



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

PARECER N° 310, DE 2021 - PLEN/SF

SF/21526.42038-54

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSAO MISTA, sobre a Medida Provisória nº 1058, de 2021, que *altera a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, para criar o Ministério do Trabalho e Previdência, e dá outras providências.*

Relator: Senador **CHIQUINHO FEITOSA**

I – RELATÓRIO

I.1. DA REDAÇÃO ORIGINAL DA MPV

Vêm à análise do Plenário do Senado Federal a Medida Provisória (MPV) nº 1.058, de 28 de julho de 2021, aprovado pela Câmara dos Deputados na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 25, de 2021.

A MPV original é composta de treze artigos, e, em linhas gerais, trata da (re)criação do Ministério do Trabalho e Previdência, mediante desmembramento da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. Assim, nos termos do art. 2º, fica criado o referido Ministério – que fora, por força da MPV nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, incorporado ao Ministério da Economia.

Em decorrência disso, são feitas alterações nessa Lei (art. 1º da MPV), tais como: a) a explicitação do Ministério do Trabalho e Previdência no rol do art. 19; b) a revogação de dispositivos que atribuíam ao Ministério da Economia competência em matéria de trabalho, previdência e previdência complementar; e c) a criação de dois novos artigos, para prever as competências (art. 48-A) e os órgãos internos (art. 48-B) do Ministério do



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

Trabalho e Previdência. Demais disso, duas Secretarias (do Trabalho e de Previdência) e uma subsecretaria (de Assuntos Corporativos) são deslocados do Ministério da Economia para o Ministério recém-criado (art. 5º da MPV). Na mesma toada, são deslocados para o novo Ministério vários Conselhos importantes, tais como o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho de Recursos da Previdência Social.

Outras providências complementares adotadas pela MPV são a criação do próprio cargo de Ministro (mediante a fusão de dois cargos DAS nível 4 e dois DAS nível 3 do Ministério da Economia) e do cargo de Secretário-Executivo do Ministério (mediante transformação do cargo de natureza especial de Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia), nos termos do art. 3º da MPV. Essas transformações – e, segundo a Exposição de Motivos, todas as demais decorrentes da MPV – ocorrem sem aumento de despesa, em atenção à vigência da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

A MPV também promove mudanças na estrutura dos Ministérios da Cidadania e do Turismo. Basicamente, as atribuições relativas ao setor cultural (e suas respectivas estruturas em nível de Secretaria, Conselhos e Comissões) são deslocadas daquele para este. Por conta disso, ocorre a redução da quantidade de Secretarias vinculadas ao Ministério da Cidadania (de dezenove para treze), com o acréscimo de competências e estrutura para o Ministério do Turismo (arts. 49 e 50 da Lei nº 13.844, de 2019, na redação dada pelo art. 1º da MPV).

São instituídas regras transitórias (art. 4º), que mantêm em vigor a estrutura regimental do Ministério da Economia e atribuem provisoriamente à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a assistência jurídica ao Ministério do Trabalho e Previdência. Também é realizada a “transferência” de servidores do Ministério da Economia para o do Trabalho e Previdência, independentemente de ato formal de cessão ou qualquer outro ato administrativo (art. 6º). O art. 7º adota a nomenclatura mais adequada, ao dispor sobre o momento em que ocorre a redistribuição desses cargos, ao passo que o art. 8º permite ao Poder Executivo realizar administrativamente

SF/21526.42038-54



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

a transformação de cargos em comissão ou funções de confiança em relação aos citados Ministérios, desde que não haja aumento de despesa.

O art. 9º atribui ao Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a aplicação das penalidades administrativas máximas aos servidores daquela autarquia.

Finalmente, a MPV ainda realiza mudanças na Lei do FGTS (Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990), para fazer remissão ao representante do Ministério do Trabalho e Previdência na Presidência do Conselho Curador do FGTS (art. 11 da MPV); e revoga dois dispositivos da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, uma vez que os cargos das carreiras de Perícia Médica passam a ser vinculados ao Ministério do Trabalho e Previdência (arts. 10 e 12 da MPV).

