



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 843, DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 593, de 2010, da Senadora Niúra Demarchi, que susta os efeitos da Portaria nº 1.510, de 21 de agosto de 2009, do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, que disciplina o registro eletrônico de ponto e a utilização do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto - SREP.

RELATOR: Senador **ARMANDO MONTEIRO**

I – RELATÓRIO

É submetido ao exame desta Comissão o Projeto de Decreto Legislativo nº 593, de 2010, que tem por finalidade sustar os efeitos da Portaria nº 1.510, de 21 de agosto de 2009, do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, que disciplina o registro eletrônico de ponto e a utilização do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto - SREP.

Ao justificar sua iniciativa, o autor alega:

Composta de trinta e um artigos e dois anexos, a alentada portaria estabelece um extenso rol de obrigações aos empregadores, aos produtores de máquinas de registro eletrônico e aos órgãos de certificação de referidas máquinas.

Ao estabelecer esse conjunto de disposições enfeixado na Portaria nº 1.510, de 2009, excedeu-se a autoridade administrativa, eis que se demanda a implementação de medidas que somente poderiam ser estabelecidas em lei.

De acordo com o projeto, o SREP registrará as marcações efetuadas pelos empregados, não sendo permitida qualquer ação que o

desvirtue, como: restrição de horário para a marcação; marcação automática do ponto com base em horários predeterminados ou contratual; exigência do sistema para sobrejornada ou de qualquer dispositivo que permita a alteração dos dados registrados pelo empregado.

O equipamento a ser utilizado para o registro das marcações é denominado REP – Registrador Eletrônico de Ponto, com a determinação de características fiscais, tendo o mercado o prazo de 12 meses para a sua adoção. Esse é o tempo exigido para o desenvolvimento da tecnologia, fabricação, certificação, homologação, integração com os softwares de processamento, treinamento das equipes de campo de todo o Brasil, adequação administrativa dos empregadores e a definitiva implantação.

O REP deverá permanecer no local da prestação do serviço; apresentará horas, minutos e segundos, dispondo de *no break* com autonomia para funcionamento sem energia elétrica; bobina de papel com durabilidade da impressão por 5 anos; MRP – Memória Permanente de Registro de Ponto onde os dados não possam ser apagados ou alterados; MT – Memória de Trabalho, para armazenamento dos dados necessários à operação; porta fiscal para pronta captura dos dados armazenados na MRP pelo Auditor Fiscal, não dependendo da conexão com qualquer outro equipamento externo para a marcação do ponto, atividade interrompida durante a carga ou leitura dos dados armazenados; receberá a identificação do trabalhador, registrará a marcação com data, hora e número seqüencial do registro na MRP, imprimindo um comprovante para o trabalhador a cada registro.

A Memória de Trabalho (MT) de cada REP terá dados específicos do empregador, local da prestação do serviço e dados dos funcionários identificados pelo equipamento.

A Memória de Registro do Ponto terá, além dos dados do empregador e do empregado, o histórico das programações, acertos, inclusão e exclusão de dados etc, gravados de forma permanente.

O Registrador Eletrônico de Ponto será certificado por órgão competente e homologado no Ministério do Trabalho e Emprego, possuindo características e dados complementares especificados na Portaria.

Não foram apresentadas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do disposto no inciso I do art. 101, do Regimento Interno do Senado Federal, deliberar sobre a presente proposição em relação à sua juridicidade e constitucionalidade.

Sob a ótica da técnica legislativa, nada a opor, pois seus comandos encontram-se em conformidade com o que estatui a Lei Complementar nº 95, de 1998.

O art. 7º, I, d, da Portaria nº 1.510, de 2009, determina que o Registrador Eletrônico de Ponto (REP) deverá imprimir o comprovante da marcação do ponto do trabalhador. O descumprimento de qualquer determinação ou especificação, de acordo com o seu art. 28, descaracteriza o controle eletrônico de jornada, o que ensejará a lavratura de auto de infração, pelo Auditor-Fiscal do Trabalho, com base no art. 74, § 2º da Consolidação das Leis do trabalho - CLT.

