



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6363

Requerente: Rede Sustentabilidade

Requerido: Presidente da República

Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI

*Trabalhista. Medida Provisória nº 936/2020. Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (covid-19). Prejudicialidade da ação direta. Conversão da MP na Lei nº 14.020/2020. Mérito. Na situação de pandemia, é urgente buscar soluções que conciliem a proteção à saúde dos trabalhadores e amenizem os efeitos econômicos da crise. A Lei nº 14.020/2020 objetivou oferecer alternativa às demissões e ao acionamento do seguro-desemprego, com custos distribuídos entre Estado e empresários. As relações de emprego são preservadas com ajustes proporcionais nos seus principais aspectos, por meio de adaptações na frequência do trabalho (redução de jornada ou da suspensão temporária de contratos de trabalho), compensada pela preservação de um nível de renda mínimo, garantido pela percepção do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda. A possibilidade de negociação direta entre empregados e empregadores foi facilitada pela recente Reforma Trabalhista, para diversas hipóteses, não constituindo inovação trazida pelo ato normativo sob invecção. Importância da preservação da atividade empresarial como forma de estímulo econômico e como instrumento de pacificação social, com manutenção de empregos, renda e arrecadação de tributos. Longe de configurar retrocesso social, a Lei nº 14.020/2020 revela tutela adequada dos empregos, da saúde e da vida. Manifestação pela prejudicialidade da ação direta e pela improcedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## **I – DA AÇÃO DIRETA**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Rede Sustentabilidade, tendo por objeto a Medida Provisória nº 936, de 1º de abril de 2020 (convertida na Lei federal nº 14.020, de 6 de julho de 2020), que “*Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências*”. Eis o seu teor:

### **CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Medida Provisória institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**covid-19**) de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

### **CAPÍTULO II DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA**

#### **Seção I Da instituição, dos objetivos e das medidas do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda**

Art. 2º Fica instituído o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, com aplicação durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º e com os seguintes objetivos:

- I - preservar o emprego e a renda;
- II - garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e
- III - reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e de emergência de saúde pública.

Art. 3º São medidas do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda:

I - o pagamento de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda;

II - a redução proporcional de jornada de trabalho e de salários; e

III - a suspensão temporária do contrato de trabalho.

Parágrafo único. O disposto no **caput** não se aplica, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos órgãos da administração pública direta e indireta, às empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive às suas subsidiárias, e aos organismos internacionais.

Art. 4º Compete ao Ministério da Economia coordenar, executar, monitorar e avaliar o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e editar normas complementares necessárias à sua execução.

## **Seção II**

### **Do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda**

Art. 5º Fica criado o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, a ser pago nas seguintes hipóteses:

I - redução proporcional de jornada de trabalho e de salário; e

II - suspensão temporária do contrato de trabalho.

§ 1º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será custeado com recursos da União.

§ 2º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será de prestação mensal e devido a partir da data do início da redução da jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária do contrato de trabalho, observadas as seguintes disposições:

I - o empregador informará ao Ministério da Economia a redução da jornada de trabalho e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho, no prazo de dez dias, contado da data da celebração do acordo;

II - a primeira parcela será paga no prazo de trinta dias, contado da data da celebração do acordo, desde que a celebração do acordo seja informada no prazo a que se refere o inciso I; e

III - o Benefício Emergencial será pago exclusivamente enquanto durar a redução proporcional da jornada de trabalho e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho.

§ 3º Caso o empregador não preste a informação dentro do prazo previsto no inciso I do § 2º:

I - ficará responsável pelo pagamento da remuneração no valor anterior à redução da jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária do contrato de trabalho do empregado, inclusive dos respectivos encargos sociais, até a que informação seja prestada;

II - a data de início do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será fixada na data em que a informação tenha sido efetivamente prestada e o benefício será devido pelo restante do período pactuado; e

III - a primeira parcela, observado o disposto no inciso II, será paga no prazo de trinta dias, contado da data em que a informação tenha sido efetivamente prestada.

§ 4º Ato do Ministério da Economia disciplinará a forma de:

I - transmissão das informações e comunicações pelo empregador; e

II - concessão e pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda.

§ 5º O recebimento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda não impede a concessão e não altera o valor do seguro-desemprego a que o empregado vier a ter direito, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, no momento de eventual dispensa.

§ 6º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será operacionalizado e pago pelo Ministério da Economia.

§ 7º Serão inscritos em dívida ativa da União os créditos constituídos em decorrência de Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda pago indevidamente ou além do devido, hipótese em que se aplica o disposto na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para a execução judicial.

Art. 6º O valor do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda terá como base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.998, de 1990, observadas as seguintes disposições:

I - na hipótese de redução de jornada de trabalho e de salário, será calculado aplicando-se sobre a base de cálculo o percentual da redução; e

II - na hipótese de suspensão temporária do contrato de trabalho, terá valor mensal:

a) equivalente a cem por cento do valor do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, na hipótese prevista no **caput** do art. 8º; ou

b) equivalente a setenta por cento do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, na hipótese prevista no § 5º do art. 8º.

§ 1º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será pago ao empregado independentemente do:

- I - cumprimento de qualquer período aquisitivo;
- II - tempo de vínculo empregatício; e
- III - número de salários recebidos.

§ 2º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda não será devido ao empregado que esteja:

- I - ocupando cargo ou emprego público, cargo em comissão de livre nomeação e exoneração ou titular de mandato eletivo; ou
- II - em gozo:
  - a) de benefício de prestação continuada do Regime Geral de Previdência Social ou dos Regimes Próprios de Previdência Social, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 124 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991;
  - b) do seguro-desemprego, em qualquer de suas modalidades; e
  - c) da bolsa de qualificação profissional de que trata o art. 2º-A da Lei nº 7.998, de 1990.

§ 3º O empregado com mais de um vínculo formal de emprego poderá receber cumulativamente um Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda para cada vínculo com redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou com suspensão temporária do contrato de trabalho, observado o valor previsto no **caput** do art. 18 e a condição prevista no § 3º do art. 18, se houver vínculo na modalidade de contrato intermitente, nos termos do disposto no § 3º do art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

§ 4º Nos casos em que o cálculo do benefício emergencial resultar em valores decimais, o valor a ser pago deverá ser arredondado para a unidade inteira imediatamente superior.

### **Seção III**

#### **Da redução proporcional de jornada de trabalho e de salário**

Art. 7º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá acordar a redução proporcional da jornada de trabalho e de salário de seus empregados, por até noventa dias, observados os seguintes requisitos:

- I - preservação do valor do salário-hora de trabalho;
- II - pactuação por acordo individual escrito entre empregador e empregado, que será encaminhado ao empregado com antecedência de, no mínimo, dois dias corridos; e
- III - redução da jornada de trabalho e de salário, exclusivamente, nos seguintes percentuais:

- a) vinte e cinco por cento;
- b) cinquenta por cento; ou
- c) setenta por cento.

