



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA-GERAL  
SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS

**Nota SAJ nº 369 / 2019 / CGIP/SAJ/SG/PR**

**Interessado:** Consultoria-Geral da União – CGU  
**Juízo:** STF (Rel. Min. Roberto Barroso)  
**Processo Judicial:** ADI 6267 (0033822-27.2019.1.00.0000)  
**Assunto:** Apresentação de informações presidenciais em ADI  
**NUP:** 00692.004615/2019-82

Senhor Subchefe,

**I - RELATÓRIO**

1. A Consultoria-Geral da União (CGU) solicitou, a partir do Ofício 490/2019/CONSUNIÃO/CGU/AGU, de 02 de dezembro de 2019, a prestação de informações, por parte desta Subchefia de Assuntos Jurídicos da Secretaria Geral da Presidência da República (SAJ/SG/PR), se possível, até o dia 04 de dezembro de 2019, para manifestação nos autos da ADI 6267, informando que houve despacho do Min. Relator, Roberto Barroso, intimando o Senhor Presidente da República a prestar informações, no prazo de 5 dias.
2. Referida ADI foi proposta pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO COMÉRCIO - CNTC, sendo certo que, de acordo com o referido Ofício:

*"2. Trata-se de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI), com pedido de liminar, em face de dispositivos da MP 905, de 11 de novembro de 2019, especificamente os artigos 28 e 51, incisos II e XXI da referida norma, os quais estariam violando os artigos 6º, "caput", 7º, XV e XXVI, 62, §10 e art. 67, todos da Constituição Federal.*

*3. Segundo a requerente, as disposições da MP 905/2019 afetam diretamente os interesses da categoria profissional representada pela Autora, alterando o descanso semanal remunerado em relação ao domingo e permitindo o trabalho em feriados, sem autorização em norma coletiva diante da revogação do artigo 6º-A, da Lei n. 10.101/2000.*

4. A requerente aponta, ainda, que houve desrespeito as regras constitucionais na medida em "na mesma sessão legislativa, o Presidente da República editou medida provisória contendo matéria já rejeitada por um das Casas do Congresso Nacional, o que é expressamente vedado na Constituição." Sob o aspecto formal, diante da impossibilidade de reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, a parte requerente entende a MP 905 afronta o artigo 62, §10 e 67 ambos da Constituição Federal.

5. Aduz que não se logrou encontrar no corpo da exposição de motivos da Medida Provisória nenhuma justificativa para as alterações promovidas no artigos 67, 68, 69 e 70 da CLT, bem como das revogações das Leis Federais n. 605/1949 e 10.101/2000, razão pela qual, em seu entender, ausentes os requisitos de relevância e urgência autorizadores da edição do ato.

6. Quanto à autorização de trabalho em domingos e feriados no comércio em geral indica que foi uma construção derivada de intensa negociação entre o extinto Ministério do Trabalho, as categoriais profissionais e econômicas, sociedade civil e o Congresso Nacional, o que demonstra respeito aos princípios do Estado Democrático de Direito e da separação de poderes. Nesse ponto, reafirma a falta de justificativa de relevância e de urgência para a modificação no tocante ao trabalho aos domingos e feriados, o que violaria o artigo 62 da Constituição Federal.

7. No que tange à inconstitucionalidade material dos referidos comandos, refere ofensa ao artigo 7º da Constituição Federal que estipula que o repouso semanal remunerado preferencialmente aos domingos. Afirma que com a edição da Medida Provisória os trabalhadores serão obrigados a trabalharem "três domingos por mês, folgando apenas um. Dessa forma, o descanso que deveria ser preferencialmente aos domingos, deixou de ser regramento para virar exceção com a nova sistemática implementada pela Medida Provisória ora atacada."

8. Indica, ainda, que o tratamento dado ao trabalho dos comerciários em dias de feriados pela MP 905 apresenta retrocesso social, bem como violação ao estampado no artigo 7º, XXVI da Constituição Federal.

9. No mais, aduz estarem presentes os pressupostos autorizadores da concessão de medida de urgência, ou seja, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, em razão dos "sérios prejuízos que estão sendo causados aos trabalhadores comerciários" ante a proximidade das festividades do final de ano e a potencialidade dos trabalhadores serem privados do descanso com seus familiares.

10. Os autos foram distribuídos ao Ministro Roberto Barroso. Extrai-se do andamento processual da aludida ação que o Ministro fixou prazo de 5 (cinco) dias para manifestação do Excelentíssimo Senhor Presidente da República."

3. É o breve relato.

## **II – ANÁLISE JURÍDICA**

### **II.1. PREAMBULARMENTE: DA TENTATIVA AUTORAL DE OBSTAR, A PRIORI, O DEBATE LEGISLATIVO INCIDENTE SOBRE A MP 905/2019**

4. O ajuizamento da presente ADI tem, em verdade, a pretensão de esvaziar o debate legislativo que se instaurou, no âmbito do Congresso Nacional, para análise e validação ou não dos termos da Medida Provisória 905, consoante previsão constante do art. 62, *caput* e §§, da CR/88.

