carta e, ainda o mínimo existencial, a vedação ao retrocesso e a proporcionalidade das medidas, ainda que emergenciais”*

Desse modo, pleiteia o requerente a concessão de medida cautelar, para suspender *“a eficácia do artigo 12 da Medida Provisória nº 1.045/2021, bem como das seguintes expressões: ‘acordo individual escrito entre empregador e empregado’ do artigo 7º, inciso II; ‘na hipótese de pactuação por acordo individual escrito’ do art. 7º, inciso III; ‘acordo individual escrito entre empregador e empregado’ do art 8º, §1º; ‘Na hipótese de acordo individual escrito entre empregador e empregado’ do art. 8º, §2º; ‘ou no acordo individual escrito pactuado’ do art. 9º, inciso I”*.

Ao final, requer a declaração de inconstitucionalidade de tais normas, previstas na Medida Provisória 1.045/2021.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 18).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Presidência da República, em informações (peças 21 e 22), defendeu a constitucionalidade do ato normativo, considerando que *“a possibilidade de celebração de acordo individual para fins de redução salarial e de jornada de trabalho, bem como de suspensão do contrato laboral, de forma excepcional e temporária, com a finalidade de enfrentamento dos efeitos negativos econômicos e sociais decorrentes da pandemia, não vulnera o disposto nos 7º, incisos VI e XIII; 8º, inciso III; e 170, da Carta da República, tampouco afronta o princípio da ‘vedação ao retrocesso social’”*.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido formulado pelo autor (peça 25).

Eis, em síntese, o relatório.

A petição inicial dirige-se contra dispositivos da Medida Provisória 1.045/2021, que, ao ver do autor, permitem prevalência dos acordos individuais sobre os acordos e negociações coletivos, firmados entre os empregadores e empregados para suspensão temporária de contratos de trabalho ou redução proporcional de salário e jornada durante emergência de saúde pública causada pela epidemia da Covid-19. Sustenta que, inclusive em momentos de crise, é necessário o fortalecimento da negociação coletiva e não o seu enfraquecimento.

A possibilidade de suspensão temporária de contratos de trabalho e de redução proporcional de jornada são medidas que integram o Programa





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER), instituído inicialmente pela Medida Provisória 936/2020, convertida na Lei 14.020/2020, e agora reeditado por meio da Medida Provisória 1.045/2021.

A norma anterior, de teor muito semelhante ao da que se ora analisa, foi submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal na ADI 6.363, também sob o prisma de sua compatibilidade com as disposições constitucionais que preveem a necessidade de negociação coletiva para redução salarial.

Em 17.4.2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, indeferiu a medida cautelar pleiteada naquele feito, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, que entendeu não ter a medida provisória atacada o objetivo de *“prever uma hipótese específica de redução salarial, sobre a qual incidiria, de forma única e específica o art. 7º, VII, da Constituição Federal”*, mas, sim, o de *“estabelecer mecanismos de preservação do emprego e da renda do trabalhador”*, sendo mais importante, para o deslinde da controvérsia, a interpretação conjunta dos arts. 1º, 3º, 6º, *caput*, da Constituição Federal, do que uma exegese literal e restrita do art. 7º, VI, do texto constitucional.

A irredutibilidade salarial é direito fundamental dos trabalhadores, previsto no art. 7º, VI, da Constituição Federal, para cuja flexibilização o constituinte impôs a prévia celebração de acordo ou negociação coletiva.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A possibilidade de redução salarial mediante acordo ou convenção coletiva consagrada no art. 7º, VI, *in fine*, da CF, aliada ao que prevê o art. 7º, XXVI<sup>1</sup>, valoriza a negociação coletiva como forma de melhoria e de proteção da condição social dos trabalhadores. Não se admite, a propósito, a simples redução ou renúncia de direitos, especialmente de direitos constitucionais indisponíveis, mas exige-se a pactuação de compensação ou de contrapartida.

A previsão constitucional presume que a intermediação do sindicato tem o condão de resguardar uma desejável capacidade de adaptação do contrato de trabalho às flutuações econômicas e financeiras eventualmente experimentadas pelo empregador, aliada ao reforço da segurança do trabalhador contra a redução nominal do valor bilateralmente ajustado sem indicação de contrapartida benéfica ao empregado.

Segundo a lição de Amauri Mascaro Nascimento:

*(...) duas são as razões pelas quais a ressalva foi permitida. Primeira, a natural existência de situações de força maior nas quais, diante de imperativos econômicos ou financeiros, empresas são obrigadas a reduzir o salário para evitar dispensa em massa dos trabalhadores. Segunda, a garantia de que, dependendo da*

---

1 “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; (...).”