Parágrafo único. A jornada de trabalho e o salário pago anteriormente serão restabelecidos no prazo de dois dias corridos, contado:

- I - da cessação do estado de calamidade pública;
- II - da data estabelecida no acordo individual como termo de encerramento do período e redução pactuado; ou
- III - da data de comunicação do empregador que informe ao empregado sobre a sua decisão de antecipar o fim do período de redução pactuado.

#### **Seção IV**

##### **Da suspensão temporária do contrato de trabalho**

Art. 8º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá acordar a suspensão temporária do contrato de trabalho de seus empregados, pelo prazo máximo de sessenta dias, que poderá ser fracionado em até dois períodos de trinta dias.

§ 1º A suspensão temporária do contrato de trabalho será pactuada por acordo individual escrito entre empregador e empregado, que será encaminhado ao empregado com antecedência de, no mínimo, dois dias corridos.

§ 2º Durante o período de suspensão temporária do contrato, o empregado:

- I - fará jus a todos os benefícios concedidos pelo empregador aos seus empregados; e
- II - ficará autorizado a recolher para o Regime Geral de Previdência Social na qualidade de segurado facultativo.

§ 3º O contrato de trabalho será restabelecido no prazo de dois dias corridos, contado:

- I - da cessação do estado de calamidade pública;
- II - da data estabelecida no acordo individual como termo de encerramento do período e suspensão pactuado; ou
- III - da data de comunicação do empregador que informe ao empregado sobre a sua decisão de antecipar o fim do período de suspensão pactuado.

§ 4º Se durante o período de suspensão temporária do contrato de trabalho o empregado mantiver as atividades de trabalho, ainda que parcialmente, por meio de teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho à distância, ficará descaracterizada a suspensão temporária do contrato de trabalho, e o empregador estará sujeito:

- I - ao pagamento imediato da remuneração e dos encargos sociais referentes a todo o período;
- II - às penalidades previstas na legislação em vigor; e
- III - às sanções previstas em convenção ou em acordo coletivo.

§ 5º A empresa que tiver auferido, no ano-calendário de 2019, receita bruta superior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), somente poderá suspender o contrato de trabalho de seus empregados mediante o pagamento de ajuda compensatória mensal no valor de trinta por cento do valor do salário do empregado, durante o período da suspensão temporária de trabalho pactuado, observado o disposto no **caput** e no art. 9º.

### **Seção V**

#### **Das disposições comuns às medidas do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda**

Art. 9º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda poderá ser acumulado com o pagamento, pelo empregador, de ajuda compensatória mensal, em decorrência da redução de jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária de contrato de trabalho de que trata esta Medida Provisória.

§ 1º A ajuda compensatória mensal de que trata o **caput**:

- I - deverá ter o valor definido no acordo individual pactuado ou em negociação coletiva;
- II - terá natureza indenizatória;
- III - não integrará a base de cálculo do imposto sobre a renda retido na fonte ou da declaração de ajuste anual do imposto sobre a renda da pessoa física do empregado;
- IV - não integrará a base de cálculo da contribuição previdenciária e dos demais tributos incidentes sobre a folha de salários;
- V - não integrará a base de cálculo do valor devido ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, instituído pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e pela Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015; e
- VI - poderá ser excluída do lucro líquido para fins de determinação do imposto sobre a renda da pessoa jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real.

§ 2º Na hipótese de redução proporcional de jornada e de salário, a ajuda compensatória prevista no **caput** não integrará o salário devido pelo empregador e observará o disposto no § 1º.

Art. 10. Fica reconhecida a garantia provisória no emprego ao empregado que receber o Benefício Emergencial de Preservação do

Emprego e da Renda, de que trata o art. 5º, em decorrência da redução da jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária do contrato de trabalho de que trata esta Medida Provisória, nos seguintes termos:

- I - durante o período acordado de redução da jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho; e
- II - após o restabelecimento da jornada de trabalho e de salário ou do encerramento da suspensão temporária do contrato de trabalho, por período equivalente ao acordado para a redução ou a suspensão.

§ 1º A dispensa sem justa causa que ocorrer durante o período de garantia provisória no emprego previsto no **caput** sujeitará o empregador ao pagamento, além das parcelas rescisórias previstas na legislação em vigor, de indenização no valor de:

- I - cinquenta por cento do salário a que o empregado teria direito no período de garantia provisória no emprego, na hipótese de redução de jornada de trabalho e de salário igual ou superior a vinte e cinco por cento e inferior a cinquenta por cento;
- II - setenta e cinco por cento do salário a que o empregado teria direito no período de garantia provisória no emprego, na hipótese de redução de jornada de trabalho e de salário igual ou superior a cinquenta por cento e inferior a setenta por cento; ou
- III - cem por cento do salário a que o empregado teria direito no período de garantia provisória no emprego, nas hipóteses de redução de jornada de trabalho e de salário em percentual superior a setenta por cento ou de suspensão temporária do contrato de trabalho.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica às hipóteses de dispensa a pedido ou por justa causa do empregado.

Art. 11. As medidas de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária de contrato de trabalho de que trata esta Medida Provisória poderão ser celebradas por meio de negociação coletiva, observado o disposto no art. 7º, no art. 8º e no § 1º deste artigo.

§ 1º A convenção ou o acordo coletivo de trabalho poderão estabelecer percentuais de redução de jornada de trabalho e de salário diversos dos previstos no inciso III do **caput** do art. 7º.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º, o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda de que trata os art. 5º e art. 6º será devido nos seguintes termos:

- I - sem percepção do Benefício Emergencial para a redução de jornada e de salário inferior a vinte e cinco por cento;



II - de vinte e cinco por cento sobre a base de cálculo prevista no art. 6º para a redução de jornada e de salário igual ou superior a vinte e cinco por cento e inferior a cinquenta por cento;

III - de cinquenta por cento sobre a base de cálculo prevista no art. 6º para a redução de jornada e de salário igual ou superior a cinquenta por cento e inferior a setenta por cento; e

IV - de setenta por cento sobre a base de cálculo prevista no art. 6º para a redução de jornada e de salário superior a setenta por cento.

§ 3º As convenções ou os acordos coletivos de trabalho celebrados anteriormente poderão ser renegociados para adequação de seus termos, no prazo de dez dias corridos, contado da data de publicação desta Medida Provisória.

§ 4º Os acordos individuais de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho, pactuados nos termos desta Medida Provisória, deverão ser comunicados pelos empregadores ao respectivo sindicato laboral, no prazo de até dez dias corridos, contado da data de sua celebração.

