



**ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS**

NOTA TÉCNICA Nº 7 – SUGESTÃO Nº 146/2018

Ementa: Sugere Proposta de Emenda Constitucional que altera o art. 62 da Constituição Federal para vedar edição de medida provisória que trate de matéria de Direito Previdenciário e Direito do Trabalho.

Autor: Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social - ANADIPS.

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Presidente da República o poder de editar medidas provisórias com força de lei, nos casos de relevância e urgência. Entretanto, a fluidez e subjetividade dos conceitos desses dois requisitos permitiu que o Poder Executivo editasse número excessivo de medidas provisórias, ocasionando desequilíbrio com o Poder Legislativo e insegurança jurídica.

Embora a Emenda Constitucional nº 32, de 2001 tenha estabelecido vedações e limites a esse instituto jurídico, ela não foi capaz de impedir o abuso do Poder Executivo em assuntos sensíveis à população, especialmente no tocante às relações de trabalho e à Previdência Social.

Diante desse contexto, a Associação Nacional dos Peritos Criminais Federais - APCF vem apresentar NOTA TÉCNICA acerca da Sugestão nº 146/2018, que propõe a alteração do art. 62 da Constituição Federal, a fim de vedar a edição de medida provisória que trate de Direito Trabalhista e Direito Previdenciário.

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social – ANADIPS, a partir de uma ação conjunta com o Movimento Acorda Sociedade – MAS, deliberou e decidiu, por meio de Assembleia Geral Extraordinária realizada no dia 19 de abril de 2018, apresentar à Câmara Federal sugestão de Projeto de Emenda à Constituição que acrescenta as áreas trabalhista e previdenciária no rol de matérias vedadas de serem dispostas por medida provisória, conforme o art. 62, §1º, inciso I, da Magna Carta, exceto quando o instituto ampliar benefícios dos segurados ou de seus dependentes. A proposta de redação do art. 62 é a seguinte:



**ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS**

“Art. 62
§ 1º
I -
.....
b) direito penal, processual penal e processual civil, trabalhista e previdenciário, salvo para ampliar benefícios aos segurados ou a seus dependentes;
..... “ (NR)

A justificação da SUG nº 146/2018, formulada pela Associação autora, é pautada em dois pontos principais. O primeiro é no sentido de que as poucas restrições ao Presidente da República em editar medidas provisórias têm permitido que ele faça uso excessivo desse instituto, de modo a usurpar competências do Congresso Nacional, o que causa desequilíbrio entre os Poderes. O segundo ponto defende que as medidas provisórias, quando editadas de forma irresponsável pelo Poder Executivo, proporcionam grande insegurança jurídica, haja vista causarem, repentinamente, alterações legislativas que não passaram pelo rito de aprovação de Projeto de Lei — e que, portanto, surpreendem a sociedade civil.

Considerando as justificativas apresentadas, a Relatora, Deputada Flávia Moraes (PDT/GO), proferiu voto favorável à Sugestão na forma proposta. Após, em 17 de outubro de 2018, a Comissão de Legislação Participativa, em reunião ordinária, aprovou unanimemente a SUG nº 146/2018, na forma da Proposta de Emenda à Constituição apresentada no Parecer da Relatora.

Diante de todo o exposto, a APCF, por meio da presente NOTA TÉCNICA, propõe-se a colaborar ao debate apresentando argumentos e considerações.

II. DAS CRÍTICAS À EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS EM QUESTÕES QUE EXIGEM SEGURANÇA JURÍDICA

As medidas provisórias têm por principal fundamento possibilitar ao Presidente da República a promoção de alterações legislativas em situações emergenciais, as quais resultariam em graves danos caso se esperasse o rito legislativo comum, que é mais lento por força do processo democrático. Esse entendimento levou os constituintes a preverem o instituto em referência no art. 62, da Constituição Federal. Concluiu-se que não se poderia prescindir de um mecanismo que conferisse ao Poder Executivo a capacidade de atuar na via legislativa em momentos de urgência.

A Constituinte de 1987, em seu turno, importou, sem maiores alterações, o instituto italiano do *decreto-legge* ao ordenamento jurídico brasileiro, não observando, todavia, diferenças específicas de cada país.



**ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS**

A Itália, assim como o Brasil, condicionam a edição do decreto-lei e da medida provisória a situações de urgência. Entretanto, a principal diferença entre os dois é que a Itália apresenta um sistema de governo parlamentarista e submete a edição do decreto-lei à responsabilidade política do Governo¹. Decorre disso que, caso o Chefe de Governo cometa excessos e abusos no uso do instituto, de modo a causar desequilíbrio entre os Poderes, o parlamento poderá facilmente derrubá-lo. Adversativamente, no presidencialismo brasileiro, em que a separação dos Poderes é mais evidente e o Chefe de Governo não depende do voto de confiança dos congressistas para se manter no cargo, é mais fácil que o Presidente da República edite excessivamente medidas provisórias sem sofrer consequências políticas mais graves.