5. Sobre o tema, de acordo com notícia recente, divulgada no site do STF, é possível perceber a deferência que se deve ter com o debate político de construção da norma jurídica, inclusive sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. *In verbis*:

*“Ministro nega liminares para suspender tramitação da reforma da Previdência. Em decisão tomada na sexta-feira (26), o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal (STF), indeferiu pedido de liminar formulado em três mandados de segurança (MS 36438, 36439 e 36442) impetrados por parlamentares visando à suspensão da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 6/2019, que trata da reforma da Previdência. (...) Ao indeferir os pedidos de liminar, o ministro Gilmar Mendes explicou que, segundo a jurisprudência do STF, o mandado de segurança preventivo impetrado por parlamentar é cabível em apenas duas hipóteses: flagrante desrespeito ao devido processo legislativo constitucional ou quando a proposição legislativa contiver disposição que vise abolir cláusula pétrea da Constituição Federal. (...) O relator lembrou ainda que a proposição possui longo caminho a percorrer nas casas legislativas, sendo passível de inúmeras emendas, debates e discussões. ‘O deferimento prematuro da medida poderia configurar ingerência indevida do Poder Judiciário no âmbito do Poder Legislativo, hipótese nociva à separação dos Poderes’, concluiu”<sup>[1]</sup> (g.n.).*

6. Nesta perspectiva, registre-se que a tramitação das proposições legislativas segue um rito nem sempre linear; no caso específico das medidas provisórias, passa-se pela comissão mista e depois pelo plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para só depois ser remetido ao Presidente da República para que este exerça seu juízo de sanção e veto, sendo certo que, neste último caso, o tema ainda precisaria retornar ao Parlamento.
7. E em cada uma dessas etapas a redação do MPV pode sofrer modificações e dentro dessa construção política, pela via do debate de ideias, ir se aparando as arestas do projeto, eliminando-se eventuais inconstitucionalidades e definindo-se o texto que melhor represente o consenso político alcançado. Aliás, é por esta razão que dentro desse *iter* processual o debate deve ser o mais amplo possível, pois essa é a expressão da democracia. As ideias e as propostas devem circular livremente, sem censuras prévias, para que se construa o texto de consenso ou pelo menos algo próximo disso.
8. **Apenas para se ter uma ideia, no caso da MP 905, de acordo com matéria jornalística divulgada no Jornal Estado de Minas[2], já foram apresentadas pelo Parlamento cerca de 2 mil emendas.**
9. Desse modo, obstar a mera discussão da matéria, via ADI, representa indevida ingerência de um poder no outro. Nesse sentido, em brilhante lição, eis a síntese do pensamento do Ex-Ministro do STF Teori Zavascki, expressado no Mandado de Segurança nº 62.033/DF:

**“8. Outra relevante consequência da prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento é a de subtrair, dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de, eles próprios, exercerem o controle preventivo da legitimidade das normas.** Convém enfatizar que a manutenção e a preservação do Estado Constitucional de Direito é poder-dever comum aos três Poderes, a ser exercido e exaurido no âmbito das suas correspondentes atividades, no seu devido tempo e segundo seus métodos e sua pauta. **Não há dúvida que a antecipada intervenção do Judiciário no processo de formação das leis, ressalvadas as excepcionais hipóteses antes indicadas e justificadas, retira do Poder Legislativo a prerrogativa constitucional de ele próprio, através do debate parlamentar, aperfeiçoar o projeto e, quem sabe, sanar os seus eventuais defeitos.** Reside justamente nesse debate a tipicidade e a essência da atividade parlamentar, com sua lógica e sua logística peculiares, que, embora diferentes das do Judiciário, devem ser igualmente respeitadas e preservadas. Não se pode desacreditar ou dispensar, por antecipação, a eficácia depuradora e enriquecedora da função parlamentar. **O mesmo se diga, aliás, da prerrogativa de controle de constitucionalidade que a Constituição atribui ao Presidente da República, investido que está do**

poder, do qual não pode ser destituído por antecipação, de apor vetos a projetos inconstitucionais (CF, art. 66, § 1º).

9. Em suma, ainda que se reconheça – e se reconhece, a plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade material do projeto de lei aqui atacado, e ainda que se dê crédito à afirmação do Impetrante – de que a aprovação do projeto é de interesse da maioria hegemônica do Parlamento e da Presidência da República e que, portanto, é elevada a probabilidade de sua transformação em lei –, isso não justifica, no meu entender, que se abra precedente com tão graves consequências para a relação institucional entre os Poderes da República, que é o de inaugurar e universalizar a tutela jurisdicional da atividade parlamentar mediante controle de constitucionalidade material de projetos de lei, tudo fundado na presunção de que, tanto o Legislativo quanto o Executivo, permitirão que a inconstitucionalidade se concretize. Aliás, quanto mais evidente e grotesca for a inconstitucionalidade material de projetos de leis – como seriam as dos exemplos trazidos no voto do relator (instituição de pena de morte, descriminalização da pedofilia ou instituição de censura aos meios de comunicação) – menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar por inteiro a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. Mas, se, por absurdo, um projeto assim viesse a ser transformado em lei, ainda não ficaria de modo algum comprometida a eficácia do controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico” (g.n.).