Art. 12. As medidas de que trata o art. 3º serão implementadas por meio de acordo individual ou de negociação coletiva aos empregados:

I - com salário igual ou inferior a R\$ 3.135,00 (três mil cento e trinta e cinco reais); ou

II - portadores de diploma de nível superior e que percebam salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Parágrafo único. Para os empregados não enquadrados no **caput**, as medidas previstas no art. 3º somente poderão ser estabelecidas por convenção ou acordo coletivo, ressalvada a redução de jornada de trabalho e de salário de vinte e cinco por cento, prevista na alínea “a” do inciso III do **caput** do art. 7º, que poderá ser pactuada por acordo individual.

Art. 13. A redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou a suspensão temporária do contrato de trabalho, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais de que tratam a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, e a Lei nº 13.979, de 2020.

Art. 14. As irregularidades constatadas pela Auditoria Fiscal do Trabalho quanto aos acordos de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária do contrato de trabalho previstos nesta Medida Provisória sujeitam os infratores à multa prevista no art. 25 da Lei nº 7.998, de 1990.

Parágrafo único. O processo de fiscalização, de notificação, de autuação e de imposição de multas decorrente desta Medida Provisória observarão o disposto no Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, não aplicado o critério da dupla visita e o disposto no art. 31 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020.

Art. 15. O disposto nesta Medida Provisória se aplica aos contratos de trabalho de aprendizagem e de jornada parcial.

Art. 16. O tempo máximo de redução proporcional de jornada e de salário e de suspensão temporária do contrato de trabalho, ainda que sucessivos, não poderá ser superior a noventa dias, respeitado o prazo máximo de que trata o art. 8º.

### CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 17. Durante o estado de calamidade pública de que trata o art. 1º:  
I - o curso ou o programa de qualificação profissional de que trata o art. 476-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, poderá ser oferecido pelo empregador exclusivamente na modalidade não presencial, e terá duração não inferior a um mês e nem superior a três meses;  
II - poderão ser utilizados meios eletrônicos para atendimento dos requisitos formais previstos no Título VI da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, inclusive para convocação, deliberação, decisão, formalização e publicidade de convenção ou de acordo coletivo de trabalho; e  
III - os prazos previstos no Título VI da Consolidação das Leis do Trabalho aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, ficam reduzidos pela metade.

Art. 18. O empregado com contrato de trabalho intermitente formalizado até a data de publicação desta Medida Provisória, nos termos do disposto no § 3º do art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, fará jus ao benefício emergencial mensal no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), pelo período de três meses.

§ 1º O benefício emergencial mensal será devido a partir da data de publicação desta Medida Provisória e será pago em até trinta dias.

§ 2º Aplica-se ao benefício previsto no **caput** o disposto nos § 1º, § 6º e § 7º do art. 5º e nos § 1º e § 2º do art. 6º.

§ 3º A existência de mais de um contrato de trabalho nos termos do disposto no § 3º do art. 443 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1943, não gerará direito à concessão de mais de um benefício emergencial mensal.

§ 4º Ato do Ministério da Economia disciplinará a concessão e o pagamento do benefício emergencial de que trata este artigo.

§ 5º O benefício emergencial mensal de que trata o **caput** não poderá ser acumulado com o pagamento de outro auxílio emergencial.

Art. 19. O disposto no Capítulo VII da Medida Provisória nº 927, de 2020, não autoriza o descumprimento das normas regulamentadoras de segurança e saúde no trabalho pelo empregador, e aplicando-se as ressalvas ali previstas apenas nas hipóteses excepcionadas.

Art. 20. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

O requerente sustenta, em síntese, que a Medida Provisória nº 936/2020, ao dispensar a necessidade de acordo ou convenção coletiva para fins de redução salarial, vulneraria os artigos 7º, incisos VI, XIII e XXVI; e 8º, incisos III e VI, da Constituição<sup>1</sup>. Reputa violado, ainda, o princípio da proibição do retrocesso social.

Postula o deferimento de medida cautelar “*para suspender, a fim de*

---

<sup>1</sup> “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo;”

(...)

XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada, mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho;

(...)

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;”

“Art. 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;”

*afastar o uso de acordo individual para dispor sobre as medidas de redução de salário e suspensão de contrato de trabalho, o § 4º do art. 11; e o art. 12, na íntegra; bem como das expressões “individual escrito entre empregador e empregado” do inciso II do art. 7º; “individual” do inciso II do parágrafo único do art. 7º; “individual escrito entre empregador e empregado” do § 1º do art. 8º; “individual” do inciso II do § 3º do art. 8º; e “no acordo individual pactuado ou” do inciso I do § 1º do art. 9º” (fl. 21 da petição inicial). No mérito, requer a procedência da ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos mesmos dispositivos e expressões.*

Distribuído o feito, o Ministro Relator RICARDO LEWANDOWSKI, em 06 de abril de 2020, acolheu parcialmente o pedido de medida cautelar formulado, em decisão com o seguinte dispositivo:

Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, defiro em parte a cautelar, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para dar interpretação conforme à Constituição ao § 4º do art. 11 da Medida Provisória 936/2020, de maneira a assentar que “[os] acordos individuais de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária de contrato de trabalho [...] deverão ser comunicados pelos empregadores ao respectivo sindicato laboral, no prazo de até dez dias corridos, contado da data de sua celebração”, para que este, querendo, deflagre a negociação coletiva, importando sua inércia em anuência com o acordado pelas partes.

O Advogado-Geral da União opôs embargos de declaração à decisão monocrática, postulando pela reconsideração da decisão embargada, com o indeferimento do pedido de liminar; ou, subsidiariamente, pela sua reforma, para que se afirme a validade e legitimidade da produção imediata de efeitos para os acordos individuais celebrados na forma da MP nº 936/2020 (inclusive durante o período de 10 dias referido pelo seu artigo 11, § 4º), ressalvada a possibilidade de adesão, por parte do empregado, a convenção/acordo coletivo posteriormente firmado.