Entretanto, a Portaria 1.510/2009 traz uma série de impactos prejudiciais às empresas, aos trabalhadores e suas relações um modo geral. Além de extrapolar o seu poder de regulamentar.

No tocante às empresas, a medida gera uma série de custos desnecessários, uma vez que impõe o sucateamento de todos os equipamentos e práticas adotadas há mais de 20 anos que utilizam sistemas eletrônicos no país.

A medida, também, obriga as empresas a adquirir novos equipamentos, gastando desnecessariamente com instalação dos mesmos, além de implicar em novos custos de gestão.

Os aparelhos estão chegando ao mercado com valores entre 2.500 a 5.000 reais e os fabricantes estimam que, para evitar grandes filas e desperdício de tempo, deve-se calcular um equipamento para cada 70 funcionários. Existe uma estimativa de permuta de um milhão de registradores. O custo total, que envolve a compra, a instalação e adaptação do novo sistema, poderá alcançar até 6.000 reais por equipamento.

Assim, a Portaria do Ministério do Trabalho poderá impor um prejuízo de 6 bilhões reais para o setor produtivo nacional, no momento em que o país demanda medidas que fortaleçam a nossa competitividade diante da acirrada concorrência com os produtos estrangeiros.

Com relação aos trabalhadores, a Portaria também traz transtornos. Nas fábricas com milhares de funcionários serão formadas imensas filas, com desperdício de tempo em razão da espera da impressão do comprovante e dos deslocamentos (especialmente quem fazia o registro em computadores). Adicionalmente, o regulamento exige a necessidade dos trabalhadores armazenarem seus comprovantes de tamanho diminuto, que além tudo, não tem nenhuma característica de segurança para provar sua autenticidade.

A respeito dessa Portaria, o Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Sérgio Nobre, em um artigo publicado no jornal Diário do Grande ABC, em 5 de março de 2010 escreveu: “Empregadores terão de entrar na fila para comprar relógios com tecnologia para imprimir cupom fiscal. Trabalhadores também vão enfrentar fila para obter comprovante com horários de entrada, saída e intervalos a cada passagem pela tal máquina poderosa. Toda essa nova parafernália terá de ser aferida e homologada pelo Ministério do Trabalho, embora o controle eletrônico de ponto já esteja previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).” O representante dos trabalhadores ainda acrescentou “Autoritária, a portaria foi elaborada sem consultar trabalhadores e empresários com o alegado, e até louvável, objetivo de evitar ações fraudulentas.”

Com respeito ao objetivo de combate à fraude, a Portaria tem pouco alcance, uma vez que o equipamento não é capaz de coibir a mais comum das fraudes: a combinação entre empregado e empregador de registrar o ponto nos padrões normais, independentemente do excesso de horas trabalhadas.

A Portaria também parte do pressuposto equivocado de fraude generalizada no ponto eletrônico e, dessa forma, pune a grande maioria das empresas e trabalhadores que utilizam sistemas eletrônicos de ponto corretamente. Isso ocorre porque a medida, como já foi mencionado, não foi precedida do desejável diálogo tripartite ou mesmo de um estudo eficiente

sobre eventuais problemas relativos ao controle de jornada, mas por casuísmos.

Finalmente, ainda quanto ao mérito, pela burocratização do sistema e pelo seu alto custo, a Portaria estimula o retrocesso tecnológico, com a adoção, pelas empresas, de sistemas ultrapassados, como os sistemas mecânico e manual. Assim, o regulamento representa um retrocesso ao ambiente de negócios no Brasil.

Ainda, é necessário esclarecer que o Ministério do Trabalho e Emprego publicou, em 28/02/11, a Portaria 373/2011, que adiou para 01/09/2011 a obrigatoriedade de uso do Registro Eletrônico de Ponto (REP) e permitiu que as empresas firmem acordo coletivo para estabelecer formas eletrônicas alternativas ao REP de controle de ponto, desde que respeitadas diversas restrições ali estabelecidas.