10. Assim, sob a ótica da separação dos poderes (art. 60, §4º, III, da CF) e sempre tendo em vista a prevalência do princípio democrático (art. 1º, *caput*, da CF), entende-se que a presente ADI busca apenas obstar *a priori* a discussão do tema em âmbito legislativo, tolhendo-o prematuramente, sem que haja vício formal e/ou material efetivamente concretizado. **E pior:** transformando o STF em mero instrumento de obstrução do debate político por parte daqueles que tão somente não concordam com os termos de eventual projeto legislativo. No ponto, a doutrina<sup>[3]</sup> esclarece:

“Com esse entendimento, a Corte **evitou a universalização** do controle preventivo e a necessidade de enfrentamento judicial **precoce** de questões políticas, que encontram um ambiente muito mais adequado de discussão, que é a Casa Legislativa.

(..)

Conforme estabeleceu o Min. Fux, em seu voto, ‘essa aparente contradição entre os valores albergados pelo Estado Democrático de Direito impõe um dever de cautela redobrado o exercício da jurisdição constitucional. Com efeito, certo é que os tribunais não podem asfixiar a autonomia pública dos cidadãos, substituindo as escolhas políticas de seus representantes por preferências pessoais de magistrados não eleitos pelo povo, como aliás, testemunhado pela história constitucional norte-americana durante a cognominada Era da Lochner (1905-1937), período em que a Suprema Corte daquele país freou a implantação do Estado Social a partir de uma exegese inflacionada da cláusula aberta do devido processo legal (CHEMERINSKY, Erwin, Constitutional Law: principles and policies. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2011. P. 630-645’

E delimitou com precisão: ‘no caso vertente, não se sabe se o projeto de lei será arquivado, alterado ou aprovado. A questão deve permanecer em discussão, sob pena de um paternalismo judicial ou, para utilizar uma expressão bastante em voga, uma supremocracia. Na realidade, tutelar o direito dos parlamentares de oposição, diversamente do que abreviar a discussão, como pretende o Impetrante, é permitir que os debates sejam realizados de forma republicada, transparentes e com os canais de participação abertos a todos os que queiram dele participar. Esse sim é o modelo de atuação legislativa legítima, tal qual concebido por John Hart Ely’ (fls. 19 de seu voto)” (negritos do original, grifos nossos).

11. Nesse sentido, temerária a pretensão autoral de negar, ao espaço congressional de debate, a discussão plena da matéria, como é próprio do processo legislativo das medidas provisórias.

## II.2. MÉRITO

### II.2.1. Da constitucionalidade formal da MP 905/2019

12. No que tange à regularidade formal da Medida Provisória impugnada, é importante ressaltar que é a Constituição da República Federal do Brasil de 1988 (CR/88), em seu art. 62, que traz a previsão quanto à referida espécie normativa, regulando o tema da seguinte forma:

*“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.*

*§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:*

*I – relativa a:*

*a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;*

*b) direito penal, processual penal e processual civil;*

*c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;*

*d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;*

*II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;*

*III – reservada a lei complementar;*

*IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.*

*(...)*

*§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”.*

13. Da análise detida do tratamento constitucional dado à matéria, fica evidente que a medida ora impugnada não viola quaisquer das regras transcritas, vale dizer, não só se respeita às reservas de matéria do §1º, **como também não se viola o limite circunstancial trazido pelo §10**, sendo certo que a matéria veiculada na MP em debate é de competência da União (arts. 21, I e 24, I, da Constituição).

14. No ponto, argumenta a parte autora que a MP encontraria óbice no disposto no §10, do art. 62 e no art. 67, da CR/88, na medida em se estaria apresentando igual MP, já rejeitada, em mesma sessão legislativa, no que se refere ao tema “trabalho aos domingos”. Eis o teor dos referidos artigos:

*“Art. 62 (...) § 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.*

*Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional”.*

15. Pois bem. A partir da leitura do art. 62 acima, percebe-se que o objetivo é evitar que o Executivo reapresente, na mesma sessão legislativa, MP já rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, a fim de se evitar nova atividade legislativa sobre o mesmo tema que não foi acolhido pelo Parlamento, em curto espaço de tempo, sobrecarregando desnecessariamente o Legislativo.
16. Já o art. 67 evidencia o óbice para que o Executivo domine a pauta do Parlamento, reenviando matéria rejeitada pelo Congresso, via projeto de lei, a partir de uma MP com a mesma finalidade, com o fim de também se evitar que o Legislativo seja sobrecarregado sem utilidade.
17. O caso presente é bem diferente, não se amoldando às referidas vedações constitucionais!
18. Primeiro, a MP 881, de 30 de abril de 2019, que instituía a *Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório, e dá outras providências*, convertida na Lei 13.874/2019, **não** continha qualquer dispositivo regulando o trabalho aos domingos. Não houve iniciativa do Executivo que levar a matéria a debate no âmbito do Congresso Nacional. Quando do envio da MP ao Parlamento (Projeto de Lei de Conversão – PLV 21/2019), é que o assunto foi acrescido, por via parlamentar, na Câmara dos Deputados, sendo posteriormente excluído, igualmente por via parlamentar, quando da aprovação do respectivo texto no Senado Federal.
19. Segundo, o tema “trabalho aos domingos”, acrescido ao na Câmara foi reconhecido como **não escrito** no Senado, por ter sido considerado uma espécie de *contrabando legislativo*, isto é, quando a matéria acrescida não guarda pertinência temática com o projeto levado à discussão congressual, contrariando o disposto no art. 7º, II, da Lei Complementar 95/98: “II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”[4].
20. **Entender como não escrita significa que a matéria foi considerada inexistente, diante de tão grave vício no processo legislativo, ou seja, não foi objeto de efetivação deliberação de mérito, não tendo havido votação, mas simples deferimento do requerimento formulado pelo Senador Fabiano Contarato, nos termos do extrato abaixo colacionado:**

**“Identificação:**

*Avulso de requerimento*

**Autor:**

*Senado Federal*

**Data:**

*21/08/2019*

**Descrição/Ementa**

*RQS 709/2019*

**Local:**

*Plenário do Senado Federal*

**Ação Legislativa:**

Discussão encerrada. Encaminhado à publicação e aprovado o Requerimento nº 709, de 2019, de autoria do Senador Fabiano Contarato, que solicita que seja submetida ao Plenário a impugnação dos arts. 67 e parágrafo único, 68 e parágrafo único e 70, todos da CLT, com a redação dada pelo art. 15 do PLV 21/2019, por ser considerada matéria estranha ao texto da MPV 881/2019. Aprovados os pressupostos constitucionais de relevância e urgência; adequação financeira e orçamentária e pertinência temática. Aprovado o PLV 21/2019. Ficam prejudicadas a medida provisória, as emendas a ela apresentadas e o PLV nº 17/2019. À sanção. Será feita a devida comunicação à Câmara dos Deputados”[5] (g.n).

21. **Tanto foi considerada inexistente a emenda que tratava do tema “trabalho aos domingos”, que não houve sequer retorno do PLV à Câmara, tendo o projeto seguido para sanção presidencial.**
22. Como se percebe, pois, a parte autora omite informações essenciais à clara compreensão de que o caso presente não se adequa às vedações constitucionais de que tratam o art. 62, §10 e 67.
23. Do mesmo modo, a MP 905/2019 preenche os requisitos de relevância e urgência, conforme disposto na própria Exposição de Motivos (EM 352/2019 ME) que a acompanhou, senão vejamos:

*“14. A urgência e a relevância da medida se apresentam, pois a população mais vulnerável, com menor qualificação, escolaridade e remuneração é a mais afetada pelos frutos da informalidade, da desocupação e da dificuldade de se inserir no mercado de trabalho. Não seria inesperado, dado outros processos de saída de crises da economia brasileira, que essa população, dada a recuperação em curso, possua mais dificuldades de se empregar formalmente do que os trabalhadores de maior qualificação.*

*15. O restabelecimento do horizonte de consolidação das contas públicas, a partir da reforma da previdência, possibilitará recuperação da confiança em um processo que pode ser lento e gradual. Ainda nessa linha, verifica-se que nos últimos anos os índices de desemprego, ainda que positivos, apresentaram pouca redução no país.*

*16. Adicionalmente, a medida se justifica pela relevância que a inserção inicial tem na trajetória laboral de qualquer trabalhador. Além do desemprego, a informalidade também afeta os jovens com maior intensidade, sendo que tais ocupações são geralmente menos produtivas e não asseguram acesso a nenhuma proteção social. A inserção desses trabalhadores por meio do contrato Verde e Amarelo não apenas afetará a geração de empregos durante sua vigência, mas possibilitará acúmulo de experiência desses trabalhadores em ocupações melhores e, assim, uma melhor perspectiva de se manter empregado e acumular conhecimento.” (g.n.).*

24. Assim, depreende-se da Exposição de Motivos sob exame que a urgência e relevância residem na necessidade de se aumentar a empregabilidade, melhorando a inserção no mercado de trabalho dos jovens brasileiros (de 18 a 29 anos), notadamente em um ambiente ainda de crise econômica, evitando que partam para a informalidade e permanecem sem proteção social, dentre outras finalidades ali explicitadas.
25. A parte autora alega, contudo, que faltaria demonstração dos requisitos da relevância e urgência para as alterações promovidas, pelo art. 28 da MP 905, no que toca aos artigos 67, 68 e 70 da CLT (“trabalhos aos domingos”), bem como a revogação de artigos das Leis Federais 605/1949 (8º, 9º e 10) e 10.101/2000 (arts. 6º, 6º-A e 6º-B), por meio do art. 51, II e XXI, da MP 905.