Em 13 de abril de 2020 foi prolatada decisão de rejeição dos

declaratórios, na qual, contudo, se esclareceu, “*para afastar quaisquer dúvidas, e sem que tal implique em modificação da decisão embargada, que são válidos e legítimos os acordos individuais celebrados na forma da MP 936/2020, os quais produzem efeitos imediatos, valendo não só no prazo de 10 dias previsto para a comunicação ao sindicato, como também nos prazos estabelecidos no Título VI da Consolidação das Leis do Trabalho, agora reduzidos pela metade pelo art. 17, III daquele ato presidencial*”. O Ministro Relator ressaltou, ademais, “*a possibilidade de adesão, por parte do empregado, à convenção ou acordo coletivo posteriormente firmados, os quais prevalecerão sobre os acordos individuais, naquilo que com eles conflitarem, observando-se o princípio da norma mais favorável. Na inércia do sindicato, subsistirão integralmente os acordos individuais tal como pactuados originalmente pelas partes.*”

Em Sessão Plenária, realizada por videoconferência, no dia 17 de abril de 2020, esse Supremo Tribunal, por maioria, negou referendo à medida cautelar, indeferindo-a, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencidos o Ministro Relator, RICARDO LEWANDOWSKI, que deferia em parte a cautelar, e os Ministros EDSON FACHIN e ROSA WEBER, que a deferiam integralmente.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **II – DA PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DIRETA**

Cumprido relembrar, de início, que a Medida Provisória nº 936/2020 veio a ser convertida na Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, que “*Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da*

*emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nos 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências”.*

O texto final aprovado na conclusão do processo político sofreu alterações. A Lei nº 14.020/2020 inovou, por exemplo, ao reduzir os limites salariais em relação aos quais se admite a pactuação da redução de jornada e da suspensão do contrato de trabalho por meio de acordo individual escrito (artigo 12)<sup>2</sup>, limites esses que foram objeto de impugnação pelo partido requerente (fl. 11 da petição inicial).

Destaca-se, ainda, a dicção do artigo 12, § 5º, da Lei nº 14.020/2020, inexistente no texto original da MP nº 936/2020, que se refere à prevalência dos instrumentos coletivos de trabalho sobre os acordos individuais: a partir da vigência do acordo ou negociação coletiva supervenientes, as condições neles estipuladas passam a prevalecer naquilo que conflitarem com o acordo individual, exceto se este último for mais benéfico ao trabalhador. Veja-se:

---

<sup>2</sup> “Art. 12. As medidas de que trata o art. 3º desta Lei serão implementadas por meio de acordo individual escrito ou de negociação coletiva aos empregados:  
I - com salário igual ou inferior a R\$ 2.090,00 (dois mil e noventa reais), na hipótese de o empregador ter auferido, no ano-calendário de 2019, receita bruta superior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais);  
II - com salário igual ou inferior a R\$ 3.135,00 (três mil, cento e trinta e cinco reais), na hipótese de o empregador ter auferido, no ano-calendário de 2019, receita bruta igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais); ou  
III - portadores de diploma de nível superior e que percebam salário mensal igual ou superior a 2 (duas) vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

§ 1º Para os empregados não enquadrados no caput deste artigo, as medidas de que trata o art. 3º desta Lei somente poderão ser estabelecidas por convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho, salvo nas seguintes hipóteses, nas quais se admite a pactuação por acordo individual escrito:

I - redução proporcional de jornada de trabalho e de salário de 25% (vinte e cinco por cento), prevista na alínea “a” do inciso III do caput do art. 7º desta Lei;  
II - redução proporcional de jornada de trabalho e de salário ou suspensão temporária do contrato de trabalho quando do acordo não resultar diminuição do valor total recebido mensalmente pelo empregado, incluídos neste valor o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, a ajuda compensatória mensal e, em caso de redução da jornada, o salário pago pelo empregador em razão das horas de trabalho.”

§ 5º Se, após a pactuação de acordo individual na forma deste artigo, houver a celebração de convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho com cláusulas conflitantes com as do acordo individual, deverão ser observadas as seguintes regras:

I - a aplicação das condições estabelecidas no acordo individual em relação ao período anterior ao da negociação coletiva;

II - a partir da entrada em vigor da convenção coletiva ou do acordo coletivo de trabalho, a prevalência das condições estipuladas na negociação coletiva, naquilo em que conflitarem com as condições estipuladas no acordo individual.

§ 6º Quando as condições do acordo individual forem mais favoráveis ao trabalhador, prevalecerão sobre a negociação coletiva.

As alterações foram relevantes porque a parte mais robusta da argumentação da inicial ocupou-se de impugnar a MP nº 936/2020 como responsável pelo enfraquecimento da negociação coletiva, em detrimento da necessária proteção dos direitos dos hipossuficientes na relação trabalhista.

Como se percebe, a conversão em lei da Medida Provisória questionada resultou em tratamento substancialmente distinto daquele originalmente atribuído à matéria, a prejudicar parte da argumentação exposta na inicial. Nesse sentido, a jurisprudência dessa Suprema Corte:

DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DA CAUTELAR. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que **a revogação ou alteração substancial, que implique exaurimento da eficácia dos dispositivos questionados, resulta na perda de objeto da ação. Precedentes.** 2. O fato de a norma atacada ter, em algum momento, produzido efeitos concretos não é relevante para o prosseguimento ou não da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes. 3. Há impossibilidade lógica e jurídica de o Supremo Tribunal Federal realizar nova modulação dos efeitos da medida cautelar após a perda superveniente do objeto da ação direta de inconstitucionalidade. 4. Agravo regimental não provido. (ADI nº 4389 AgR, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 28/09/2018, Publicação em 05/11/2018; grifou-se);

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXTRADIÇÃO. OBJETOS DE CONTROLE. REVOGAÇÃO EXPRESSA E IMPLÍCITA. PERDA DE OBJETO. 1.

**A alteração substancial dos atos normativos alvo de controle em sede objetiva conduz, em regra, à extinção da ação por perda de objeto.** 2. Hipótese em que as normas que prescreviam a obrigatoriedade de prisão para fins de extradição, previstas no art. 84 da Lei n. 6.815/80 e no art. 208, RISTF, foram, respectivamente, expressa e implicitamente, revogadas pela Lei n. 13.445/17, que, em seu art. 86, passou a admitir, em tese, a imposição de prisão domiciliar ou concessão de liberdade, inclusive com possibilidade de adoção de medidas cautelares diversas da prisão. 3. Ação julgada prejudicada. (ADPF nº 425, Relator: Ministro EDSON FACHIN; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 10/10/2018; Publicação em 29/10/2018; grifou-se)

CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUESTÃO DE ORDEM. ALTERAÇÃO, POR EMENDA, DO TEXTO CONSTITUCIONAL ESTADUAL IMPUGNADO. **ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO TEXTO NORMATIVO ANTERIOR. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO.** AUSÊNCIA DE REVOGAÇÃO ESTRATÉGICA COM O FIM DE IMPEDIR OU OBSTACULIZAR O EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL. PREJUÍZO DA AÇÃO. 1. Questão de ordem apresentada no sentido da perda superveniente de objeto da ação direta de inconstitucionalidade, a ensejar-lhe a declaração de prejuízo, haja vista a revogação, por reforma constitucional posterior a seu ajuizamento, do ato normativo impugnado. 2. A jurisprudência formada nesse Supremo Tribunal Federal e confirmada nas decisões posteriores ao julgamento da ADI 709, Rel Min. Moreira Alves, é no sentido da **prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém revogação ou alteração substancial da norma questionada.** 3. A alteração do texto legal impugnado não se resume a mera redução do âmbito de incidência do ato normativo anterior, consubstanciando alteração substancial, uma vez excluídos os Poderes Legislativo e Judiciário da regra de impedimento de realização de prova oral nos concursos públicos. Cumpre registrar, conquanto não vincule a causa de pedir, que circunscritos os fundamentos jurídicos determinantes da iniciativa de ajuizamento da presente ação direta à violação da autonomia e independência do Poder Judiciário. 4. Não há falar, na espécie, em revogação estratégica do ato normativo inquinado de inconstitucional, com o intuito deliberado e ilegítimo de impedir o exercício da jurisdição constitucional abstrata. A nova disposição normativa, consistente na Emenda à Constituição do Estado do Paraná de nº 07/2000, que alterou o §11º do art. 27, não configura réplica idêntica daquele ato, presente alteração substancial do texto normativo. 5. Reafirmação da atual jurisprudência desta Suprema Corte, ante a inexistência de motivos para sua superação. 6. Perda superveniente de objeto da ação direta de inconstitucionalidade, motivo pelo qual configurado o prejuízo (art. 21, IX, do RISTF) ensejador da extinção do processo sem resolução do mérito.



