



CONGRESSO NACIONAL

Ofício s/n – GabLidPT

Brasília-DF, 31 de janeiro de 2022.

À Sua Excelência o Senhor
Presidente do Congresso Nacional

Assunto: Devolução da Medida Provisória nº 1.099, de 28 de janeiro de 2022.

Senhor Presidente:

Venho requerer, com fundamento no Art. 49, XI, Art. 62, *caput* e §5º da Constituição Federal, por razões formais, e Art. 37 *caput* e art. 37, §6º, também da Constituição, por razões substanciais, e art. 48, inciso XI e 84, inciso II do Regimento Interno do Senado Federal, seja procedida a **imediata devolução da Medida Provisória nº 1.099¹, publicada na edição extra do DOU de 28.01.2022.**

O presente expediente tem por base a competência da presidência do Congresso Nacional em dispor sobre a tramitação de Medidas Provisórias, especialmente pela atribuição de impugnar as proposições contrárias à Constituição, impedindo-as de tramitar regularmente, em face do descumprimento dos princípios e requisitos constitucionais, principalmente da sua condição inadmissível por conteúdo de mérito flagrantemente inconstitucional e injurídico.

A Medida Provisória 1.099/2022, **não dispõe de qualquer sinalização que justifique o cumprimento real do requisito da urgência (art. 62, *caput* e §5º CF)**, obrigação constitucional imposta para a Presidência da República fazer uso dessa excepcional edição de proposição legislativa, até mesmo porque o desenho do Programa instituído depende exclusivamente de atuação dos municípios, sem que essa medida tenha sido sequer conduzida por prévia pactuação institucional federativa que admita a adesão e execução dessa iniciativa. **Sem os municípios, o conteúdo do programa proposto não tem qualquer exequibilidade ou relevância.**

Impõe-se ao Congresso Nacional **zelar pela preservação de sua competência legislativa** (art. 49, XI) que, no caso de medidas provisórias, antes da apreciação de seu mérito, compete a deliberação, **em juízo prévio, do atendimento aos requisitos constitucionais da urgência e relevância** (art. 62, §5º). No caso em questão, **a MP não atende ao requisito essencial de validade da sua tramitação legislativa posto que não há urgência que justifique sua edição.**

¹Institui o Programa Nacional de Prestação de Serviço Civil Voluntário e o Prêmio Portas Abertas.



CD/22382.03062-00





CONGRESSO NACIONAL

Além disso, a MP 1.099 incorre em inconstitucionalidade e ilegalidade flagrantes, impondo **prejuízos gravíssimos aos princípios constitucionais irreversíveis à população brasileira eventualmente alcançada por essa medida** (em especial a juventude e os mais velhos desempregados e pobres), ao **sistema de proteção ao trabalho**, aos **princípios da igualdade e da dignidade no trabalho**, aos **princípios da Administração Pública** (sobretudo da impessoalidade, eficiência e da primazia do concurso público) e **ainda ao Pacto Federativo**, acarretando ônus e incumbências aos municípios.

A MP Cria Programa Nacional de Prestação de Serviço Social Voluntário, uma modalidade de precarização na exploração da força de trabalho das pessoas jovens e as maiores de 50 anos desempregadas, todas com maior vulnerabilidade social e econômica. Ressalte-se ainda que, **de maneira afrontosa, a edição ocorreu no dia nacional do Combate ao Trabalho Escravo, soando como provocação** às diversas entidades e organizações de trabalhadores e trabalhadoras e à luta social contra a precarização no trabalho.

As pessoas serão arregimentadas pelos municípios e ali prestarão serviços por até 22 horas semanais e 8 horas diárias, e o contrato poderá ter duração até 31 de dezembro do corrente ano (ano eleitoral), **vedado qualquer reconhecimento de que se trata de uma relação de trabalho e receberá uma bolsa (sendo o valor correspondente ao da hora do salário mínimo, que é de R\$ 5,51) assumida pelo Município** com suposto acesso a qualificação profissional que poderá ser oferecido pelas entidades do Sistema S ou por outras instituições de formação técnico-profissional municipais ou a celebração de convênios e acordos com outras entidades para a oferta de cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional no âmbito do Programa.

Por seu conteúdo, nota-se a **nítida precarização da exploração da força de trabalho**. Para enfrentamento da realidade devastadora do mundo do trabalho, o governo aproveita-se da força legal de uma MP para inserir, sem diálogo social, **um novo Programa com nítida pretensão de uso político eleitoral ao governo**. Uma ferramenta à disposição de gestores municipais para contratações precárias e oportunistas para pessoas que estão em alto grau de fragilidade e desalento, fazendo dos seus destinatários trabalhadores/as de segunda categoria e maliciosamente atraídos por gestores que podem fazer uso eleitoral da proposta.

Note-se que **idêntico conteúdo foi manipulado dentro do projeto de conversão da MP 1045/2021, inserido por iniciativa do relator e que foi flagrantemente rejeitado no Senado Federal pela ausência dos pressupostos de urgência e relevância**.

Portanto, afrontosa a proposta sob o ponto de vista dos parâmetros civilizatórios conquistados pela classe trabalhadora brasileira, sobretudo a partir do texto constitucional, no tema do trabalho, não só aqueles que estão previstos de forma explícita – art. 7º -, mas todos aqueles que são necessários para assegurar a dignidade humana, aí entendendo-se os direitos sociais da valorização social do trabalho, contrariando, inclusive, a orientação constitucional que deve ser observada pela organização produtiva (Art. 170 CF).





CONGRESSO NACIONAL

Ao retirar qualquer acesso a proteção social conferida a quem fornece sua força de trabalho em prol de um tomador de serviço, colocam em risco a subsistência de relações laborais em padrões de dignidade e atenta contra parcela mais pobre da população, sejam jovens ou maiores de 50 anos desempregados, os deixando em condição de subalternidade pela oferta de um valor líquido que pode lhes possibilitar saciar a fome, tripudiando da miséria ou da falta de oportunidade dessas pessoas, expropriando sua força de trabalho em traição completa ao sistema de garantia de direitos instituído na Constituição Federal, na legislação trabalhista e nas convenções internacionais de que o Brasil é signatário.

A MP 1.099 em questão viola os princípios do não retrocesso social, da igualdade e da segurança jurídica, uma vez que a manipulação da força de trabalho causando enorme vulnerabilidade do trabalhador e do mercado de trabalho local, além de flexibilizar inclusive a sistemática da fiscalização e abrir um potencial litígio judicial futuro, diante de tanta fragilidade e normas lacunosas.

Também o conteúdo **afronta princípios da Administração Pública**, na medida em que **o §2º do art. 6º não afasta tais contratações substituírem postos de servidores ou empregados públicos, pois delimita as hipóteses vedadas para tal substituição a somente algumas situações, permitidas estariam todas as demais hipóteses!!** Isso fere a primazia do concurso público ou mesmo da ocupação de funções temporárias, como determina o art. 37 da Carta, que requer cumprimento de normas estabelecidas em lei específica e que dispõe direitos trabalhistas assegurados aos contratados. Nesta medida a MP viola os princípios da impessoalidade, da eficiência e da moralidade, que são corolários do concurso público. Mesmo os casos de prestação de serviços civis, tendo contraprestação remuneratória direta do ente federado na forma de bolsa, como é o caso de médicos residentes, a lei específica assegura um rol de direitos e proteção social no período de prestação dos serviços.

Por fim, **a MP ainda afronta o pacto federativo, que sustenta a República brasileira**. Atribui competências ao município sem respaldo jurídico-constitucional e legal, **além de usurpar poderes desse ente municipal, atribuindo ao Ministro de Estado do Trabalho e Previdência** poder “editar normas complementares para a execução do disposto nesta Medida Provisória” (art. 15).

Registre-se que a Medida Provisória 1.099 foi publicada na uma fase em que o Brasil é classificado como um dos piores países do mundo na gestão da crise gerada pela pandemia causada pelo novo coronavírus, cuja avassaladora doença denominada “covid-19” já ceifou mais de 625 mil mortes e sobre a qual o senhor presidente é desfavorável à única medida de superação dessa crise sanitária – a vacinação – e o Ministro da Saúde que se comporta de modo pusilânime entre medidas capazes de salvar vidas e atendimento aos interesses ideológicos do presidente.

Dados sobre o mercado de trabalho brasileiro antes e durante a pandemia demonstram que se vive situação avassaladora e crítica, em que, mesmo estatísticas aparentemente favoráveis, como é o caso da redução da taxa de desocupação é acompanhada da pior qualidade dos novos postos de trabalho, seja porque a renda do trabalho despencou e o





CONGRESSO NACIONAL

empobrecimento da maioria trabalhadora passa a ser fato incontestável; seja porque postos de trabalho se perfazem na ilegalidade, ou seja, na informalidade que expropria a força de trabalho sem registros, sem proteção social e pagando menos.

O conteúdo da Medida Provisória ora impugnada e que deve ser objeto de responsável devolução pelo Congresso Nacional, em razão da ausência dos pressupostos de relevância e urgência. A aferição pelo Supremo Tribunal Federal do atendimento dos requisitos para a edição de Medida Provisória estabelecidos pelo art. 62, “caput”, da Constituição, já foi objeto de deliberação pela Corte, conforme demonstra o decidido na ADI 2.213-MC, Relatada pelo eminente ex-Ministro Celso de Mello:

“A edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais da urgência e da relevância (CF, art. 62, “caput”). – Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluidos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo Chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente, pela Constituição da República. Doutrina. Precedentes. – A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situação de manifesto abuso institucional, pois o sistema de limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.

(...)

Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo – quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material – investir-se, ilegítimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de “checks and balances”, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. – Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes.” (STF – ADIMC: 2213 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 04/04/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 23-04-2004 PP-00007 EMENT VOL02148-02 PP-00296)

Não há, portanto, na totalidade do texto da Medida Provisória 1.099/2022, um conteúdo capaz de denotar a vinculação que motiva com a excepcionalidade da proposta ter sido





CONGRESSO NACIONAL

apresentada sob a via da medida provisória. O Congresso Nacional precisa estar cioso da excepcionalidade que esse ato representa e não se afastar das razões e condições motivadoras.

O controle do exercício da função legislativa do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, consubstanciada na edição de Medida Provisória, é inquestionavelmente consolidado no art. 62 do texto constitucional, mas também pelos princípios que regem a República. Nessa seara, é o pronunciamento da Suprema Corte em relação às medidas provisórias e significativa incidência processual para assegurar a segurança jurídica sobre elas.

O princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CF), para garantir a higidez das leis, bem como o princípio democrático e o devido processo legislativo, consignados nos artigos 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput e LIV, da Constituição Federal, devem também ser objeto do controle do Parlamento diante da edição de medidas provisórias. Também sobre esse aspecto, o Supremo manifestou-se, conforme o didático voto do ex-Ministro Carlos Britto na ADI 3.964MC/DF:

“É a medida provisória, portanto, uma regração que o Presidente fica autorizado a baixar para o enfrentamento de certos tipos de anomalia fática. Um tipo de anormalidade – este o ponto central da questão – geradora de instabilidade ou conflito social que não encontra imediato equacionamento nem na Constituição, diretamente, nem na ordem legal já estabelecida. Por isso que demandante de uma resposta normativa que não pode aguardar as formas constitucionais de tramitação dos projetos de lei”.

Resta justificada a devolução da MP 1099/2022 à Presidência da República, cumprindo esse Parlamento seu mister essencial e estancando o processo legislativo para que não surta ainda mais efeitos danosos.