26. Ora, é de se compreender que a MP, de modo integral, tem sua relevância e urgência demonstrada na Exposição de Motivos, que é um documento objetivo, sucinto, que espelha um breve resumo das análises técnicas e jurídicas realizadas de modo prévio à proposição legislativa.
27. Desse modo, não é de se esperar que seja minudenciado, de modo individualizado, cada uma das alterações promovidas. A MP é ato único e, como tal, tem uma justificativa única, maior, que é comum a todo o arcabouço de mudanças, o que foi feito de modo satisfatório no caso vertente.
28. Isso porque, a MP teve por escopo flexibilizar algumas regras, no âmbito trabalhista, a fim de promover um ganho maior de empregabilidade, considerado o grave cenário de crise econômica pelo qual vive o país. Pois de nada adianta manter a rigidez atual e com ela os elevados níveis de desemprego que castigam a população brasileira.
29. Não querer enxergar tal contexto é fechar os olhos para uma realidade que é inconteste. É buscar fazer defesa de algo ideal, mas de modo descontextualizado com o cenário atual da sociedade, que clama por mais oportunidades de emprego para resgate de sua autoestima e dignidade, esta inclusive fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III, CR/88).
30. Portanto, há efetiva motivação para a edição da MP 905 e suficiente demonstração dos requisitos de relevância e urgência, os quais, repita-se, servem a todo o corpo da Medida Provisória, não demandando o nível de detalhamento pretendido pela parte autora.
31. De toda sorte, fundamental esclarecer que o Supremo Tribunal Federal compreende estar submetida à ampla margem de discricionariedade, por parte do Presidente da República, a edição de medidas provisórias, somente admitindo aquela Corte o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente, o que não é claramente o caso.
32. Nessa linha de raciocínio, a Suprema Corte assevera que a alegada falta dos requisitos de relevância e urgência deve estar objetivamente evidenciada, ou seja, que não dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência – ***“esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito”*** (ADI 1717-MC, Min. SYDNEY SANCHES, DI de 25-2-2000).
33. Com efeito, os requisitos constitucionais da *relevância* e da *urgência*, consoante entendimento harmonioso do STF, são conceitos jurídicos indeterminados, densificáveis por meio de juízo de conveniência e oportunidade próprio do chefe do Executivo, como ocorreu na hipótese vertente, tema que não deve, em regra, ser reavaliado (no mérito) pelo Judiciário, sob pena de afronta ao princípio da separação de poderes:

***“Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de “relevância” e “urgência” (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF) (ADI 2.213, rel. min. Celso de***



Mello, DJ de 23-4-2004; ADI 1.647, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 26-3-1999; ADI 1.753 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12-6-1998; ADI 162 MC, rel. min. Moreira Alves, DJ de 19-9-1997). [ADC 11 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 28-3-2007, P, DJ de 29-6-2007.] = ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012” (g.n.)

34. O que se percebe, pois, é que a parte autora quer utilizar o Judiciário para balizar a atuação do Presidente da República, limitando-a em descompasso com o texto da Constituição, o que conduziria inclusive, como visto, à nítida violação do princípio da separação de poderes. Eis outro precedente do STF que elucida a questão:

*“É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna (ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-2-2014, P, DJE de 28-3-2014)” (g.n.).*

35. Diante do exposto, conclui-se que não há qualquer vício formal no processo de edição do aludido ato normativo, o qual, no âmbito da Presidência da República, já foi inclusive objeto de prévia análise jurídica (favorável) por parte da SAJ (vide Nota nº 179/2019/SAECO/SAJ/SG/PR e Nota nº 239/2019/SASOC/SAJ/SG/PR).

## II.2.1. Da constitucionalidade material da MP 905/2019

36. Como visto, trata-se de ADI, por meio da qual se postula a *declaração de inconstitucionalidade* dos artigos 28, no que se refere ao tema “trabalho aos domingos” e 51, incisos II e XXI, da Medida Provisória (MP) 905, de 11/11/2019, a qual *“Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências”*. Eis o teor dos dispositivos impugnados:

**“Art. 28.** A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

*‘Art. 67. É assegurado a todo empregado um repouso semanal remunerado de vinte e quatro horas consecutivas, preferencialmente aos domingos.*

*Art. 68. Fica autorizado o trabalho aos domingos e aos feriados.*

*§1º O repouso semanal remunerado deverá coincidir com o domingo, no mínimo, uma vez no período máximo de quatro semanas para os setores de comércio e serviços e, no mínimo, uma vez no período máximo de sete semanas para o setor industrial.*

*§2º Para os estabelecimentos de comércio, será observada a legislação local.*

*Art. 70. O trabalho aos domingos e aos feriados será remunerado em dobro, exceto se o empregador determinar outro dia de folga compensatória.*

*Parágrafo único. A folga compensatória para o trabalho aos domingos corresponderá ao repouso semanal remunerado.'*

(...)