(ADI nº 1080, Relator: Ministro MENEZES DIREITO, Relatora para o acórdão: Ministra ROSA WEBER, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/04/2018, Publicação em 13/09/2018; grifou-se).

De fato, esse Supremo Tribunal Federal distingue a alteração substancial das normas hostilizadas de sua modificação meramente formal. Nos termos de sua jurisprudência consolidada, apenas na segunda hipótese é admissível o aditamento da petição inicial, permitindo-se, assim, o prosseguimento da ação anteriormente ajuizada.

Havendo, todavia, alteração substancial do ato impugnado, apenas a propositura de nova demanda é capaz de viabilizar o questionamento de sua constitucionalidade na via abstrata. Vejam-se, nessa linha, os seguintes precedentes:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EXTRADIÇÃO. OBJETOS DE CONTROLE. REVOGAÇÃO EXPRESSA E IMPLÍCITA. PERDA DE OBJETO. 1. **A alteração substancial dos atos normativos alvo de controle em sede objetiva conduz, em regra, à extinção da ação por perda de objeto.** 2. Hipótese em que as normas que prescreviam a obrigatoriedade de prisão para fins de extradição, previstas no art. 84 da Lei n. 6.815/80 e no art. 208, RISTF, foram, respectivamente, expressa e implicitamente, revogadas pela Lei n. 13.445/17, que, em seu art. 86, passou a admitir, em tese, a imposição de prisão domiciliar ou concessão de liberdade, inclusive com possibilidade de adoção de medidas cautelares diversas da prisão. 3. Ação julgada prejudicada. (ADPF nº 425, Relator: Ministro EDSON FACHIN, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 10/10/2018, Publicação em 29/10/2018; grifou-se);

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECURSO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO MONOCRÁTICA. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE. RECEPÇÃO COMO AGRAVO REGIMENTAL. ARTIGO 1º DO DECRETO nº 3.070/1999 E ARTIGO 153 DO DECRETO nº 4.544/2002. REVOGAÇÃO DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA DE OBJETO DA AÇÃO E CONSECUTÁRIA PREJUDICIALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. (...) 3. **A jurisprudência dessa Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação ou**

**alteração substancial da norma questionada em sua constitucionalidade.** Precedentes: ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2007; ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.4.2005; ADI 519-QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2002; ADI 2.515-MC/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 1º.3.2002; ADI 2.290-QO/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2001; ADI 1.859-QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 26.11.1999; ADI 2.001-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 3.9.1999; ADI 520/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997; ADI 709/PR, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 24.6.1994 e ADI 2.118/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJE nº 145, de 06/08/2010. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ADI nº 4061 ED, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 19/08/2015, Publicação em 17/09/2015; grifou-se).

Ademais, cumpre relembrar que a aplicabilidade da Lei nº 14.020/2020, nos termos de seu artigo 1º, esteve condicionada à vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Confira-se, a propósito, o artigo 1º do Decreto em questão:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, **com efeitos até 31 de dezembro de 2020**, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Tanto é assim que foi recentemente publicada a Medida Provisória nº 1045, de 27 de abril de 2021, que 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.

Dessa maneira, em razão do exaurimento da eficácia do ato

normativo questionado na petição inicial, constata-se que a ação perdeu seu objeto, carecendo o autor de interesse de agir. Tal circunstância, consoante a jurisprudência dessa Corte Suprema, conduz ao reconhecimento da sua prejudicialidade. Confira-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL, FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DO CEARÁ PARA O EXERCÍCIO FISCAL DE 2015 (LEI Nº 15.674/2014). EXAURIMENTO DE EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO E DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. ACÇÃO JULGADA PREJUDICADA. Decisão: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada pelo Procurador Geral da República, em que se questiona a constitucionalidade da Lei estadual nº 15.674/2014, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Ceará para o exercício de 2015, a qual fixou limite de gastos com folha complementar de pagamento ao Ministério Público Estadual, sem prévia participação deste órgão nos processos de elaboração da norma orçamentária. (...) *Ex positis*, não prosperam as alegações do Governador do Estado do Ceará quanto à impossibilidade jurídica do pedido, em razão da alegada impossibilidade de controle abstrato de constitucionalidade das leis orçamentárias, porquanto cabível a presente ação. **Entretanto, não obstante seja cabível, a análise do caso ora posto sob julgamento revela a perda superveniente do objeto da presente ação. Isso porque os dispositivos normativos ora impugnados integravam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado do Ceará relativa ao exercício financeiro de 2015, destinada, precipuamente, a orientar a elaboração da lei orçamentária anual (LOA) subsequente. Assim é que tais atos normativos possuem termo inicial e final de sua vigência já pré-definidos, quais sejam: a data em que é promulgada e final do exercício financeiro a que se refere. Dessarte, já expirado o prazo de vigência do ato normativo ora impugnado, revela-se presente a perda superveniente do objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.** Daí por que não mais remanesce interesse em eventual pronunciamento desta Corte acerca da validade jurídico-constitucional de tais disposições, de modo que se configura a prejudicialidade de seu objeto, na linha da consolidada jurisprudência deste Tribunal (Precedentes: ARE 734.233, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 27.11.2013; RE 593951, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 17.05.2012). Nesse sentido, cito ainda as seguintes decisões monocráticas proferidas em ações típicas do controle concentrado de constitucionalidade: ADI 4.839, rel. Min. Edson Fachin; ADI 3.858, rel. Min. Roberto Barroso, DJe 16.10.2015; ADI 4.379, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 07.10.2015; ADI 5.116, rel. Min. rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 09.10.2015. *Ex positis*, julgo PREJUDICADA a presente ação por perda superveniente do objeto, nos termos do art. 21, IX, do RISTF.