Registre-se, além do que já tido, que a Exposição de Motivos atribui à busca de maior eficiência administrativa a criação do Ministério do Trabalho e Previdência, “com o intento de aprimorar as políticas governamentais relacionadas com emprego e previdência no atual contexto brasileiro”.

I.2. DO PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO (PLV)

Na Câmara dos Deputados, a MPV foi aprovada com emendas, na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 25, de 2021.

O PLV traz diversas emendas de redação, que corrigem erros de remissão (falta de datas de atos normativos, por exemplo) e de técnica legislativa constantes do texto original da MPV. Além disso, há algumas emendas de mérito, que se passa agora a destacar:

a) foi suprimido o dispositivo (art. 6º, § 4º) que excluía da redistribuição ao novo Ministério do Trabalho as carreiras de que trata a Lei nº 11.890, 24 de dezembro de 2008 – isto é, os Auditores-Fiscais do Trabalho serão submetidos à mesma regra de redistribuição da MPV;

SF/21526.42038-54



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

SF/21526.42038-54

- b) atribuiu-se ao Ministro do Trabalho e da Previdência definir, em ato próprio, “as hipóteses de substituição de exame pericial presencial por exame remoto e as condições e limitações para sua realização”, mediante inserção de um novo inciso no parágrafo único do art. 10 (que trata justamente do cargo de Perito Médico Federal);
- c) inseriu-se dispositivo (art. 12 do PLV) para atribuir ao Ministério do Trabalho e da Previdência a tarefa de fiscalizar a concessão de bolsas de qualificação profissional pelas empresas, mediante alteração dos arts. 23 e 24 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990;
- d) por meio de aprovação da Emenda nº 3-PLEN, de autoria do Deputado Ricardo Barros, previu-se a redistribuição para o Ministério do Trabalho dos servidores lotados no Conselho de Recursos do Seguro Social – que era vinculado ao então Ministério do Desenvolvimento Social;
- e) criou-se um novo art. 11, a fim de alterar a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), nela inserindo um art. 628-A, com a finalidade de (re)instituir o chamado Domicílio Eletrônico Trabalhista (DET), o qual permite a intimação eletrônica do empregador em processos administrativos de fiscalização do trabalho.

Na fase de apreciação pelo Plenário do Senado Federal, foi apresentada apenas a Emenda nº 276-PLEN, da Senadora Rose de Freitas, que pretende suprimir o art. 11 do PLV.

II – ANÁLISE

Nos termos da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, e do art. 62, § 5º, da Constituição Federal (CF), faz-se necessário analisar a MPV (e o próprio PLV, uma vez que se trata de proposição legislativa acessória) em relação aos aspectos de constitucionalidade, adequação financeira e orçamentária e mérito.

II.1. CONSTITUCIONALIDADE



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

A MPV nº 1.058, de 2021, foi editada pelo Presidente da República, de forma que o requisito da competência se encontra preenchido (CF, art. 62, *caput*).

II.1.1. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS POSITIVOS

Quanto ao requisito da **relevância**, parece-nos inegável sua presença. Com efeito, a organização dos Ministérios é uma questão central para o presidencialismo de coalizão brasileiro (cf. ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão. Raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018), tanto que a CF reserva à lei (ordinária) de iniciativa privativa do Presidente da República a criação e extinção de Ministérios (arts. 88 e 61, § 1º, II, *e*). Nesse sentido, Jairo Gilberto Schäffer afirma que essa regra

mostra-se adequada à dinâmica política contemporânea: por serem os ministérios órgãos auxiliares do Presidente da República, constituem instrumentos de efetivação dos programas governamentais, suscetíveis, em consequência, às alterações de estrutura e atribuições necessárias à consecução dos objetivos administrativos do Chefe do Executivo Federal (SCHÄFFER, Jairo Gilberto. **Comentários aos arts. 87 e 88. In: AGRA, Walber de Moura et al. Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1157)