Ressalta-se que o avanço dessa nova portaria é a autorização, mediante negociação coletiva, para adoção de meios alternativos de controle da jornada de trabalho, ou seja, uma faculdade ao empregador de adotar o registro eletrônico de ponto ou um meio alternativo acordado em negociação coletiva. Todavia, o uso dessa faculdade acarreta a presunção de cumprimento integral da jornada do trabalho contratual por parte do empregado, desvirtuando assim a flexibilização do controle de ponto proposto pelo caput do art. 1º da Portaria.

Ainda, a possibilidade de negociação coletiva traz uma série de novos questionamentos e preocupações para as empresas. Frise-se, somente é possível a negociação por acordo coletivo. Por ano, apenas cerca de 30 mil acordos coletivos são firmados, sendo possível inferir que é inviável para mais de 400 mil empresas que utilizam formas eletrônicas de ponto a negociação coletiva nesse tema. Além disso, as várias restrições estabelecidas pela Portaria 373/2011, bem com os diversos problemas que podem advir em caso de negociação coletiva, permitem concluir que essa alternativa só é solução para número reduzido de casos. Assim, a nova Portaria, mantém a insegurança e o prejuízo às relações do trabalho no Brasil, uma vez que não desobriga a adoção do REP.

Além disso, independentemente dos problemas de mérito apontados, julgamos que o Poder Executivo utilizou inadequadamente o

instituto da portaria. Não há dúvida que ao Ministério do Trabalho e Emprego compete baixar normas quanto ao registro de ponto eletrônico e de como se procederá a anotação. Poderá ainda estabelecer os parâmetros dos registros, o modo como este deve ser efetuado eletronicamente, os padrões de segurança, de inviolabilidade de dados, a obrigatoriedade de cadastro junto ao Ministério do Trabalho e outras determinações presentes no art. 74 da CLT.

Entretanto, o regulamento criou novos direitos e deveres, como o dever do empregador fornecer o comprovante impresso, recibo pelo tempo despendido, e o direito do empregado receber este comprovante, já que não há previsão em lei.

Assim, não há que se falar em ilegalidade no fato da emissão de papel comprovante, a título de recibo da marcação do ponto. O que não se pode é determinar a emissão desse recibo por meio de regulamento, eis que não há previsão no art. 74 da CLT desse procedimento, que tão-somente diz que, para os estabelecimentos com mais de dez empregados, é obrigatória a anotação da hora de entrada e de saída, em registro manual, mecânico ou eletrônico.

Dessa forma, a obrigação – o dever de fornecer comprovante de registro diário de entrada e saída – não possui forma prescrita em lei, seja em registro manual, mecânico ou eletrônico, o que vale dizer que não tem validade tal determinação.

Não é demais enfatizar que a CLT dispõe expressamente quando há necessidade de fornecimento de comprovante, recibo ou comunicação por escrito ao empregado ou ao empregador. Assim o fez no art. 29, quando determina que a Carteira de Trabalho e Previdência Social será obrigatoriamente apresentada, contra recibo, pelo trabalhador ao empregador que o admitir; no art. 135, ao estabelecer que a concessão das férias será participada, por escrito, ao empregado, com antecedência de, no mínimo, 30 dias e dessa participação o interessado dará recibo; e no art. 464, que diz que o pagamento do salário deverá ser efetuado contra recibo, assinado pelo empregado.

Com efeito, portarias são atos administrativos internos, pelos quais os chefes de um determinado órgão expedem determinações gerais e especiais a seus subordinados. Assim, não podem e não se prestam a ser

instrumentos de regulação de matérias objeto de leis e, menos ainda, de dispositivo da Constituição Federal.

Portanto, a regulamentação pelo Poder Executivo deveria se restringir a fixar normas quanto ao registro de ponto eletrônico e de como se procederá a anotação, segundo os parâmetros estabelecidos pelo art. 74 da Consolidação das Leis do Trabalho. Ir além caracteriza exorbitância do seu poder de regulamentar e ofensa à Constituição Federal.

Em conclusão, a obrigação de fornecer comprovante de registro diário de entrada e saída, seja em registro manual, mecânico ou eletrônico, deve possuir forma prescrita em lei, e por relacionar-se ao Direito do Trabalho, é competência do Congresso Nacional dispor sobre a matéria, conforme prevê o art. 48 da Constituição Federal.

Sob o aspecto formal, vale dizer que o Projeto de Decreto Legislativo nº 593, de 2010, atende aos preceitos consubstanciados no inciso V do art. 49 da Constituição Federal, que confere ao Congresso Nacional competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

III – VOTO

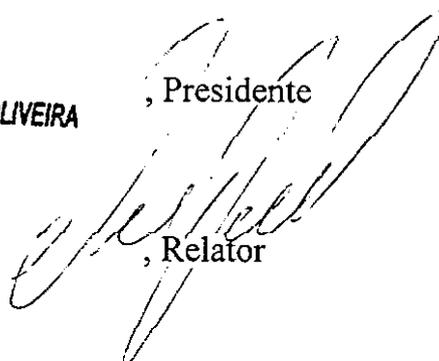
Pelo exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 593, de 2010.

Sala da Comissão, 24 de agosto de 2011.

Senador EUNÍCIO OLIVEIRA

, Presidente

, Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PDS Nº 593 DE 2010

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 24/08/11, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Senador EUNÍCIO OLIVEIRA</i>	
RELATOR: <i>Senador Armando Monteiro</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B e PRB)	
JOSÉ PIMENTEL <i>[assinatura]</i>	1. EDUARDO SUPLICY
MARTA SUPLICY	2. ANA RITA
PEDRO TAQUES	3. ANÍBAL DINIZ
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
MAGNO MALTA	5. CLÉSIO ANDRADE
ANTONIO CARLOS VALADARES <i>[assinatura]</i>	6. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA	7. RODRIGO ROLLEMBERG
MARCELO CRIVELLA	8. HUMBERTO COSTA
BLOCO PARLAMENTAR (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)	
EUNÍCIO OLIVEIRA <i>[assinatura]</i>	1. LUIZ HENRIQUE
PEDRO SIMON	2. VALDIR RAUPP <i>[assinatura]</i>
ROMERO JUCÁ	3. EDUARDO BRAGA <i>[assinatura]</i>
VITAL DO RÉGO	4. RICARDO FERRAÇO
RENAN CALHEIROS	5. LOBÃO FILHO
ROBERTO REQUIÃO	6. WALDEMIR MOKA
FRANCISCO DORNELLES <i>[assinatura]</i>	7. BENEDITO DE LIRA
SÉRGIO PETECÃO <i>[assinatura]</i>	8. EDUARDO AMORIM
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
ALOYSIO NUNES FERREIRA <i>[assinatura]</i>	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS	3. CÍCERO LUCENA
DEMÓSTENES TORRES <i>[assinatura]</i>	4. JOSÉ AGRIPINO
PTB	
ARMANDO MONTEIRO <i>[assinatura]</i>	1. CIRO NOGUEIRA <i>[assinatura]</i>
GIM ARGELLO	2. MOZARILDO CAVALCANTI
PSOL	
RANDOLFE RODRIGUES	1. MARINOR BRITO

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

.....

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

DECRETO-LEI N.º 5.452, DE 1º DE MAIO DE 1943

Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 29 - A Carteira de Trabalho e Previdência Social será obrigatoriamente apresentada, contra recibo, pelo trabalhador ao empregador que o admitir, o qual terá o prazo de quarenta e oito horas para nela anotar, especificamente, a data de admissão, a remuneração e as condições especiais, se houver, sendo facultada a adoção de sistema manual, mecânico ou eletrônico, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho.

.....

Art. 74 - O horário do trabalho constará de quadro, organizado conforme modelo expedido pelo Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, e afixado em lugar bem visível. Esse quadro será discriminativo no caso de não ser o horário único para todos os empregados de uma mesma seção ou turma.

~~§ 2º Para os estabelecimentos de mais de dez empregados, será obrigatória a anotação da hora de entrada e saída, em registos mecânicos, ou não, devendo ser assinalados os intervalos para repouso.~~

§ 2º - Para os estabelecimentos de mais de dez trabalhadores será obrigatória a anotação da hora de entrada e de saída, em registro manual, mecânico ou eletrônico, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho, devendo haver pré-assinalação do período de repouso.

.....