Somado a isso, o cenário brasileiro é agravado por definir a relevância e urgência como os únicos requisitos à edição das medidas provisórias, considerando que esses conceitos são de avaliação subjetiva e política da Presidência da República, conforme evidenciado em jurisprudência do STF, a saber:

“No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da medida provisória (que deu origem à lei em questão), exigidos no art. 62 da Constituição, o STF somente a tem por caracterizada quando neste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito”.

[ADI 1.717 MC, rel. min. Sydney Sanches, j. 22-9-1999, 2ª T, DJ de 25-2-2000.]

Por conseguinte, tendo em vista que compete ao próprio Poder Executivo decidir quando determinado caso é relevante e urgente, acrescido do fato de não possuir sérias consequências políticas decorrentes da edição de medidas provisórias, decorre que aquele poderá valer-se do instituto jurídico nas mais diversas oportunidades, quase sem óbice.

De fato, esse diagnóstico por vezes concretiza-se na prática brasileira. A contar da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Presidência da República editou 2.230 medidas provisórias até a Emenda à Constituição nº 32, de 2001, e mais outras 854 desde esse marco².

Não bastasse a potencial situação de desequilíbrio entre os Poderes, outra problemática das medidas provisórias é a suscetibilidade a situações que gerem insegurança

¹ CARVALHO, Kátia de. Medidas Provisórias no Âmbito do Direito Comparado, 2000, p. 9-10.

² Dados verificados no portal do Palácio do Planalto. Disponível em << <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias>>>. Acesso em: 18 out. 2018.



**ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS**

jurídica. Isto é, os jurisdicionados não conseguem tecer previsões concretas em relação a seus direitos e deveres, devido ao fato de que, a qualquer momento, por meio de ato unilateral do Presidente da República, podem ocorrer alterações legislativas imediatas, em virtude da edição de medida provisória com força de lei. Cenário este que é especialmente sensível quando envolve questões trabalhistas e previdenciárias.

Impende frisar que a eficácia das medidas provisórias se estende por 60 dias, prorrogável uma única vez por igual período, podendo estas serem convertidas em lei ou perderem a eficácia desde a sua edição, situação em que o Congresso Nacional deve emitir um decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes delas³.

Depreende-se disso que a facilidade de as medidas provisórias serem editadas a qualquer momento, acompanhada das várias alterações que elas podem resultar, não permite que a sociedade faça uma previsão segura e concreta em relação a seus direitos trabalhistas e previdenciários. Destarte, é indene de dúvidas que a população é prejudicada ao fazer planejamentos futuros nessas questões em decorrência da falta de segurança jurídica observada.

III. DA NECESSIDADE DE IMPOR LIMITAÇÕES ÀS MEDIDAS PROVISÓRIAS EM QUESTÕES QUE EXIGEM SEGURANÇA JURÍDICA

As medidas provisórias não são peculiaridades brasileiras. Diversos países apresentam institutos correspondentes por entenderem a relevância desse mecanismo para a resolução de situações emergenciais. Porém, devido aos riscos de distorção da separação dos Poderes, os ordenamentos buscam estabelecer alguns limites a esse tipo de ato unilateral do Governo, conforme observado em estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados⁴.

No Uruguai, por exemplo, o Presidente pode pedir urgência a seus Projetos de Lei e, caso o Congresso não se pronuncie no prazo definido, aquele é aprovado. Há, contudo, uma limitação de que é permitido o envio de um único projeto urgente por vez⁵.

Já a Constituição espanhola permite que o Poder Executivo edite disposições legislativas provisórias, em situações extraordinárias e de urgente necessidade, não podendo,

³ Art. 62, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

⁴ CARVALHO, Kátia de. Medidas Provisórias no Âmbito do Direito Comparado. 2000.

⁵ Idem, p. 4.



**ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS**

contudo, dispor de: 1) ordenação das instituições básicas do Estado; 2) direitos, deveres e liberdades dos cidadãos; 3) regime das Comunidades Autônomas; 4) Direito Eleitoral geral⁶.

O ordenamento jurídico alemão, por sua vez, adota o chamado “estado de necessidade legislativa”, que é decretado pelo Governo e o garante o poder de editar leis sobre algumas matérias específicas. Esse instituto, todavia, não pode ser implementado senão quando o Congresso rejeita um projeto de lei para o qual o governo solicitou urgência, ou quando a Câmara não promover eleições nos casos de voto de confiança ao Chanceler⁷.

A partir dessa breve análise comparada, sobressai a necessidade de se restringir a capacidade do Poder Executivo em promover alterações legislativas diretamente, ressaltando-se a importância da aprovação, no Brasil, da Emenda à Constituição nº 32, de 2001, que alterou as disposições referentes às medidas provisórias.