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*concordância do sindicato dos trabalhadores, a redução só se fará nas hipóteses de absoluta necessidade, servindo a exigência do acordo sindical como mecanismo de controle diante de situações fraudulentas. O sindicato age como fiscal da conveniência da medida".<sup>2</sup>*

A participação das entidades sindicais na negociação de redução salarial presta-se, portanto, a garantir primeiramente que esta não se dê sem justa causa, que ela se realize com o menor prejuízo possível aos trabalhadores, normalmente pela negociação de benefícios compensatórios, e que se submeta ao controle da própria classe pela atuação fiscalizatória da corporação.

As previsões da Medida Provisória 1.045/2021 não ignoram essas preocupações. Sua edição é uma resposta do Estado ao prolongamento da epidemia de Covid-19, que reduziu as atividades ou paralisou setores inteiros da economia e contribuiu para que o desemprego no país atingisse a maior taxa de toda a série histórica do IBGE, iniciada em 2012<sup>3</sup>, o que caracteriza a justa causa necessária para redução salarial ou para suspensão contratual e legitima a atuação legislativa emergencial e temporária voltada à preservação dos postos de trabalho formais.

---

2 NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Salário: conceito e proteção. São Paulo: LTr, 2008. p. 106

3 [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego), acesso em 30.6.2021.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Medida Provisória 1.045/2021 conferiu a empregadores e empregados, por meio de ajuste individual, a prerrogativa de redução da jornada de trabalho com proporcional redução do salário. Ao nível do contrato individual, foram definidas as faixas de redução da jornada em 25%, 50%, 70%, de acordo com o que dispõe o art. 7º, III, da norma, ou 100%, na hipótese de suspensão do contrato de trabalho, prevista no art. 8º da norma.

Mesmo que Medida Provisória 1.045/2021 tenha facultado a negociação de redução temporária de jornada e de salário ou de suspensão do contrato de trabalho mediante acordo individual, a previsão tem por contrapartida a percepção do Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, o qual visa a compensar parcial, ou mesmo totalmente em alguns casos, as decorrentes perdas salariais (art. 5º da Medida Provisória 1.045/2021).

O pagamento se dá independentemente do cumprimento de qualquer período aquisitivo, de tempo de vínculo empregatício e do número de salários recebidos e o benefício tem seu valor fixado na mesma proporção da redução do salário, mas calculado sobre a base de cálculo própria ao benefício do seguro-desemprego (art. 6º da Medida Provisória 1.045/2021).

O salário-hora, na hipótese de redução da jornada, permanece íntegro (art. 7º, I) e, no caso da suspensão do contrato, garante-se ao empregado a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

continuidade do gozo de todos os benefícios concedidos pelo empregador aos seus empregados (art. 8º, § 3º, I).

O trabalhador tem a garantia de emprego na vigência das condições excepcionais e, a partir do restabelecimento da normalidade contratual, pelo mesmo período da duração da redução ou suspensão pactuada (art. 10 da Medida Provisória 1.045/2021).

As condições de pactuação, no caso da modalidade bilateral, não são, por certo, livres à plena negociação, mas são inteiramente vinculadas às prescrições detalhadamente indicadas no texto.

Conforme dispõe o art. 12 do diploma, a adesão ao sistema por acordo individual que ultrapasse o limite de 25% de redução de jornada de trabalho e de remuneração, somente é permitida para empregados com ganhos salariais até três salários-mínimos, para empregados no art. 444, parágrafo único, da CLT, bem como quando do acordo não resultar diminuição do valor total recebido mensalmente pelo empregado, incluídos neste valor o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, a ajuda compensatória mensal e, em caso de redução da jornada, o salário pago pelo empregador em razão das horas trabalhadas pelo empregado.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A negociação coletiva, segundo as condições estabelecidas na norma, permanece sendo necessária para os demais casos.

No mesmo sentido, prevê o diploma que os acordos individuais de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho deverão ser comunicados pelos empregadores ao sindicato da categoria profissional no prazo de dez dias corridos, contado da data de sua celebração e que, se, após a pactuação de acordo individual houver a celebração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho com cláusulas conflitantes com as do acordo individual, estas prevalecerão, a menos que as condições do acordo individual sejam mais favoráveis ao trabalhador (art. 12, §§ 4º a 6º).

Assim, é certo que boa parte da função protetiva exercida pela atuação das entidades sindicais na negociação de redução salarial foi suprida, em caráter emergencial e temporário, pela proteção estatal conferida pela norma ao direito ao trabalho, tudo a revelar a razoabilidade da medida.

No cenário atual de enfrentamento das consequências econômicas e sociais da epidemia do novo coronavírus, é primordial que se busque maximizar a preservação dos postos de trabalho formais, sendo válido, para tanto, que se adotem restrições de direitos, desde que estas observem a proporcionalidade,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

operando-se de forma parcial, temporária e nos estritos limites necessários para proteção de outros valores constitucionais.