~~Art. 135. No caso de serviço militar obrigatório, será computado o tempo de trabalho anterior à apresentação do empregado ao referido serviço, desde que ele compareça ao estabelecimento dentro de noventa dias da data em que se verificar a respectiva baixa.~~

~~Art. 135. A concessão das férias será participada, por escrito ao empregado, com antecedência de, no mínimo, 10 (dez) dias, cabendo a este assinar a respectiva notificação. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 1.535, de 13.4.1977)~~

Art. 135 - A concessão das férias será participada, por escrito, ao empregado, com antecedência de, no mínimo, 30 (trinta) dias. Dessa participação o interessado dará recibo.

.....

Art. 464 - O pagamento do salário deverá ser efetuado contra recibo, assinado pelo empregado; em se tratando de analfabeto, mediante sua impressão digital, ou, não sendo esta possível, a seu rogo.

Parágrafo único. Terá força de recibo o comprovante de depósito em conta bancária, aberta para esse fim em nome de cada empregado, com o consentimento deste, em estabelecimento de crédito próximo ao local de trabalho.

.....

Documento(s) anexado(s) pela Secretaria-Geral da Mesa, nos termos do art. 250, parágrafo único, do Regimento Interno.

VOTO EM SEPARADO - CCJ

I – RELATÓRIO

O Projeto de Decreto Legislativo n. 593, de 2010, possui a finalidade de sustar os efeitos da Portaria n. 1.510, de 2009, do Ministro do Trabalho e Emprego, cuja matéria disciplina o registro eletrônico de ponto e a utilização do Sistema de Registro Eletrônico de Ponto – SREP.

A proposição, protocolada em 5 de outubro de 2010, foi encaminhada à Comissão de Constituição Justiça e Cidadania para apreciação, sem caráter terminativo.

Distribuída ao Relator, Senador Armando Monteiro, este apresentou parecer favorável à aprovação do Projeto.

Dada a importância do estudo da matéria, na reunião do dia 17 de agosto de 2011 foi requerida vista do projeto por este Parlamentar.

O PDS possui apenas dois artigos. No primeiro dispõe sobre a sustação dos efeitos da Portaria n. 1.510, de 2009, do MTE, enquanto que o artigo segundo adverte que o Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação do projeto, o autor destaca que o Ministro do MTE, quando da expedição da Portaria n. 1.510, de 2009, extrapolou o poder regulamentar lhe outorgado pelo art. 74, § 2º, da Consolidação das Leis Trabalhistas, na medida em que estabeleceu que o registro eletrônico somente é válido se efetuado por meio do REP, além de estabelecer obrigações ao fabricante do aparelho e imputar ao empregador responsabilidade por erros no *software* do aparelho.

É o escorço necessário. Passemos a análise da proposição.

II – ANÁLISE

Ab initio, entendo ser indiscutível lembrarmos que o Poder Legislativo, por mandamento expresso da Carta da República (art. 49, inc. V), somente tem competência para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Note-se que o objetivo dessa norma constitucional é exatamente assegurar e salvaguardar a clássica tripartição dos Poderes no contexto do sistema de freios e contrapesos contemplado na Constituição de 1988.

É cediço que, assim como o Poder Legislativo pratica atos de gestão e julgamentos e o Poder Judiciário pratica atos de gestão e regulamentares, ao Poder Executivo também é assegurado a prática atípica de atos regulamentares.

Isso é previsto no próprio texto constitucional, na medida em que concede aos Tribunais o poder de regulamentar seus próprios Regimentos Internos e o Poder Legislativo de julgar, por comissões de servidores, os atos exorbitantes praticados por seus membros, além da clássica formação de Comissões de Inquérito. Isso sem mencionar a garantia de ambos os Poderes gerirem sua própria organização administrativa e orçamentária.

No Poder Executivo não é diferente. A Constituição deixou-lhe expresso a garantia de expedição de decretos regulamentares (art. 84, IV, CF). Que fique claro, essa garantia regulamentar do Poder Executivo está incrustada em todas as Constituições desde a Carta do Império.