(ADI nº 5242, Relator: Ministro LUIZ FUX, Decisão Monocrática, Julgamento em 03/10/2017, Publicação em 05/10/2017; grifou-se);

Diante do exposto, o Advogado-Geral da União requer o reconhecimento da prejudicialidade da presente ação direta.

### **III – MÉRITO**

Conforme relatado, o Partido autor afirma a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 936/2020, sob a alegação de afronta aos artigos 7º, incisos VI, XIII e XXVI; e 8º, incisos III e VI, todos da Constituição Federal.

Antes de passar ao exame individualizado das alegações do requerente, é essencial situar algumas reflexões a respeito dos pressupostos da legislação sob inveciva, de forma a demonstrar que a Constituição Federal não repudia, de pronto, quaisquer disciplinas alternativas à modalidade tradicional de proteção legal ao mercado de trabalho, em especial no atual período de exceção, de calamidade pública e de emergência internacional na área de saúde.

Com efeito, na atual situação de pandemia de Covid-19, é urgente que sejam buscadas soluções que conciliem a proteção à saúde dos trabalhadores e amenizem os efeitos econômicos da crise. As soluções a serem buscadas devem traduzir respostas políticas rápidas, a fim de minimizar as graves e inevitáveis consequências. A OIT, diante do cenário trágico, propõe

(...) medidas urgentes, em larga escala e coordenadas, baseadas em três pilares: proteger as/os trabalhadoras(es) no local de trabalho; estimular a economia e o emprego; e apoiar os postos de trabalho e a renda.

Essas medidas incluem a ampliação da proteção social, o apoio à manutenção de empregos (ou seja, trabalho com jornada reduzida, licença remunerada, e outros subsídios) e aos benefícios fiscais e financeiros, inclusive para micro, pequenas e médias empresas. Além disso, a avaliação propõe medidas de política fiscal e monetária, além de empréstimos e do apoio financeiro a setores econômicos

específicos.<sup>3</sup>

Nessa mesma linha, o Brasil vem respondendo à crise de saúde, social e econômica com diversas políticas públicas, inclusive no âmbito das relações de trabalho. Diferentemente do que insinuado na petição inicial, não se trata de relegar-se a adoção de medidas de amparo social e adotar-se medidas como as previstas na medida provisória impugnada, que, na visão do autor, traria somente precarização da relação de trabalho. Na verdade, as medidas ora em discussão se somam a inúmeras outras de igual relevância, buscando-se, diante do hercúleo desafio que todas as nações enfrentam, o combate aos males da pandemia de Covid-19.

No âmbito federal, há diversos atos que demonstram a preocupação e o empenho dos três Poderes da República no combate ao novo coronavírus<sup>4</sup>.

Além do flanco de assistência social (concretizado, por exemplo, com a Medida Provisória nº 944/2020, que “*Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos*”; com a Medida Provisória nº 950/2020, que isentou consumidores de baixa renda do pagamento de energia elétrica; entre inúmeras outras) –, era premente a apresentação de alternativas imediatas para enfrentamento dos efeitos econômicos decorrentes do estado de calamidade pública sobre as relações de trabalho, especialmente para a máxima preservação possível dos vínculos empregatícios atualmente existentes.

Ao contrário do que sucede no tratamento normativo do direito de trabalho em tempos de normalidade, a emergência sanitária universaliza vulnerabilidades. A tragédia das calamidades ameaça a fonte de renda de empregados e empregadores. Desse modo, as medidas de regulamentação

---

<sup>3</sup> Disponível em <[https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_738780/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_738780/lang--pt/index.htm)>. Acesso em 10/04/2020.

<sup>4</sup> A relação completa e atualizada dia a dia desse atos pode ser conferida em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/quadro\\_portaria.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/quadro_portaria.htm)>

trabalhista editadas nesse período não operam sob condições ideais de negociação de aspectos do emprego, mas em balizas mínimas de acordo, em benefício da continuidade do emprego.

Justamente por isso, o magistério da doutrina trabalhista tem apontado hesitações dogmáticas quanto à possibilidade de transpor, ao fenômeno jurídico de regulamentação trabalhista em tempos de calamidade, os conceitos pertinentes aos conflitos coletivos de trabalho. É o que pontifica o magistrado do trabalho OTAVIO AMARAL CALVET:

Para se compreender a dimensão do fenômeno, a interpretação dos artigos da MP 936 que autorizam a celebração de acordo individual (7º, II; 8º, §1º; 11 e seu §4º; 12 e seu parágrafo único) tem que se realizar a partir de uma premissa que, bem observada, demonstrará o acerto da via escolhida e a preservação do texto constitucional: não existe, no estado de calamidade pública que vivemos, o conflito coletivo de trabalho que exige a negociação coletiva.

A fim de se fundamentar tal afirmativa, torna-se necessário lembrarmos o conceito de conflito coletivo, de forma a se verificar se a questão posta na atualidade advém de uma insatisfação dos trabalhadores para com os seus empregadores, em razão de um desequilíbrio econômico derivado da pactuação contratual do fornecimento contínuo da energia de trabalho, aproveitada no interesse da produção (do capital), ou de algo completamente diferente e novo.

(...)

O conflito coletivo de trabalho, segundo as lições clássicas, é caracterizado por manifestações coletivas que expõem uma divergência de interesses entre a categoria de trabalhadores e de empregadores, pressupondo a manifestação desta divergência (seja por declarações dos envolvidos, seja por comportamentos sociais reveladores, como paralisações, ameaças etc.). Por outro lado, o interesse coletivo difere da simples totalização de interesses individuais, já que possui conotação própria, como manifestação da vontade coletiva que autoriza a negociação, também coletiva, como expressão desta autonomia.

No caso que ora enfrentamos, não se observa a existência de um conflito coletivo, simplesmente porque não há divergência entre os interesses de cada uma das categorias, mas convergência na necessidade de alternativas para manutenção de ambos os envolvidos, a empresa na sua atividade e o empregado na sua dignidade (sobrevivência digna).

Trata-se de mera conformação de interesses convergentes, por força (maior) de fato totalmente estranho à vontade das partes. Não há, nesse caso, barganha, mas medidas de exceção para estabilização do país. E a opção de resolução é estatal, no seu legítimo papel, para fins de

enfrentamento comum da sociedade como um todo, e não apropriada para determinados contratos individuais<sup>5</sup>.

Esse o pano de fundo em que editada a MP nº 927/2020, que “*Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências*”; e, posteriormente, a MP nº 936, de 1º de abril de 2020, objeto da presente ação direta, que “*Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dá outras providências*”.

É indispensável, pois, ter presente esse contexto para que se possa avaliar, de maneira adequada, a validade constitucional do modelo de proteção social idealizado pela Medida Provisória nº 936/2020, convertida na Lei nº 14.020/2020.