Assim, considerando a jusfundamentalidade dada pelo constituinte ao valor social do trabalho, alçado a princípio fundamental da República Federativa do Brasil (CF, art. 1º, IV), revela-se proporcional que em nome dele sejam restritos, de forma temporária e excepcional, direitos que, a bem da verdade, sem a sua efetividade sequer podem subsistir, como é o caso do direito à representação sindical em negociação coletiva para fins de redução salarial, do qual somente se cogita no bojo de um contrato de trabalho formal.

Estão em cotejo, ainda, os valores da dignidade humana e da livre-iniciativa (CF, art. 1º, III e IV), que também são realizados por meio da norma aqui questionada, na medida em que esta busca garantir renda mínima ao trabalhador e subsidiar a manutenção da atividade econômica no período de crise.

Sabe-se que normas de direitos fundamentais têm, em geral, natureza principiológica e conteúdo aberto. Por assegurarem um conjunto amplo de posições jurídicas subjetivas, não raro entram em conflito com outras normas e necessitam ter seu alcance relativizado em juízo de ponderação, não sendo dotadas de caráter absoluto.<sup>4</sup>

---

4 ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 111.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Decorre dessa estrutura principiológica, então, a possibilidade de direitos fundamentais virem a ser limitados em prol de outros bens e valores fundamentais que apresentem maior peso num dado caso concreto. A aferição de qual valor ou direito há de preponderar passa pelo juízo de ponderação – ou teste de proporcionalidade – que perquire se a satisfação de um princípio constitucional justifica a restrição do princípio que com ele colide.

Em circunstâncias que envolvam restrições a direitos fundamentais, há de se sopesar as desvantagens dos meios empregados com as vantagens a serem alcançadas pelo fim almejado, observadas a adequação e necessidade das medidas, que devem ser aplicadas em extensão e alcance estritamente necessários.<sup>5</sup> Ato restritivo de direito há de ser apropriado para atingir o fim almejado e o meio há de ser o estritamente necessário, de modo a não ocasionar danos desproporcionais a direitos fundamentais.

Como explica Paulo Gustavo Gonet Branco, a adequação pressupõe que determinado ato restritivo tenha idoneidade ou aptidão para produzir o efeito por ele almejado. Seu exame inicia-se pela apuração do objetivo do ato que interfere em uma norma de direito fundamental colidente; objetivo este que deve ser um fim válido, do ponto de vista constitucional. Existindo tal

---

5 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 174.





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

finalidade, uma medida será adequada caso apresente capacidade de alcançar o resultado pretendido.<sup>6</sup>

Além disso, as restrições aos direitos fundamentais, ainda que admissíveis, necessitam limitar-se ao necessário para preservar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos. Ao analisar o chamado princípio da *proporcionalidade em sentido estrito*, J. J. Gomes Canotilho leciona:

*Meio e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de "medida" ou "desmedida" para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim.*<sup>7</sup>

A restrição a direito questionada nesta ADI, consistente na adesão ao Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda mediante acordo individual, ultrapassa o primeiro teste, da adequação, uma vez que visa a absorver parte dos impactos negativos do novo coronavírus sobre o nível de emprego nacional, assegurando a permanência dos trabalhadores em suas vagas, com garantia de renda que lhes proveja o mínimo existencial, bem como sobrevivência dos agentes econômicos, a despeito da redução ou paralisação

---

6 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Juízo de ponderação na jurisdição constitucional: pressupostos de fato e teóricos reveladores de seu papel e de seus limites*. (Tese). Brasília: Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Brasília (UnB), jul. 2008, p. 206.

7 CANOTILHO, J. J. GOMES. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, p. 270.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de suas atividades, eventualmente decorrentes da observância de medidas contra a propagação da Covid-19.

O mesmo se dá relativamente ao teste da necessidade. Aqui, exige-se que se apure se, dentre outras opções igualmente adequadas à finalidade buscada pelo poder público, aquela escolhida constitui a que menos restringe o direito fundamental em situação de conflito. Significa dizer, em havendo medida alternativa menos intrusiva e gravosa, mas igualmente adequada e eficaz, a restrição operada sobre o direito fundamental será desnecessária e, por conseguinte, desproporcional.