O debate que, volta e meia, acaba se formando, diz respeito, ao tamanho desse poder regulamentar do Poder Executivo e, *per consequentiam*, quando ele deverá ser sustado pelo Congresso Nacional, na forma do artigo alhures citado.

Nesse sentido, vale a transcrever o entendimento do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, baseado nas lições de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, sobre o alcance do poder regulamentar do Executivo e sua diferença com a lei, *verhis*:

“A diferença entre lei e regulamento, no Direito brasileiro, não se limita à origem ou à supremacia daquela sobre este. A distinção substancial reside no fato de que a lei pode inovar originariamente no ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, **mas tão-somente fixa as “regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ele circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinada.”**¹.

Em palavras outras, podemos deduzir que, se compararmos a lei e o regulamento com uma obra, o legislador faz o arcabouço e o executivo completa a construção.

Nessa medida, há de se ponderar que não havendo antinomia entre os dispositivos legais e regulamentares, **o regulamento está autorizado a tratar de matéria que o legislador não cogitou, mas somente com o fim de ampliar “o espírito da deliberação legislativa”** (expressão utilizada por Anníbal Freire da Fonseca²).

Parece-me curial desenredar, ainda, que, consoante a posição firmada pelo STF no julgamento do RE 13.357 (RF, 130/150), de 1950, Rel. Min. Ribeiro Costa, “***o regulamento obriga enquanto não fira princípios substanciais da lei regulada***”. Esse entendimento foi reafirmado no julgamento da ADI 2.387 (DJ de 5-12-2003), Rel. Min. Ellen Gracie, pacificando **inexistir “uma delegação proibida de atribuições, mas apenas uma flexibilidade na fixação de ‘standards’ jurídicos de caráter técnico.”**

O poder regulamentar do Executivo é nada mais do que o detalhamento das disposições expressas na lei. Podendo, por vezes, dispor de matéria não exarada na lei, desde que esboce majoração da garantia dos princípios guarnecidos pelo texto legal.

1 MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Martins & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional, p. 915. 2. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2008

2 Citado em MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Martins & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional, p. 917. 2. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2008

Sobre esses atos administrativos normativos, Hely Lopes Meirelles leciona de forma ímpar observando que “(...) esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a **mesma normatividade da regra legislativa**, embora sejam manifestações tipicamente administrativas”.

Assim:

“Os regulamentos são atos administrativos postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei ou **prover situações ainda não disciplinadas por lei**. (...) Leis existem que dependem de regulamento para sua execução; outras há que são auto-executáveis (*self executing*). Qualquer delas, entretanto, pode ser regulamentada, como a só diferença de que nas primeiras o regulamento é condição de sua aplicação, e nas segundas é ato facultativo do Executivo. **O regulamento, embora não possa modifica a lei, tem a missão de explicá-la e de prover sobre minúcias não abrangidas pela norma geral editada pelo Poder Legislativo**”³. 183

Em suma, nessa linha de raciocínio, entendemos que o poder regulamentar do Executivo, **não está adstrito a repetir as regras encerradas na lei**, até porque isso seria um ato inútil, que desrespeita torrencialmente os princípios do art. 37, *caput*, da CF.

Ao revés, os atos regulamentares administrativos são ‘normas’ expedidas pelo Poder Executivo que podem trazer regras dispares das estabelecidas na lei, devendo buscar resguardas os mesmos princípios invocados pela lei regulada.

Na proposição sob análise, a Lei regulamentada (art. 74, § 2º, da CLT), determina que: “para os estabelecimentos de mais de dez trabalhadores será obrigatória a anotação da hora de entrada e de saída, em registro manual, mecânico ou eletrônico, conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho, devendo haver pré-assinalação do período de repouso”.

Por sua vez, a norma regulamentadora exara 31 artigos pormenorizando e detalhando como será o cumprimento do perceptivo regulamentado.

3 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro, p. 183. Ed. 35. atual. São Paulo : Malheiros Editores, 2009.

A insurgência talhada na justificação, baseia-se, sobretudo, no fato da regulamentação estabelecer que o registro eletrônico somente é válido se efetuado por meio de um sistema denominado REP (Registrador Eletrônico de Ponto), além de estabelecer obrigações ao fabricante do aparelho, imputar ao empregador responsabilidade por erros no software do aparelho, majoração do custo do aparelho e prejuízo ambiental.