A grande ambição desse ato normativo é a de preservar os ingredientes da atividade produtiva – emprego, renda e atividade econômica – durante momento de drástica inatividade. Como os insumos reais das relações de produção são drasticamente afetados pela paralisação social gerada a cavaleiro da pandemia, o Estado torna-se um agente fomentador central, a quem cabe oferecer

---

<sup>5</sup> CALVET, Otavio Amaral; e AGUIAR, Antonio Carlos. “**Negociação**” individual para redução de salário e jornada de trabalho. In: Revista Consultor Jurídico, 8 de abril de 2020, Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-08/aguiar-calvet-negociacao-individual-reducao-salario-jornada>>, acesso em 08/04/2020.

condições artificiais para que a manutenção de empregos faça sentido econômico, evitando o desemprego em massa.

O que a MP nº 936/2020 ofereceu, portanto, é uma alternativa às demissões e ao acionamento do seguro-desemprego. O programa normativo da medida veicula uma espécie de benefício, com custos distribuídos entre Estado e empresários. A bem-sucedida fórmula encontrada pelo Poder Público para preservar ao máximo as relações de emprego em um contexto de pandemia veio a ser repetida, em semelhantes moldes, por meio da recente edição da MP nº 1.045/2021.

Nesse modelo, os vínculos empregatícios são preservados com ajustes proporcionais nos seus principais aspectos, por meio de adaptações na frequência do trabalho (redução de jornada ou da suspensão temporária de contratos de trabalho), compensada pela preservação de um nível de renda mínimo, garantido pela percepção do benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda.

O valor desse benefício emergencial, pago nas hipóteses de redução de jornada e suspensão do contrato, terá como referência o valor mensal do seguro-desemprego (artigo 6<sup>o</sup> da Lei nº 14.020/2020). Será pago como espécie de compensação legal para a renda perdida com a redução da jornada, dentro dos

---

<sup>6</sup> “Art. 6º O valor do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda terá como base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.998, de 1990, observadas as seguintes disposições:

I - na hipótese de redução de jornada de trabalho e de salário, será calculado aplicando-se sobre a base de cálculo o percentual da redução; e

II - na hipótese de suspensão temporária do contrato de trabalho, terá valor mensal:

a) equivalente a 100% (cem por cento) do valor do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, na hipótese prevista no **caput** do art. 8º desta Lei; ou

b) equivalente a 70% (setenta por cento) do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, na hipótese prevista no § 5º do art. 8º desta Lei.”



percentuais pré-definidos na MP, de 25, 50 ou 70% (artigo 7º, inciso III<sup>7</sup>, da Lei no 14.020/2020).

Assim, caso a renda venha a ser minorada nesses níveis, o trabalhador receberá um benefício correspondente a 25, 50 ou 70% do seguro-desemprego a que faria jus em caso de demissão (e caso fosse elegível a esse serviço social). Para a situação de suspensão, o benefício será de 100% ou, para grandes empresas, de 70%, cumulado com ajuda compensatória mensal de 30% do salário, paga pela empresa.

Importante perceber que o suporte proposto pela Lei nº 14.020/2020 ao trabalhador é amplamente mais benéfico do que o recurso ao seguro-desemprego.

Não só porque ela preserva a relação de emprego subjacente, mas porque garante, no caso da opção pela redução de jornada, a preservação do valor do salário-hora de trabalho (artigo 7º, inciso I<sup>8</sup>), não prosperando, portanto, a alegação dos autores de que haveria ofensa à irredutibilidade salarial. Ademais, no caso da suspensão de contrato, também é preservado o acesso a todos os demais

---

<sup>7</sup> “Art. 7º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei, o empregador poderá acordar a redução proporcional da jornada de trabalho e de salário de seus empregados, de forma setorial, departamental, parcial ou na totalidade dos postos de trabalho, por até noventa dias, prorrogáveis por prazo determinado em ato do Poder Executivo observados os seguintes requisitos:

(...)

III - na hipótese de pactuação por acordo individual escrito, encaminhamento da proposta de acordo ao empregado com antecedência de, no mínimo, 2 (dois) dias corridos, e redução da jornada de trabalho e do salário exclusivamente nos seguintes percentuais:

a) 25% (vinte e cinco por cento);

b) 50% (cinquenta por cento);

c) 70% (setenta por cento).

<sup>8</sup> “Art. 7º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei, o empregador poderá acordar a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário de seus empregados, de forma setorial, departamental, parcial ou na totalidade dos postos de trabalho, por até 90 (noventa) dias, prorrogáveis por prazo determinado em ato do Poder Executivo, observados os seguintes requisitos:

I - preservação do valor do salário-hora de trabalho;”

benefícios concedidos pelo empregador aos seus empregados (artigo 8º, § 2º, inciso I<sup>9</sup>).

Mais que isso. Não são exigidos os requisitos legais de acesso ao seguro desemprego (período aquisitivo; tempo de vínculo; e número de salários mensais; conforme artigo 6º, § 1º<sup>10</sup>), contemplando um número de trabalhadores potencialmente bem mais amplo do que os que seriam servidos pela Lei nº 7.998/1990, conforme explicitado na Exposição de Motivos da referida medida (EM nº 00104/2020/ME):

O benefício emergencial será pago ao empregado independentemente do cumprimento de período aquisitivo, do tempo de vínculo empregatício ou do número de salários recebidos. Além disso, não impedirá a concessão ou alterará o valor do seguro desemprego a que o empregado vier a ter direito, quando atendidos os requisitos previstos na Lei nº 7.998, de 1990, no momento de eventual dispensa.

Apesar da pouca previsibilidade em termos dos desdobramentos do isolamento e da queda da atividade econômica, a medida propõe uma cobertura maior de pessoas em comparação ao que seria atingido com apenas as regras vigentes atuais do acesso ao seguro desemprego. O benefício emergencial, cujo custo estimado é de R\$ 51,2 bilhões, poderá contribuir para a preservação de 24,5 milhões de empregos. Por outro lado, na ausência dessa política, haveria gasto similar com recursos do seguro desemprego, mas para atender um grupo muito menor de pessoas desempregadas (cerca de 12 milhões).

---

<sup>9</sup> “Art. 8º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei, o empregador poderá acordar a suspensão temporária do contrato de trabalho de seus empregados, de forma setorial, departamental, parcial ou na totalidade dos postos de trabalho, pelo prazo máximo de 60 (sessenta) dias, fracionável em 2 (dois) períodos de até 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por prazo determinado em ato do Poder Executivo.

(...)

§ 2º Durante o período de suspensão temporária do contrato, o empregado:

I - fará jus a todos os benefícios concedidos pelo empregador aos seus empregados; e

II - ficará autorizado a contribuir para o Regime Geral de Previdência Social na qualidade de segurado facultativo, na forma do art. 20 desta Lei.”