Quanto ao ponto, é preciso reconhecer que a necessidade de chancela mediante acordo ou convenção coletiva pode limitar o acesso ao Programa em relação a classes de trabalhadores não sindicalizadas e, considerando que negociações coletivas tendem a ser mais demoradas do que individuais, também pode retardar as tratativas que exigem urgência (a norma atacada estabelece prazo de vigência do Programa) e fazer com que empregadores prefiram, ou mesmo sejam obrigados pelas circunstâncias financeiras e econômicas, a simplesmente demitir os trabalhadores antes de terem acesso às soluções de manutenção de emprego e renda oferecidas pela Medida Provisória. Nesses casos, condicionar a participação no Programa à existência de a negociação coletiva significaria sacrificar por inteiro o direito ao trabalho.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Quanto à proporcionalidade em sentido estrito da medida, conforme já salientado, trata-se de excepcional e temporária dispensa de negociação coletiva para redução salarial ou suspensão do contrato trabalhista, a qual o legislador tratou de compensar com as já referidas formas de proteção ao trabalhador, previstas na medida provisória.

Percebe-se, no mesmo sentido, que a norma em comento não colocou as negociações coletivas em segundo plano, mas sim atribuiu-lhes preponderância, permitindo que negociações individuais relativas à redução salarial somente prevaleçam no que forem mais vantajosas ao trabalhador.

De outra parte, não se vislumbra ofensa ao princípio do não retrocesso social, considerando que o diploma ora impugnado não promove a revogação de nenhum direito social fundamental, mas apenas restringe um aspecto instrumental da proteção do direito ao trabalho, a exigência de representação sindical na negociação de redução salarial, de forma provisória. Confere, por outro lado, forma diferenciada de fruição da proteção exigida pela norma constitucional em relação ao regime até então vigente, para resguardar o direito maior do empregado, que é o próprio emprego, diante de situação excepcionalíssima e transitória.

É preciso lembrar, como o fez o Ministro Alexandre de Moraes em seu voto no referendo da medida cautelar na ADI 6.363, que os dispositivos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

questionados atuam não no campo do conflito de interesses entre trabalhadores e empregadores pressuposto pela norma constitucional que convoca a intervenção protetiva das entidades sindicais, mas no campo da convergência que os une na necessidade de preservação da atividade econômica, do emprego e da renda:

*Essa medida emergencial, nos termos como foi colocada, a meu ver, pretende e conseguiu compatibilizar os valores sociais do trabalho, perpetuando o vínculo trabalhista, com a livre-iniciativa. Ou seja, mantendo, mesmo que abalada pela crise, a saúde financeira da empresa, tentando manter a sobrevivência da empresa, de maneira a garantir também após a pandemia a geração de empregos. Lamentavelmente, a alternativa a essa hipótese para milhares de empresas no território nacional é a demissão, que - repito - já vem ocorrendo em diversas localidades, agravando o fator social durante a crise de saúde pública. É um dos grandes problemas que não só economistas do mundo todo, mas também profissionais da área de saúde pública têm chamando de segunda onda. Uma segunda onda da pandemia seriam os reflexos sociais e econômicos. Essa medida provisória, que permite ao empregado uma opção e garante uma parceria entre o empregador, que paga proporcionalmente, e o Poder Público, que injeta 51,2 bilhões na economia, pretende atenuar os efeitos dessa segunda onda. Essa medida provisória, a meu ver, não tem como objetivo prever uma hipótese específica de redução salarial, sobre a qual incidiria, de forma única e específica o art. 7º, VII, da Constituição Federal. Não, o objetivo não foi prever hipóteses de redução salarial. O objetivo foi estabelecer mecanismos de preservação do emprego e da renda do trabalhador. Por isso é que, como vetores de interpretação, o art. 1º, o art. 3º, o caput do art. 6º me parecem mais importantes do que uma leitura, uma interpretação meramente literal e restrita do art. 7º, VI. E por que isso? Não se pretende aqui, nos termos do art. 7º, VI, reduzir, permanentemente, a partir de um conflito entre empregado e empregador, os salários. E essa é a ratio da norma prevista no art. 7º, VI. Quando*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*o art. 7º, VI, estabelece que a redutibilidade salarial só é possível com acordo ou convenção coletiva, prevê a normalidade, a regra onde há uma divergência entre os interesses do empregado e dos empregadores, ou seja – e toda doutrina trabalhista e a jurisprudência trabalhista assim apontam –, a norma se aplica quando prevê a real existência de conflito coletivo de trabalho, ou seja, um conflito entre empregados e empregadores, e aí há necessidade e obrigatoriedade da participação dos sindicatos. Aqui não existe conflito. Aqui existe a necessidade de uma convergência, a convergência pela sobrevivência, a convergência pela sobrevivência da empresa, do empregador e do empregado, com o auxílio do governo. Sem o auxílio do governo e sem essa convergência de interesses de empregado e empregador, as empresas não sobreviverão a esse período de pandemia. Ou muitas, principalmente as micro, pequenas e médias empresas, não sobreviverão. Consequentemente, nós teremos um desemprego em massa.*

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

**Augusto Aras**  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

ARB