Embora não seja o meio de interpretação mais adequado, logre-se da hermenêutica literal do dispositivo regulamentado, que o registro da hora de entrada e saída do trabalhador do local de serviço, conforme regulamentado pelo Executivo, pode ser por meio manual, mecânico ou eletrônico.

O texto legal parece-me clarividente pela inserção da partícula 'ou' que, dependendo do regulamento do Executivo, **o registro de entrada e saída do trabalhador do local de serviço, pode ser apenas de uma forma: seja manual, mecânica ou eletrônica.**

De modo que, a nosso ver, no que tange a essa particularidade, não há qualquer exorbitância do poder regulamentar pelo Ministro do MTE, mormente porque julgou ser de **melhor eficácia a utilização somente do meio eletrônico**, agindo, destarte, na estrita pertinência lhe outorgada pela CLT.

Ao estabelecer normas a serem seguidas pelos fabricantes do aparelho e imputar responsabilidade aos empregadores por erro no *software*, parece-me razoável que o objetivo intrínseco da Portaria é a **proteção do emprego contra fraudes no sistema do aparelho.**

Essas fraudes no registro de horário, infelizmente, são corriqueiras nas mais diversas empresas. A tecnologia, ao mesmo tempo que nos oferece conforto e modicidade, igualmente nos envolve em vários riscos que é de bom alvitre considerarmos desde logo.

Ponderemos que determinar que são requisitos do aparelho, a existência de relógio interno de tempo real com precisão mínima de um minuto por ano com capacidade de funcionamento ininterrupto por um período mínimo de mil quatrocentos e quarenta horas na ausência de energia elétrica de alimentação e mostrador do relógio de tempo real contendo hora, minutos e segundos (art. 4º, Portaria n. 1.510/09-MTE), não chega a extrapolar as disposições da lei.

Pelo contrário, demonstra real preocupação com a fidelidade das informações registradas.

Do mesmo modo, podemos classificar as determinações de: quais operações deverão ser gravadas de forma permanentes na MRP; ou quais as funcionalidades do REP; os campos a serem registrados no MRP; a exigência de cadastro do fabricante junto ao MTE; a exigência Certificado de Conformidade do REP à Legislação ou Atestado Técnico e Termo de Responsabilidade; ou outras exigências de controle do aparelho pelo Ministério.

Ressalte-se que, como já dito, mas não é por demais reprimir, desde que o regulamento atenda ao **'espírito' do dispositivo legal, salvaguardando seus princípios basilares**, não há qualquer vedação ao tratamento de especificidades não travadas na lei, sendo essa a própria função do regulamento, diga-se *en passant*.

Referente a majoração do custo do aparelho em cerca de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), colocando em risco a vida empresarial das empresas de pequeno porte e microempresas, há de se ressaltar que se formos tomar por base tal ponto, não estamos mais falando em extrapolação do poder regulamentar, mas sim na própria essencial meritória do ato normativo.

Salvo melhor juízo, acredito que esse tipo contraposição não pode ser feito em desfavor da Portaria, mas sim à própria lei regulamentada, tendo em razoável linha de estima que parte da lei a exigência de que os registros de horário de entrada e saída dos empregados será obrigatório para as empresas com mais de 10 (dez) funcionários.

Assim, para alteração dessa sistemática e, por corolário, melhorar a vida empresarial desses tipos de empresas de menores portes, é necessária a alteração do próprio texto legal, introduzindo, v. g. uma exceção que atenuie as exigências para essas empresas, aumentando a quantidade do limite decenal de funcionários.

Os prejuízos ambientais sustentado na justificação da proposição sob exame, são louváveis e sapientes, entretanto, **não induz uma extrapolação de poder regulamentar**.

Advirta-se que o objetivo da lei regulamentada é constituir um meio idôneo de registrar os horários de entrada e saída do empregado de seu local de labor. E, em consonância, a finalidade da portaria regulamentadora é a disponibilidade ao trabalhador de uma meio hábil de comprovar os horários que ardeu labor em pró do empregador.