Nesse contexto, a (re)organização ministerial parece um assunto de relevo, a ponto de autorizar a edição de MPV para sobre ele dispor. É de se ressaltar, ainda, que a matéria – ainda que não cause aumento de despesas – não poderia ser tratada por meio de decreto autônomo (CF, art. 84, VI, *a*), uma vez que esse instrumento não pode criar órgãos no âmbito da Administração Pública Federal.

A **urgência** da MPV foi justificada, na Exposição de Motivos, pelo fato de se buscar com efeitos imediatos a melhoria da eficiência do Executivo e do processo decisório interno daquele Poder. Registre-se, ademais, ser bastante usual a edição de MPVs para a reorganização

SF/21526.42038-54



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

ministerial, sendo mesmo possível afirmar que se incorporou a nossa práxis constitucional a possibilidade de utilização desse instrumento para tal mudança legislativa. A título de exemplo, pode-se citar a própria Lei nº 13.844, de 2019, que resultou da aprovação pelo Congresso Nacional da MPV nº 870, de 2019.

II.1.2. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS NEGATIVOS

A MPV não trata de qualquer das matérias constitucionalmente vedadas a esse instituto (CF, arts. 25, § 2º; 62, § 1º; e 246). Dispõe sobre matéria de organização administrativa (acerca da qual não há vedação expressa ou implícita), de iniciativa do próprio Presidente da República e que deve ser veiculada por meio de lei ordinária (CF, art. 88).

Além disso, a MPV nº 1.058, de 2021, trata apenas de questões afetas à organização do Poder Executivo Federal. Trata-se, portanto, de tema acerca do qual não se verifica invasão de competência federativa nem usurpação de iniciativa de qualquer outro Poder. Não incide, assim, em inconstitucionalidade formal em relação à competência federativa ou à iniciativa legislativa.

II.2. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Quanto à adequação financeira e orçamentária da MPV, vale lembrar que a proposição não gera aumento de despesas. Os dois cargos criados (Ministro de Estado do Trabalho e da Previdência e seu Secretário Executivo) resultam da fusão de outros; assim como toda a estrutura de servidores do novo Ministério é oriunda da antiga Secretaria de Trabalho e Previdência do Ministério da Economia. Assim, não há realmente que se falar em aumento de despesas. Segundo a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF), na Nota Técnica de Adequação Financeira e Orçamentária nº 38, de 2021, “não há impacto a ser demostrado”, e “a Medida Provisória não conflita com o ordenamento jurídico vigente, em especial quanto à Lei Orçamentária Anual, a Lei de

SF/21526.42038-54



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei nº 4.320/64”.

II.3. MÉRITO

O Ministério do Trabalho fora criado por Getúlio Vargas, em 26 de novembro de 1930. Com diversas nomenclaturas (Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Ministério do Trabalho e Previdência Social; Ministério do Trabalho; Ministério do Trabalho e Emprego, etc.), existiu por mais de 88 anos, sendo extinto com a MPV nº 870, de 2019, com a maioria das suas atribuições conferidas ao Ministério da Economia.

Por outro lado, o Ministério da Previdência Social havia sido criado no Regime Militar, mais precisamente em 1º de maio de 1974 (pela Lei nº 6.036) e fora extinto, no segundo mandato de Dilma Rousseff, em 2 de outubro de 2015, sendo fundido ao Ministério do Trabalho (MPV nº 696, convertida na Lei nº 13.266, de 5 de abril de 2016).

No governo de Michel Temer, foi mantido o Ministério do Trabalho, com as atribuições sobre a questão de previdência conferidas ao Ministério da Fazenda (art. 41, X e XI, da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017, resultante da conversão da MPV nº 782, de 31 de maio de 2017). Agora, com a (re)criação do Ministério do Trabalho e Previdência, retomase o modelo do segundo governo Dilma Rousseff.