A Emenda supracitada foi importante para definir os ritos e tramitações das medidas provisórias, mas principalmente para estabelecer disposições delicadas que não poderiam ser objeto do instituto.

Essa alteração constitucional atingiu, efetivamente, seu objetivo de diminuir eventuais abusos da Presidência da República, embora não os tenha coibido completamente. Ademais, não se exauriram as matérias sensíveis que deveriam ser proibidas de serem dispostas por medidas provisórias, especialmente as referentes a relações de trabalho e à Previdência Social. Nesse sentido, a SUG nº 146/2018, de maneira acertada, propõe Projeto de Emenda à Constituição que veda a possibilidade de medida provisória tratar de direito trabalhista e previdenciário, salvo para ampliação de direitos dos segurados e seus dependentes.

Dito isso, mostra-se relevante analisar dois aspectos da Sugestão em destaque: 1) o mérito de incluir matérias trabalhistas e previdenciárias no rol das vedações de medidas provisórias; 2) a exceção estipulada para ampliação de benefícios previdenciários.

No tocante ao primeiro ponto, é fácil observar a importância das matérias para justificar sua exclusão do alcance de medidas provisórias. Os direitos trabalhistas adquiridos no Brasil tiveram um grande marco no ano de 1943, com a promulgação da Consolidação da Leis Trabalhistas, além de que a Constituição Cidadã de 1988 também não se absteve em tecer previsões sobre eles.

⁶ Idem, p. 6.

⁷ Idem, p. 9.



**ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS**

Nesse sentido, por se tratarem de conquistas sociais, os direitos dos trabalhadores configuram-se como um tema bastante sensível aos brasileiros. Por isso, qualquer alteração trabalhista deve ser discutida com bastante cautela e participação da sociedade por meio de seus representantes eleitos democraticamente ao Congresso Nacional. Mostra-se visivelmente inadequado que o Presidente da República possa, mediante ato unipessoal, alterar legislação trabalhista por meio de medida provisória, sob o risco de promover retrocessos agravados pela falta de legitimidade e exclusão do diálogo com a população a respeito do tema.

A matéria previdenciária é, igualmente, de grande relevância aos brasileiros e não deveria, portanto, ser objeto de medida provisória por se tratar de um direito social. A importância da Previdência Social se observa na garantia da dignidade humana e de uma proteção mínima de seus segurados e dependentes, na medida em que protege a maternidade, o desempregado involuntário, atende a pensão por morte e a cobertura de eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada, além de conferir aposentadoria aos segurados nos termos legais e constitucionais.

Diante do exposto, devido a todo o suporte que a população recebe da Previdência Social, percebe-se o quão inapropriado é conferir ao Poder Executivo a faculdade de promover alterações legislativas inesperadas, escapando do debate democrático com a sociedade por meio de seus parlamentares.

Nesse descortino, feita a conclusão da pertinência de se adicionar as matérias previdenciária e trabalhistas no rol do art. 62, §1º, I, da Magna Carta, faz-se mister debruçar-se sobre o trecho que excetua a vedação da edição de medida provisória no caso de ampliação de direitos dos segurados. Repita-se a proposta de redação da SUG nº 146/2018, *ipsis litteris*:

“Art. 62
§ 1º
I -
.....
b) direito penal, processual penal e processual civil, trabalhista e previdenciário, **salvo para ampliar benefícios aos segurados ou a seus dependentes**;
..... “ (NR)

Convém ressaltar que a exceção estipulada restringe-se à matéria previdenciária, previsão perfeitamente coerente com o ordenamento jurídico do país. O art. 60, §4º, inciso IV, da Constituição Federal, ao vedar a abolição de direitos individuais, não permite retrocessos em direitos previdenciários. Em razão disso, seria inadmissível que uma norma infraconstitucional restringisse direitos da Previdência Social.



**ASSOCIAÇÃO NACIONAL
DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS**

As alterações na legislação previdenciária devem ser orientadas a aumentar direitos e benefícios, de tal maneira que, a despeito das críticas às medidas provisórias, este instituto editado ampliando direitos e benefícios será sempre bem-vindo, por se alinhar diretamente aos princípios sociais do Texto Maior.

IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, objetivando mitigar abusos do Poder Executivo e reduzir a insegurança jurídica da população em matérias sensíveis como a trabalhista e a previdenciária, decorrentes da edição de medidas provisórias, a APCF entende a importância da aprovação do Projeto de Emenda à Constituição proposto pela ANADIPS, somando esforços neste objetivo ao Movimento Acorda Sociedade – MAS, por meio da SUG nº 146/2018.

Em conclusão, acreditando no mérito do objeto da SUG nº 146/2018, não restam dúvidas à APCF de que os membros do Poder Legislativo conferirão a devida atenção que a Sugestão em destaque merece, notadamente em razão dos avanços sociais e político-administrativos que essa proposta de Projeto de Emenda à Constituição resultará.

Brasília, 29 de outubro de 2018

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS