SINTÉTICO PARECER JURÍDICO SOBRE O PROJETO DE CONVERSÃO EM LEI DA MEDIDA PROVISÓRIA 1.045/2021

Requerente: Presidência da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Paraná

Parecer: Comissão de Direito do Trabalho

Relator: OAB-PR 28.247 – Paulo Henrique Zaninelli Simm

Objeto:

O presente estudo tem por objeto a emissão de breve parecer jurídico, com especial enfoque constitucional, acerca da conversão em lei da Medida Provisória nº 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 da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) no âmbito das relações de trabalho", cuja aprovação na Câmara dos Deputados ocorreu no último dia 12-8-2021, em tramitação abreviada e sem apreciação por Comissão Especial, com amplos poderes ao relator designado e apresentação de parecer diretamente no Plenário, estando atualmente pendente de análise e votação pelo Senado Federal.

Inconstitucionalidade formal

Em sua exposição de motivos, a Medida Provisória nº. 1045/2021, aponta, em síntese: a) a necessidade instituição de um novo Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, justificado pelo término do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, instituído pela Lei nº 14.020, de 2020; b) a permanência da pandemia causada pela covid-19, com uma segunda onda de contaminações e nova cepa do vírus; e c) os seus relevantes efeitos na economia, especialmente no desemprego e na informalidade.

Contudo o texto encaminhado ao Senado Federal contempla várias mudanças em relação à redação original e em dissonância com a Exposição de Motivos nº. 106, inclusive criando outros programas, a exemplo do PRIORE – Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego e do REQUIP – Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva e o do Programa Nacional de Prestação de Serviço Social Voluntário.

Além disso, promove inúmeras alterações de caráter definitivo na legislação trabalhista em vigor no país, tanto de ordem material quanto processual, sem qualquer correlação com o período de emergência pública causada pela covid-19 e em flagrante violação a princípios, direitos e garantias fundamentais da Constituição da República, consoante de verificará adiante, de forma específica, porém breve.

Cabe relembrar que essa ampliação no projeto de conversão em lei, dos objetos originais da Medida Provisória é flagrantemente inconstitucional, como já decidiu o E. STF na ADI 5127:

> *"EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA*

PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos."

Extrai-se do voto proferido pelo Exmo. Ministro Edson Fachin na ocasião:

"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."

Assim, é possível afirmar que o texto do projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal contempla várias matérias não diretamente relacionadas ao objeto originário da Medida Provisória nº. 1.045/2021 (Exposição de Motivos nº. 106), inclusive promovendo alterações na legislação trabalhista ordinária, tanto de cunho material quanto processual, **sem qualquer relação, repita-se, com o estado de saúde pública que justamente justificou a citada Medida Provisória**.

Destarte, eventual aprovação pelo Senado Federal de matérias e temas não diretamente relacionados ao objeto original da Medida Provisória nº. 1.045/2021, **culminaria com a inconstitucionalidade material do texto legal dissonante**.

Matérias enxertadas – novas modalidades de contratação – outras possíveis inconstitucionalides

Dentre as matérias novas acima referidas, está a criação de modalidades de contratos de trabalho que implicariam em violação ao princípio constitucional da igualdade e seu consectário lógico, o princípio da não discriminação (art. 5º, *caput*, da CRFB).

Acrescente-se que tal discriminação atingiria simultaneamente tanto os empregados atuais das empresas quanto aqueles que seriam contratados sob a égide da nova lei, em decorrência dos novos programas propostos. Para os novos contratados, verificar-se-ia, de imediato, a perda ou redução de direitos trabalhistas básicos, inclusive garantidos constitucionalmente, o que culminaria com a nefasta criação de uma segunda categoria de trabalhadores. Por outro lado, essa diminuição ou mesmo supressão de direitos tornaria onerosa a manutenção dos atuais contratos de trabalho, o que colocaria tais trabalhadores em risco eminente de serem substituídos por outros empregados contratados sob regimes contratuais menos custosos ao empregador.

Dentre os direitos trabalhistas reduzidos ou suprimidos pelos programas PRIORE – Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego, REQUIP – Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva e Programa Nacional de Prestação de Serviço Social Voluntário, estão, dentre outros: salário; 13º salário; remuneração de férias; FGTS e sua multa; valor das horas extras; duração e prorrogação máxima do contrato de trabalho (artigo 451, da CLT); e renúncia à previdência social

A possibilidade de tratamento diferenciado entre trabalhadores, sobretudo quanto ao aspecto remuneratório e de direitos trabalhistas, implicaria em potencial violação aos artigos 3º, III (desigualdade social) e IV (não discriminação), 5º caput (igualdade), e 7ª, caput e XXX (proibição de diferença de salários), da CRFB, 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.

Gratuidade da Justiça

O texto do projeto de lei de conversão propõe, de forma absolutamente inovatória e sem qualquer relação com a situação pandêmica, alterações de diversos dispositivos legais que tratam da gratuidade da justiça, a exemplo da CLT, da Lei nº 5.010, de 1966 (que organiza a Justiça Federal e dá outras providências), da Lei nº 10.259, de 2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais), e da 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, vai mais longe e 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, avançando em tema objeto da Reforma Trabalhista de 2017 e dificultando ainda mais o acesso à Justiça do Trabalho, o que de resto a Lei 13.467/17 (Reforma Trabalhista) já havia cuidado de fazer.

Entendemos que a redação proposta fere, de forma direta, o pleno direito constitucional de acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CRFB), impondo obstáculos aos ajuizamentos das ações que busquem reparar lesões a direitos. Ademais, não se pode olvidar que 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).

Assim, é certo afirmar que 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 também caracterizada a inconstitucionalidade formal pela violação ao artigo 62, I, "b", da CF/88 ao introduzir matérias processuais.

Conclusão:

Reitera-se que o projeto de lei, da forma como apresentado, padece de inconstitucionalidade material, pois inovatório em vários de seus trechos, consoante já decidido pelo E. STF na ADI 5127.

Além disso, sua eventual aprovação culminaria com a violação a inúmeros dispositivos legais, inclusive de ordem constitucional, ou seja, tratar-se-ia de um texto legal manifestamente inconstitucional em diversos de seus temas.

Este é o parecer.

PAULO HENRIQUE ZANINELLI SIMM
OAB/PR 28.247
Membro da Comissão de Direito do Trabalho da OAB/PR

Ordem dos Advogados do Brasil
Seção do Paraná

LUIS ALBERTO GONÇALVES GOMES COELHO
OAB/PR 36.491
Presidente da Comissão de Direito do Trabalho da OAB/PR