

## NOTA TÉCNICA

Trata-se de Sugestão nº 146/18 para alteração do art. 62 da Constituição Federal, objetivando vedar a edição de Medidas Provisórias que tratem de matérias previdenciária e trabalhista.

A Sugestão apresenta a seguinte redação ao artigo 62, da Constituição Federal:

"Art.  
62.....  
§  
1º.....  
I - .....  
II – *direito penal, processual penal, processual civil, **trabalhista e previdenciário, salvo para ampliar benefícios aos segurados ou a seus dependentes;***

A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho - ANAMATRA, entidade que há mais de 39 anos atua na defesa da cidadania e dos direitos humanos, dentre eles os direitos trabalhistas e previdenciários, apresenta posição **FAVORÁVEL** à aprovação da presente SUGESTÃO DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL, pelos fundamentos que passa a expor.

A par da importância das medidas provisórias, enquanto instrumento apto a possibilitar ao Poder Executivo maior dinâmica político-administrativa para a gestão de questões relevantes e urgentes, conforme destacado na justificação da Proposta de Emenda à Constituição, é bem verdade que tais medidas têm sido tomadas no âmbito do Direito do Trabalho - e também do Direito Previdenciário, com toda a força imediata que possuem, **de modo a surpreender** (senão assustar abruptamente) milhões de brasileiros com novas **regras restritivas**, relativas a direitos trabalhistas e previdenciários consagrados.

A Emenda Constitucional nº 32, de 2001, estabeleceu, no art. 62, § 1º, da Constituição Federal, **limitações materiais** à edição de medidas provisórias, vedando sua

edição em relação a várias matérias, como nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares. O pano de fundo histórico para a atuação do Poder Constituinte Derivado foi, à época, a excessiva utilização de tal espécie normativa pela Presidência da República.

Segundo Alexandre de Moraes, "*o legislador reformador, seguindo a linha lógica e coerente do art. 68 da Constituição Federal, estabeleceu as mesmas limitações materiais à edição de medidas provisórias já existentes em relação às leis delegadas, [...]. Ora, se o legislador constituinte entendeu indelegáveis essas matérias pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, lógica e coerentemente, não seria cabível manter a possibilidade de o Presidente da República, unilateralmente por medidas provisórias, discipliná-las*" (Moraes, Alexandre. *Direito Constitucional*. 20.ed. São Paulo: Atlas, 2013. p.702).

Ocorre que o art. 68, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, veda a delegação legislativa sobre "*nacionalidade, cidadania, **direitos individuais**, políticos e eleitorais*", enquanto o art. 62, § 1º, I, dispõe, na redação dada pela EC nº 32, a vedação de medidas provisórias sobre "*nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral*". A EC nº 32 não transportou do art. 68 para o art. 62, a vedação de atuação normativa pelo Poder Executivo sobre direitos individuais. Isso acarreta permanência da ilogicidade e incoerência no texto constitucional. Ora, se o Poder Executivo não pode, sequer por delegação definida em resolução do Congresso Nacional, elaborar norma relativa a direitos individuais, como conceber que o faça, sem sequer prévia ciência do Poder Legislativo, mediante medida provisória?

Além da incoerência acima destacada, há que se ressaltar a necessidade de aperfeiçoamento do texto constitucional por necessidade de adequá-lo à melhor doutrina de direitos humanos e fundamentais.

Os Direitos Trabalhistas e Previdenciários inserem-se dentre os chamados "Direitos Sociais", e são classificados, *própria e impropriamente*, como "*Direitos Humanos de Segunda Geração*", ou de "*Segunda Dimensão*". Propriamente, porque tal classificação reconhece que os direitos sociais **integram o rol dos Direitos Humanos**, estando superadas, há muito, visões reducionistas, que limitavam a compreensão dos direitos humanos àqueles estritamente individuais. Impropriamente, porque não é uma verdade histórica que tais direitos desenvolveram-se num momento posterior aos direitos de liberdade (os direitos civis geralmente chamados de "primeira geração de Direitos Humanos"). A libertação dos escravos no decorrer do Século XIX, por exemplo, não pode

ser considerada evento promotor apenas de direitos individuais, mas também de direitos sociais.

A noção de que direitos sociais somente são aqueles promovidos com a ascensão do "Estado de Bem-Estar Social", ao longo do século XX, ignora a história, que reconhece que os direitos individuais e sociais desenvolveram-se de modo conjunto.

Atualmente, reconhece-se que os direitos sociais "*não só alargam a tábua de direitos fundamentais, mas também redefinem os próprios direitos fundamentais*" (Fernandes, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011). Isso porque os direitos e liberdades individuais do art. 5º da Constituição Federal são concretizados **em maior ou menor grau** na medida em que assegurados/garantidos/promovidos os direitos sociais, estabelecidos nos artigos seguintes da Constituição. O próprio ***direito à vida*** (CRFB, art. 5º, *caput*) tem sua concretização atendida em maior ou menor grau na medida em que os direitos sociais (saúde, trabalho, seguridade social) são realizados.

Não por outro motivo, na **Declaração Universal de Direitos Humanos** (ONU, 1948), direitos trabalhistas como proteção contra o desemprego, equiparação salarial e organização sindical (art. 23), limitação de jornada, repouso, férias e lazer (art. 24), e direitos previdenciários como proteção em caso de desemprego, maternidade, doença, invalidez, viuvez e velhice (art. 25), estão ***pari passu*** com direitos penais, como presunção de inocência, tipicidade, anterioridade da lei penal (art. 11), e direitos de cidadania, como nacionalidade (art. 15), liberdade de pensamento, opinião e expressão (arts. 18 e 19), liberdade de reunião e associação (art. 20) e liberdade de participação política (art. 21). Tal Declaração, ícone do Direito Internacional, inicia a sessão que trata dos direitos laborais e previdenciários tratando-os como **concretização** do "direito à segurança social" (art. 22).

**Essa evolução histórica de compreensão da dimensão dos direitos humanos** (bem compreendida em nível internacional há mais de 50 anos), é **olvidada** quando, no art. 62, § 1º, I, da Constituição Federal, coloca-se como limitação à edição de medidas provisórias a matéria relativa à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil, mas não se estabelece igual diretriz em relação aos direitos trabalhistas e previdenciários.

A mesma razão jurídica que levou o Constituinte Derivado a concluir que deveria impedir a edição de medida provisória sobre as matérias já constantes no inciso 62, § 1º, I, da Constituição Federal, **é a razão que impulsiona o acolhimento da presente Proposta de Emenda à Constituição:** questões relativas a cidadania, direitos políticos,

direitos de liberdade, direito ao devido processo legal, **são tão relevantes quanto aquelas relativas a direitos trabalhistas e previdenciários**, devendo-se assegurar que a iniciativa e debate de alterações legislativas, relativas a tais matérias, parta **do Parlamento**, para então seguir ao Poder Executivo, e não o contrário.

Em relação a direitos como seguro-desemprego, aposentadoria, pensão por morte, salários, jornada de trabalho, enfim, no que concerne a direitos trabalhistas e previdenciários de modo geral, não se pode afirmar que os cidadãos possuem apenas "*mera expectativa de direito*". Tratam-se, de **direitos relativos à subsistência básica dos trabalhadores**. Em relação a eles, os cidadãos possuem **justa expectativa de direito**; justa expectativa de que os esforços diários de todos, em prol da atividade econômica e da seguridade social, reverterão na concretização dos direitos há décadas reconhecidos.

Alterações promovidas por medidas provisórias, editadas com força de lei, "do dia para a noite", provocando redução de direitos trabalhistas e previdenciários (seja mediante supressão desses, seja mediante recrudescimento dos requisitos para concretização dos direitos, o que não deixa de ser uma redução de direitos, posto que sempre acarreta diminuição, seja de valores dos direitos, seja do número de beneficiários de tais direitos), **não somente agride a justa expectativa**, como também **dificulta** aos cidadãos a manifestação tempestiva acerca de tais alterações, mediante mobilização junto aos seus legítimos representantes parlamentares.

A MP 808, editada em 14 de novembro de 2017, serve como exemplo perfeito à necessidade de vedação de legislações com vigência limitada a tratar de relações de trato continuado, como são tipicamente as trabalhistas e previdenciárias.

Editada e com vigência imediata em 14 de novembro de 2017 (3 dias após a entrada em vigor da Lei 13.467/17 – Reforma Trabalhista) a MP 808/17 gerou uma série de alterações nas relações de trabalho até o dia 23 de abril de 2018, quando (por ausência de deliberação no Congresso Nacional) simplesmente perdeu sua eficácia.

Vale dizer que a MP 808/17 vigorou por exatos 161 dias, período em que criou uma série de direitos e obrigações, e simplesmente perdeu sua eficácia porque não encontrou espaço de deliberação dentro do Congresso Nacional, gerando enorme insegurança jurídica a todos aqueles (empregados e empregadores) que estiveram sob o comando imperioso da lei.

Nesse caso específico, há situações completamente inusitadas e que jamais deveriam ser aceitas numa república alicerçada sobre (entre outros) o princípio da

legalidade. Tome-se, por exemplo, um contrato de trabalho iniciado em 01 de janeiro de 2016:

a) iniciou-se sob a vigência da Consolidação das Leis do Trabalho, antes da reforma;

b) vigorou de 11 a 13 de novembro sob a égide da CLT, com as alterações previstas na Lei 13.467/17;

c) vigorou de 14/11/17 a 23/04/18 pela CLT, com as alterações previstas na Lei 13.467/17 e MP 808/17;

d) a partir de 24/04/18 retorna sob a vigência exclusiva da CLT com as alterações da Lei 13.467/17.

Porém, todos os fatos havidos no período de 14/11/17 a 23/04/18 continuarão a gerar efeitos até que sejam alcançados pela prescrição. Assim, um trabalhador que sofreu um acidente de trabalho nesse período poderá receber uma indenização por dano moral equivalente a (até) 50 vezes o **valor do teto da previdência**; enquanto outro trabalhador que sofreu o mesmo acidente e nas mesmas condições, só que no dia 24/04/18, poderá receber uma indenização calculada sobre o **salário percebido** no momento do infortúnio.

Não se pode admitir que, em um Estado Democrático de Direito da relevância do Brasil, aos primeiros sinais de crise econômica, direitos trabalhistas e previdenciários sofram reduções ou restrições mediante edição de atos normativos unilaterais, pela Presidência da República, com efeitos imediatos, capazes de surpreender até mesmo os parlamentares da Nação. Tal procedimento **afronta a segurança jurídica** que se exige em matérias jurídicas tão relevantes, como são a trabalhista e a previdenciária.

Assim, a **Anamatra opina favoravelmente** à conversão da Sugestão em Proposta de Emenda À Constituição, em seus exatos termos e, ao final, pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição para que conste a vedação da edição de medida provisória sobre matérias trabalhista e previdenciária.