Além disso, o juízo prévio se estende **também ao conteúdo flagrante de inconstitucionalidade que encerra na MP 1.099**, insculpidas acima, mas **também os aspectos de injuridicidade**, ao desarmonizar-se com o sistema normativo vigente na área do Direito do Trabalho, dos princípios que regem a Administração Pública e do sistema de proteção social.

Em outras ocasiões, com significativos **precedentes neste Congresso** Nacional, **Presidente do Poder Legislativo federal**, incumbidos das atribuições constitucionais que lhe são conferidas – tanto pelo texto da Magna Carta quanto pelos regramentos internos – **atuaram no sentido da devolução de Medida Provisória à Presidência da República**, valendo a citação exemplificativa:

- Senador José Ignácio Ferreira devolveu a Medida Provisória nº 33/1989 pela Mensagem CN 1, de 20 de janeiro de 1989, por 5onsidera-la flagrantemente inconstitucional;

- Senador Garibaldi Alves, no exercício da Presidência da Casa, com base nos incisos II e XI do artigo 48 do Regimento Interno do Senado Federal, decidiu pela devolução da **Medida Provisória nº 446/2008**, em sessão do Plenário do Senado federal de 19 de novembro de 2008, tendo a Comissão Mista instituída para apreciação da matéria, concluído pela inadmissibilidade da mesma;





CONGRESSO NACIONAL

- Senador Renan Calheiros, pelo Ato Declaratório nº 5, de 2015, de 3 de março de 2015, encaminha à Presidência da República a Mensagem nº 7, de 3 de março de 2015, que devolve a **Medida Provisória nº 669, de 2015** (ato publicado no Diário Oficial da União – Seção 1 – 5/3/2015, Página), pelo descumprimento do requisito da urgência e por afrontar ao princípio da segurança jurídica.

- Senador Davi Alcolumbre, através do Declaratório nº 66, de 2020, encaminhou ao Presidente da República a Mensagem nº 40 (CN), de 12 de junho de 2020, que devolve Medida Provisória (**MPV 979/2020**) que permitiria a nomeação de reitores de universidades públicas e institutos federais sem consulta prévia ou lista tríplice e declara o encerramento de sua tramitação no Congresso Nacional. (ato publicado no DOU de 12/06/2020 – Edição Extra B, Seção 1, pág. 1, e DCN de 12/06/2020 – Edição Extraordinária);

- Senador Rodrigo Pacheco, devolveu **Medida Provisória (MP) 1068/2021**, que limitava a remoção de conteúdos publicados nas redes sociais, por considerar que as previsões da MP são contrárias à Constituição de 1988 e às leis, caracterizando exercício abusivo do Executivo, além de trazer insegurança jurídica (Fonte: Agência Senado).

Por todo o exposto, com respaldo constitucional e no regramento interno definidor da competência desta Presidência do Congresso Nacional o juízo prévio de inconstitucionalidade de medidas provisórias, nos termos acima explicitados, reiteramos o objeto do presente expediente para que seja procedida a **imediata devolução da Medida Provisória 1.099, de 2022 à Presidência da República, por não atender aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade e juridicidade necessários à sua continuidade e validade jurídica, inclusive considerando a rejeição da MP 1.045/2021, que continha idêntico programa, com a mesma terminologia, exatamente pelo descumprimento dos pressupostos constitucionais.**

Atenciosamente,

Deputado REGINALDO LOPES – PT/MG
Líder da Bancada

Deputado ROGÉRIO CORREIA – PT/MG
Vice-Líder da Bancada





Ofício (CN) **(Do Sr. Reginaldo Lopes)**

Devolução da Medida Provisória
nº 1.099, de 28 de janeiro de 2022.

Assinaram eletronicamente o documento CD223820306200, nesta ordem:

- 1 Dep. Reginaldo Lopes (PT/MG)
- 2 Dep. Rogério Correia (PT/MG)