A criação de Ministérios – que têm a natureza jurídica de órgãos – decorre do fenômeno da desconcentração, que é uma distribuição interna de competências, dentro da mesma pessoa jurídica, algo que é feito para desacumular, tirar do centro um volume grande de atribuições. No caso específico da criação de Ministérios, trata-se da chamada desconcentração em razão da matéria, cuja finalidade é dar maior eficiência e especialização ao desempenho da função administrativa. Bem se percebe que não há um “número mágico” de Ministérios que possam ou devam ser criados, cabendo sempre ao legislador (por iniciativa do Presidente da República) decidir com certa margem e discricionariedade sobre a questão.

SF/21526.42038-54



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

A partir dessa exposição, percebe-se que a criação, recriação, fusão e extinção de Ministérios é matéria sujeita a larga discricionariedade legislativa e decisivamente influenciada por questões políticas. Nesse contexto, a criação de Ministérios tende a acentuar a desconcentração – e, em tese, a facilitar a execução de políticas públicas.

A (re)criação do Ministério do Trabalho e Previdência veio no sentido de dar a necessária priorização de políticas públicas de geração de emprego e renda.

Ao caminharmos para uma nova realidade proporcionada pelo controle da pandemia e a consequente normalização das nossas relações sociais e econômicas, a questão do emprego torna-se a principal preocupação da sociedade brasileira.

No trimestre móvel encerrado em agosto, havia 13,2% de desemprego, o que corresponde a 13,7 milhões de pessoas da população economicamente ativa.

Verifica-se que o emprego tem reagido. No trimestre móvel encerrado em maio, essa taxa de desocupação era de 14,6%. De janeiro a setembro de 2021, mais de 2,5 milhões de postos de trabalho foram criados, com um estoque de 41,8 milhões de empregos formais em setembro.

Um dado a ser destacado é o nível de informalidade do nosso em mercado de trabalho, com uma taxa de 41,4%, segundo dados do IBGE.

No entanto, essa informalidade não ocorre de forma homogênia. Ela é mais grave nas regiões norte-nordeste. Enquanto o Maranhão possui em torno de 65% de informalidade, em Santa Catarina essa taxa gira em torno de 24%.

A mesma heterogeneidade também se constata quando se analisam os dados do desemprego por faixa etária. O desemprego entre jovens (18 a 24 anos) é cerca de três vezes maior do que entre a população com 30 anos ou mais.

SF/21526.42038-54



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Chiquinho Feitosa

Por todos esses motivos, é inegável a necessidade de reunir esforços sob a mesma pasta, incluindo as iniciativas de qualificação e intermediação de mão de obra. Assim será possível direcionar as políticas públicas para amparar os mais vulneráveis, sobretudo os jovens e os desempregados de longo prazo.

II.4. MODIFICAÇÕES PROMOVIDAS PELO PLV

Todas as modificações podem ser consideradas pertinentes ao assunto da MPV (organização administrativa do Ministério do Trabalho), preenchendo, portanto, o requisito da pertinência temática (Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, art. 4º; Supremo Tribunal Federal – STF, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5127/DF). Nenhuma delas, ademais, trata de matéria vedada às MPVs (CF, arts. 62, § 1º, e 246). Trata-se de modificações que aperfeiçoam não apenas a MPV, mas todo o ordenamento jurídico, merecendo, portanto, ser também aprovadas.

Ademais, opinamos pela rejeição da Emenda nº 276-PLEN, em virtude de a criação do DET ser medida conexa ao funcionamento do Ministério do Trabalho, especificamente em relação à fiscalização do trabalho.

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela **aprovação** da MPV nº 1.058, de 2021, na forma do **PLV nº 25, de 2021**, e pela rejeição da Emenda nº 276-PLEN.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/21526.42038-54