Por lógica, que nos parece uma duplicidade inútil, na medida em que o aparelho, ao cumprir todas as exigências da portaria, se torna impróprio para fraudes, mas isso não pode imputar ao regulamentador um ato de extrapolação.

Ao contrário, demonstra, outra vez, a sua **preocupação com a efetiva veracidade das informações registradas.**

Até mesmo porque, se ponderarmos sobre prejuízo ambiental pela emissão do recibo de comprovação do registro ponto, nos lembraremos de vários outros instrumentos como emissão de cupom fiscal, recibo de transação de cartão de créditos ou débito, panfletagem em via pública, etc., todos de igual ou pior interferência ambiental.

Sopese-se que foi a própria lei que fixou a obrigação de anotação dos horários de expediente do trabalhador. Não cabendo, destarte, o Poder Legislativo sustar o ato regulamentador apenas porque não concorda com o conteúdo regulamentado.

A opção de controle legislativo fixada no art. 49, inc. V, da CF, não se presta a juízo de valor sobre conteúdo regulamentado pelo Executivo, mas sim a sua vinculação aos limites importes pela lei.

Ademais, o Poder Judiciário já enfrentou a matéria, **determinando a aplicação da norma regulamentadora, por estar atrelada aos limites da norma regulamentada.** Nesse sentido, pode ser colhido do julgamento do processo n. 001488496.2010.403.6100, da 21ª Vara Federal de São Paulo, Juiz Eurico Zecchin Maiolino, além do julgamento do **AgRg no MS n. 15.429-DF (2010/0111964-0) pelo Colendo STJ.**

Em suma, sopesando detidamente os elementos constantes da proposição, acredito que o § 2º do art. 74 da CLT, por ser demasiado abstrato (“*conforme instruções a serem expedidas pelo Ministério do Trabalho*”), acabou por outorgar ao Executivo um leque de poder regulamentar relevante, que não foi extrapolado com a expedição da Portaria n. 1.510, de 2009-MTE.

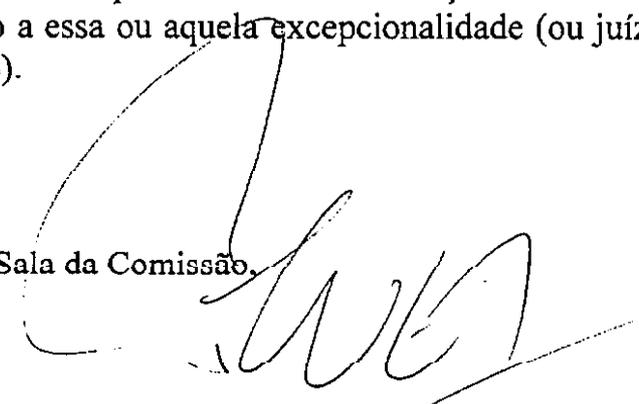
Registre-se que a abstração de regras legais não imputa um desmerecimento ou omissão do Poder Legislativo. Pelo contrário, é prática cada vez mais reiterada em sistemas estrangeiros avançados, conforme nos lembra Celso Antônio Bandeira de Mello⁴ ao se referir aos atos regulamentares no Direito europeu.

Enfim, cotejando os limites outorgados pela lei regulada com as disposições exaradas pela portaria regulamentadora, não observo nenhuma extrapolação de poder.

III – VOTO

Em face do exposto, consciente da inconstitucionalidade superveniente que o Decreto aqui analisado pode resultar por exorbitar do poder de controle ‘interpoder’ encerrado no art. 49, inc. V, da CF, opino pela **rejeição** do Projeto de Decreto Legislativo n. 593, de 2010. Ficando, logicamente, resguardado a possibilidade de alterações do art. 74, § 2º, da CLT, para adequá-lo a essa ou aquela excepcionalidade (ou juízo de valor do Poder Legislativo).

Sala da Comissão.



PEDRO TAQUES
Senador da República

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, p. 323. 21 ed. revista e atualizada até a EC 52, de 2006. São Paulo : Editora Medeiros. 2006.