

**EMENDA N° - PLEN**  
(à MPV nº 1045, de 2021)

Suprimir os arts. 24 a 94 introduzidos, por meio do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 17/2021, no texto da Medida Provisória nº 1045/2021.

**JUSTIFICAÇÃO**

A Medida Provisória (MP) nº 1.045/2021, conforme sua ementa original, tem o seguinte objeto: “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”. Sua edição teve por desiderato, principalmente, retomar a possibilidade temporária de suspensão de contratos e de redução proporcional de jornada de trabalho e de salários, com pagamento de benefício emergencial, considerando-se a perda da vigência da Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, no dia 31 de dezembro de 2020.

No PLV nº 17/2021, todavia, sugere-se a ampliação do objeto inicial da MP para contemplar três novos programas - denominados “Programa Primeira Oportunidade e Reinserção no Emprego (Priore)”; “Regime Especial de Trabalho Incentivado, Qualificação e Inclusão Produtiva (Requip)” e “Programa Nacional de Prestação de Serviço Social Voluntário” -, bem como para promover alterações de caráter definitivo (não adstritas ao período da pandemia) em regras de direito material e processual constantes na Consolidação das Leis do Trabalho, no Código de Processo Civil e nas leis de números 5.010/66, 10.259/01 e 5.584/70.

Ampliações substanciais do objeto originário de medidas provisórias conflitam, entretanto, com jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidada em controle concentrado de constitucionalidade, como visto abaixo:

**DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE  
CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR  
EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA**

SF/21246.62547-60

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. [...] (ADI 5127, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, grifos acrescidos).

Merecem citação, em especial, os seguintes fundamentos externados pelo Exmo. Ministro relator Edson Fachin, ao proferir o seu voto:

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 exígues prazos do procedimento legislativo de conversão.

Frise-se que a compreensão do texto constitucional que visualiza a incompatibilidade da prática ora analisada se materializa na própria Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional que dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias. Isso porque o seu art. 4º estabelece a possibilidade de apresentação de emendas perante a Comissão Mista prevista no art. 62, §9º, CRFB, sendo, todavia, vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória (§4º),

cabendo, então, ao congressista Presidente da Comissão Mista o seu indeferimento liminar (grifos acrescidos).

Por esse motivo, de forma a evitar nulidades formais, que trariam enorme insegurança jurídica a todos os empregadores e trabalhadores do país, não deve haver a inserção, no bojo da MP nº 1.045/2021, de matérias não concernentes ao seu objeto originário. Estas só poderiam ser apreciadas em propostas legislativas próprias e apartadas, que permitiriam amplo debate nas Casas do Congresso Nacional e maior participação da sociedade, de modo a melhor aquilatar os efeitos que adviriam das alterações normativas, avaliar seus impactos nas mais diversas esperas do meio social, e, assim, viabilizar um processo regulatório mais seguro e que melhor atenda às necessidades nacionais.

Nesse mesmo sentido, aliás, é incisiva a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, mencionada na decisão acima:

Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

[...]

§ 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

Além do vício de constitucionalidade formal supracitado, destaca-se que o PLV incorre em outras violações procedimentais, na medida em que chega a tratar de matérias de Direito Processual – expressamente vedadas para medidas provisórias pelo art. 62, § 1º, “b”, da Constituição Federal -, a exemplo das citadas abaixo:

- Previsão de natureza de títulos executivos a termos de compromisso assinados por Auditores-Fiscais do Trabalho (alteração sugerida no art. 627-A da CLT pelo art. 88 do PLV);
- Mudanças no regramento do processo de homologação judicial de acordos (alteração sugerida no art. 855-D da CLT pelo art. 88 do PLV);
- Extensa modificação no regramento da gratuidade da Justiça e mudanças na disciplina do pagamento de honorários sucumbenciais e da litigância de má-fé (alterações sugeridas nos arts. 790, 790-C e 793-B da Consolidação das Leis do Trabalho, no Código de Processo Civil e nas leis de números 5.010/66, 10.259/01 e 5.584/70 pelo art. 88 do PLV).

Impende sobrelevar, ademais, que a Convenção nº 144 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil, exige a

SF/21246.62547-60  
|||||

consulta tripartite entre representantes do governo, empregadores e trabalhadores (art. 2º, item 1 c/c art. 5º, item 1, “b”) em caso de edição de normas sobre assuntos relacionados com as atividades da OIT, a exemplo das alterações sugeridas na CLT pela emenda parlamentar, que afetam temas versados por suas convenções e recomendações internacionais. Desse modo, a ausência de uma efetiva consulta tripartite, ainda que de modo breve e desburocratizado, desobedece a tratado internacional de observância obrigatória no país.

Destaca-se que a eventual aprovação de lei que desatenda aos requisitos formais acima explicitados pode vir a ensejar seu afastamento em processos judiciais instaurados por qualquer cidadão afetado, perante qualquer Juízo competente, no exercício de controle difuso de constitucionalidade. As inovações inseridas por meio do PLV, ademais, ficarão passíveis de declaração de nulidade pelo Supremo Tribunal Federal, mediante ação direta de inconstitucionalidade, que pode ser ajuizada por quaisquer dos legitimados previstos no art. 103 da CF/88. Notórios, pois, o forte risco de múltiplas judicializações e a grave insegurança jurídica que poderá surgir.

Ante o exposto, em virtude da contrariedade a precedente do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, bem como das violações ao art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, à Convenção nº 144 da OIT e ao regramento para edição de medidas provisórias constante no art. 62 e parágrafos da Constituição da República de 1988, devem ser integralmente suprimidos os arts. 24 a 94 introduzidos, por meio do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 17/2021, no texto da Medida Provisória nº 1045/2021.

Sala das Sessões,

Senadora ELIZIANE GAMA

SF/21246.62547-60