**Art. 51.** Ficam revogados:

(...)

II - os art. 8º ao art. 10 da Lei nº 605, de 1949;

(...)

XXI - os art. 6º ao art. 6º-B da Lei nº 10.101, de 2000" (g.n.).

37. Para tanto, a parte autora aponta, como parâmetro de controle, as seguintes disposições constitucionais: arts. 6º, 7º, XV, 62, *caput* e §10 e 67, da Constituição da República de 1988 (CR/88):

**Art. 6º** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

**Art. 7º** São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

**XV** - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos;

(...)

**Art. 62.** Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

(...)

**§ 10.** É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo

(...)

**Art. 67.** A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional" (g.n.).

38. Pois bem. Cotejando os artigos questionados da MP 905 e aqueles da Constituição apontados como parâmetro de controle, não se observa qualquer razão que justifique a pretensão autoral, na medida em que inexistente a propalada incompatibilidade entre eles. Os aspectos formais já foram explicitados acima, razão pela qual cumpre rebater os aspectos de mérito suscitados na presente ADI.

39. No que toca aos art. 28 e 51 da MP/905, a parte autora alega que se teria malferido o art. 7º, inciso XV, da CR/88, o qual prevê que é direito de todos os trabalhadores o "*repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos*", acrescentando que haveria também violação ao lazer dos trabalhadores (art. 6º, *caput*, CR/88), gerando um retrocesso social.

40. Ora, o texto constitucional é claro ao destacar a essencialidade do repouso semanal remunerado, o qual, de fato, é indispensável à saúde física e mental de qualquer trabalhador. A MP não subtrai tal direito.

41. Já em relação ao dia de gozo do referido descanso, o Texto Maior usa o termo “preferencialmente”, eis que não é fundamental que coincida sempre com o domingo, razão pela qual o teor da MP não contraria a Constituição. Ao revés o art. 67 reafirma a disposição constitucional: “**Art. 67. É assegurado a todo empregado um repouso semanal remunerado de vinte e quatro horas consecutivas, preferencialmente aos domingos**” (g.n.).
42. A parte autora chega a afirmar na inicial que as alterações promovidas pela MP conduzem a uma permissão *sem restrições* ao trabalho em domingos e feriados.
43. Primeiro, não se trata de afirmação verdadeira, eis que a nova redação do art. 68, §1º, prevê que o repouso semanal deve coincidir com o domingo, no mínimo, uma vez no período máximo de quatro semanas para os setores de comércio e serviços e de até sete, para o setor industrial. Dito de outro modo, há limitação, para que haja um mínimo de usufruto do descanso nos domingos, na linha do quanto previsto no texto constitucional.
44. Segundo, a referida previsão não é *impositiva*, gerando apenas uma *faculdade*, a qual pode ou não ser utilizada, a depender do tipo de empresa, devendo ainda ser respeitada, para os estabelecimentos de comércio, a legislação local (art. 68, §2º). Em outras palavras, a quantidade de domingos de repouso podem continuar, para a maioria dos trabalhadores, simplesmente a mesma, ou passar a ser de dois domingos por mês, por exemplo.
45. Terceiro, a preferencialidade de que trata a MP (pelo menos um domingo a cada quatro semanas) é igual àquela originariamente prevista no art. 6º, *caput*, da Lei 10.101/00 e bem próxima daquela prevista a partir da redação que lhe foi dada pela Lei 11.603/2007, isto é, um domingo a cada três semanas, não trazendo a MP 905 grande alteração no contexto normativo que lhe precedia.
46. Da mesma forma, no que toca ao trabalho em dias de feriados, tal permissão já se encontra positivada desde 2007 na referida Lei 10.101/00, sendo certo que eventual condicionante prevista apenas em lei ordinária pode ser alterada por MP, a qual possui força de Lei, por expressão disposição constitucional (art. 62, *caput*, CR/88).
47. Tais fatos conduzem à conclusão de que os argumentos autorais não subsistem a uma análise mais acurada dos termos da MP, não se podendo perder de vista que tais flexibilizações têm por escopo incentivar a contratação dos jovens brasileiros, que ocupam posição de destaque no percentual de desempregados, a fim de que haja uma maior empregabilidade desse específico grupo, o qual precisa ter o primeiro registro de emprego para aquisição de experiência e, a partir desse momento, dar nova guinada na sua vida profissional. Nesse contexto, tampouco é possível falar em “retrocesso”.
48. No ponto, eis o disposto no art. 1º da MP 905: “**Art. 1º Fica instituído o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, modalidade de contratação destinada à criação de novos postos de trabalho para as pessoas entre dezoito e vinte e nove anos de idade, para fins de registro do primeiro emprego em Carteira de Trabalho e Previdência Social**” (g.n.). Vale lembrar, ainda, que o art. 13 da MP 905 estabelece que os contratados nessa modalidade receberão prioritariamente ações de qualificação profissional, conforme dispuser ato do Ministério da Economia.

49. Especialistas do setor demonstram a mesma preocupação com altíssimo número de jovens desempregados e o perigo que representa essa desocupação:

“Os números são superlativos, e todos juntos nos contam a história de um momento longo demais na economia em que milhões de brasileiros encontram portas fechadas no mercado de trabalho. Estão fechadas principalmente para os jovens. Um dado divulgado no trimestre anterior mostrava que a taxa dos jovens de 18 a 24 anos desempregados era 27,3%.

O dramático é que jovens, que em geral se qualificaram mais do que seus pais, não conseguem emprego, e quanto mais o tempo passa mais difícil é iniciar a carreira. Isso vira um problema em três níveis: é pessoal porque vai demolindo a esperança que ele carregava ao estudar e sonhar com o futuro; é social porque uma massa de jovens desempregados produz inúmeros problemas; e é nacional porque o país está perdendo o melhor momento do seu capital humano sem saber se poderá recuperá-lo. Naércio cita estudos feitos na Inglaterra que mostram o risco maior nesse cenário. Jovens que saem da escola e tentam entrar no mercado em períodos recessivos têm mais probabilidade de entrar no crime. — Isso é na Inglaterra, imagine no Brasil. Esses jovens chegam com mais educação do que seus pais, não querem trabalhar numa ocupação sem qualificação e não há empregos para eles. Gerações que entram no mercado de trabalho em época de crise ingressam na carreira do crime. Não é nem depreciação do capital humano, é usar o capital humano para outra atividade, a ilícita. É esse o perigo maior que ronda o país nesse tempo de recessão e desemprego. Nas últimas décadas houve um aumento da escolaridade nas faixas etárias mais jovens. E agora eles chegam no mercado de trabalho e encontram apenas portas fechadas.

**Jovens que chegam ao mercado de trabalho em períodos recessivos têm mais risco de entrar para o crime, mostram estudos”[6] (g.n.).**

50. Nesse sentido, de acordo com matéria jornalística[7] que divulgou entrevista concedida pelo secretário especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, Rogério Marinho, há perspectiva de criação de quase 2 milhões de novos empregos em apenas 3 anos:

*“O secretário defendeu a necessidade de ajudar os jovens de 18 a 24 anos a conseguir oportunidades de emprego, com a redução do custo da contratação. Segundo ele, a taxa de desocupação nessa faixa etária é de 26% contra os 11% registrados para pessoas de outras idades. De acordo com ele, ninguém é contrário a esse ponto e, se a MP for aprovada, serão geradas 1,8 milhão de vagas nos próximos três anos”. (g.n.).*

51. Cumpre esclarecer, ainda, que embora a MP 905 crie modalidade contratual, caracterizada por sua temporariedade e especialidade, com objetivos bastante claros e justificados, não descuida da preservação da contratação tradicional. No ponto, vale a pena trazer outro trecho da Nota Técnica SEI nº 12475/2019/ME, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia:

*“15. (...) A fortiori, com o intuito de preservação da modalidade convencional de contratação, a medida provisória consignou de forma transparente, que a contratação na nova modalidade só poderia ocorrer para novos postos de trabalho, conforme se infere da leitura conjugada do caput do art. 1º c/c caput do art. 2º do texto normativo.*

*16. Ainda no prisma da preservação do modelo convencional de contratação, a MP Nº 905/2019 limita o percentual de contratação possível, qual seja, vinte por cento do total de empregados da empresa, a teor do que prevê o disposto no §1º do art. 2º. 1*

*7. Ademais, a proposição normativa assentou a impossibilidade temporária de se convolar o vínculo empregatício por prazo indeterminado em Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, a teor do*

estipulado no §4º do art. 2º da multicida MP Nº 905/2019. Tal técnica de quarentena vai ao encontro dos interesses governamentais de aumento dos postos de trabalho, com a preservação dos atualmente existentes.

18. Importa mencionar, ainda, que a nova modalidade de trabalho somente poderá ocorrer por prazo determinado. Pormenorizadamente, conforme preceitua o caput do art. 5º da norma em destaque, o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo será celebrado por prazo determinado, por até vinte e quatro meses, a critério do empregador. Ademais, caso a contratação ultrapasse o limite retromencionado, a contratação receberá, automaticamente, os influxos da contratação por prazo indeterminado. (§3º do art. 5º)

19. Diante de toda a conjuntura que se abordou, infere-se que a lógica construída no parágrafo único do art. 4º, que homenageia a preservação dos consectários advindos da MP Nº 905/2019, representa uma necessidade que milita a favor da contratação pela modalidade Verde e Amarelo, sem se descurar, conforme alhures demonstrado, das amarras que a novel modalidade contratual trouxe consigo. Demais disso, conforme outrora registrado, repise-se, **o caput do art. 4º aborda de maneira indubitável que a todos os trabalhadores contratados pela modalidade Verde e Amarelo são garantidos os direitos previstos na Constituição Federal**.

20. Noutra diapasão, por representar uma modalidade de contratação que almeja tanto o ingresso do jovem no mercado de trabalho, quanto à possibilidade de novas contratações por parte dos empregadores, o texto da MP Nº 905/2019 permite, a partir de mútuo acordo entabulado entre as partes, o recebimento imediato pelo empregado das seguintes parcelas: remuneração, décimo terceiro salário proporcional e férias proporcionais acrescidas do terço constitucional. **Tal estrutura, portanto, não fere o ordenamento jurídico vigente**. Ao reverso, tal construção guarda plena sintonia com o modelo que se pretende alcançar, de uma flexibilização pautada na liberdade contratual das partes, sobretudo quando se traz à tona a natureza jurídica contratual da relação de trabalho". (g.n.).

52. Portanto, diante do quanto exposto, entende-se inexistente as inconstitucionalidades apontadas, considerando que a MP em debate é formal e materialmente constitucional.

### **III. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**

53. Para que eventual tutela de urgência seja concedida é preciso que os requisitos legais do pedido estejam preenchidos. Eis o que dispõe o art. 300 do CPC: "*A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo*".

54. Como se percebe, são dois requisitos cumulativos: (i) probabilidade do direito e (ii) perigo de dano ou a presença de risco ao resultado útil do processo. No presente caso, contudo, não há sequer um dos requisitos previstos na legislação de regência.

55. Primeiro, não há a *probabilidade do direito*, na medida em que a MP 905/2019 é formal e materialmente constitucional, tudo consoante demonstrado em detalhes acima.

56. Segundo, inexistente *perigo de dano ou risco ao resultado útil ao processo*. Ora, tratando-se de MP, há prazo certo e curto de duração (§3º, do art. 62, da CR/88), para que finde o debate legislativo acerca da MP, podendo ou não ser validada pelo Parlamento.

57. Por outro lado, mostra-se desacautelada uma possível concessão da medida de urgência postulada, na medida em que a eventual concessão de tutela de urgência, na forma pretendida: (i) limitaria indevidamente a densidade normativa do art. 62, *caput*, da CR/88, em flagrante violação ao princípio da separação de poderes, ao interferir no senso de conveniência e oportunidade de titularidade do chefe do Poder Executivo; (ii) forçaria a Administração Pública deixar de lado iniciativa extremamente salutar, para permanecer com mera observadora de uma realidade nefasta ao jovem brasileiro, o qual precisa de experiência para se empregar e ao mesmo tempo não lhe é dada a oportunidade do primeiro emprego, mantendo rigidez de contratação que milita em desfavor da própria empregabilidade, em descompasso com os princípios que a norteiam, como o da eficiência (art. 37, *caput*, CR/88); e, ainda, (iii) ceifaria prematuramente a continuidade do processo legislativo de discussão da medida provisória, que já foi iniciado no âmbito do Congresso Nacional, transformando o STF em mero instrumento de obstrução do debate político para aqueles que não concordam com o ato normativo discutido, consoante exposto no tópico preambular desta Manifestação.

58. Desta forma, há, no presente caso, a ocorrência do conhecido *periculum in mora inversum*, o que, segundo a doutrina e jurisprudência, corresponde a obstáculo ao deferimento das medidas de urgência. Neste sentido a lição de Humberto Theodoro Júnior<sup>[8]</sup>:

“O *periculum in mora* deve ser evitado para o autor, mas não à custa de transportá-lo para o réu (*periculum in mora inversum*). Em outros termos: o autor tem o direito a obter o afastamento do perigo que ameaça o seu direito. Não tem, todavia, a faculdade de impor ao réu que suporte dito perigo” (g.n.).

59. Considerando o acima exposto, percebe-se que não há plausibilidade jurídica na pretensão autoral, não estando presentes, tampouco, os requisitos legais indispensáveis à pretendida tutela de urgência.

#### IV. CONCLUSÃO

60. *Preambularmente*, entende-se que a pretensão autora, se atendida, ceifaria prematuramente o debate político já instaurado no Congresso Nacional sobre a MP em discussão, consoante exposto no tópico preambular desta Manifestação.

61. *No mérito*, entende-se pelo indeferimento dos pedidos cautelar e final, considerando a falta de lastro jurídico para o acolhimento da pretensão autoral, no que se refere à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 28, no que se refere ao tema “trabalho aos domingos” e 51, incisos II e XXI, da Medida Provisória (MP) 905, de 11/11/2019, em especial pela efetiva regularidade formal e material da MP e sua indiscutível constitucionalidade.

62. São estas as considerações que submetemos ao conhecimento da Consultoria-Geral da União, a título de subsídio, para atuação nos autos da ADI 6267.