<sup>10</sup> “Art. 6º O valor do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda terá como base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito, nos termos do art. 5º da Lei nº 7.998, de 1990, observadas as seguintes disposições:

(...)

§ 1º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda será pago ao empregado independentemente do:

I - cumprimento de qualquer período aquisitivo;

II - tempo de vínculo empregatício; e

III - número de salários recebidos.”

Deve ser enfatizado, ainda, que os moderadores básicos utilizados pela MP nº 936/2020 constituem apenas um regime legal mínimo. Empregador e empregado são livres para estabelecer, por exemplo, o pagamento de um nível de renda maior, mediante ajudas compensatórias adicionais (artigo 9º, § 1º<sup>11</sup>).

E, embora a disciplina positivada na Lei nº 14.020/2020 encaminhe o acordo individual como meio ordinário de ajuste contratual – o que se justifica pela emergencialidade em garantir renda aos necessitados, dado o pungente contexto de calamidade – o ato normativo é amplamente receptivo à intermediação por negociações coletivas.

É o que se pode depreender dos seguintes dispositivos: (i) artigo 11, § 1º, que remete à possibilidade de ajustes quanto à redução de jornada e salários, conforme convenções ou acordos coletivos; (ii) artigo 11, § 3º, que permite a renegociação de convenções ou acordos celebrados anteriormente, no prazo de dez dias corridos contados da data de publicação da lei; (iii) artigo 12, § 4º, que exige comunicação aos sindicatos laborais de todos os acordos individuais de redução de jornada ou suspensão de contrato; (iv) artigo 17, inciso II, que permite utilização de meios eletrônicos para dar celeridade às negociações coletivas; e (v)

---

<sup>11</sup> “Art. 9º O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda poderá ser acumulado com o pagamento, pelo empregador, de ajuda compensatória mensal, em decorrência da redução de jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária de contrato de trabalho de que trata esta Lei.

§ 1º A ajuda compensatória mensal de que trata o **caput** deste artigo:

I - deverá ter o valor definido em negociação coletiva ou no acordo individual escrito pactuado;

II - terá natureza indenizatória;

III - não integrará a base de cálculo do imposto sobre a renda retido na fonte ou da declaração de ajuste anual do imposto sobre a renda da pessoa física do empregado;

IV - não integrará a base de cálculo da contribuição previdenciária e dos demais tributos incidentes sobre a folha de salários;

V - não integrará a base de cálculo do valor dos depósitos no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, instituído pela Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e pela Lei Complementar nº 150, de 1º de junho de 2015; e

VI - poderá ser:

a) considerada despesa operacional dedutível na determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real;

b) (VETADO);

c) (VETADO);

d) (VETADO).”

artigo 17, inciso III, que determina sejam os prazos do título VI da CLT reduzidos à metade.

Note-se, no entanto, que os acordos individuais já ostentam eficácia até a manifestação do sindicato, como bem ressaltou o Ministro ALEXANDRE DE MORAES no voto condutor do acórdão que negou referendo à medida liminar:

Agora, dentro da interpretação desse binômio que coloquei - manutenção do trabalho e renda para a subsistência do empregado e, do outro lado, sobrevivência da própria atividade empresarial, com uma injeção de 51,2 bilhões de reais do Poder Público para diminuição dos duros reflexos sociais e econômicos da crise gerada pela pandemia -, se nós colocarmos a necessidade de um verdadeiro "referendo" por parte dos sindicatos, se nós colocarmos como uma condição resolutive o sindicato inaugurar, após oficiado em 10 dias, o sindicato iniciar uma convenção coletiva ou para referendar, concordar com aquilo, estender a possibilidade aos demais, ou não aceitar - e um dos *amici curiae* juntou em memorial uma manifestação de um sindicato do Estado de Minas Gerais, já dizendo, desde o início, que aquele sindicato não aceitará nenhum acordo, aquele sindicato não aceitará nenhuma redução proporcional -, então, se admitirmos como condição resolutive a participação do sindicato, nós vamos ter três possibilidades, sendo que, dessas três possibilidades, só uma, a meu ver, com todo o respeito às posições contrárias, só uma não afetará a segurança jurídica e a boa-fé de empregados e empregadores. A única que não afetará a segurança jurídica e a boa-fé é o caso de o sindicato, eventualmente, concordar com o que foi feito: concordou, não há necessidade de complementação salarial e não há necessidade de recálculo do benefício dado pelo governo.

Se o sindicato tiver essa possibilidade como condição resolutive de dizer "não concordo, os acordos não são válidos", o empregador terá que complementar os salários e o empregado terá que devolver o benefício que ele recebeu do Estado? Um, dois, três meses? Veja, qual a segurança jurídica que o empregador terá para fazer esses acordos, podendo, daqui 15, 20, 30 dias, um mês, dois meses, ou até no final dos três meses, podendo ter que complementar, e complementar como, se as horas trabalhadas não foram as horas integrais? A boa-fé dos participantes estará combalida, a segurança jurídica estará prejudicada.

Parece -me, então, que a medida provisória não trouxe como condição resolutive a participação dos sindicatos; a medida provisória trouxe a necessidade de comunicação aos sindicatos. Obviamente, o sindicato poderá não só, a partir dessa comunicação, verificar se deve estender aos demais, ou pelo menos indicar uma extensão aos demais, eventuais vícios formais, os vícios de consentimento, isso sempre será possível, uma anulação. Mas, no mérito, tirando os requisitos legais, formais, no

mérito, aqui, a medida provisória, o que fez foi apostar na boa-fé, na convergência entre empregados e empregadores para a manutenção da atividade empresarial, mesmo que diminuindo a sua produtividade, e para a manutenção do emprego, do trabalho, a manutenção proporcional com uma complementação. A exigência de que só se torne um ato jurídico perfeito com a concordância do sindicato, ou mesmo a possibilidade de o sindicato alterar esse acordo feito individualmente, a meu ver, geraria enorme insegurança jurídica e, conseqüentemente, diminuiria sensivelmente a eficácia dessa medida emergencial, podendo aumentar o desemprego não só nesse momento, mas, na seqüência, com o fechamento de inúmeras empresas.

A temporariedade e a excepcionalidade da medida, que é destinada - repito - a manter empregos e a atividade econômica nacional, a proporcionalidade, porque há uma redução remuneratória com redução da carga horária, além da complementação parcial por parte do Poder Público, e a finalidade maior da medida provisória de preservar o vínculo trabalhista e a renda do trabalhador para a sua subsistência, para a subsistência da sua família, estão, a meu ver, em absoluta consonância com uma proteção social ao emprego, ao trabalho, a proteção à dignidade da pessoa humana, o respeito aos valores sociais do trabalho e à livre iniciativa.

De fato, é necessário ponderar que a assistência sindical não possui alcance linear para todas as categorias, nem para todas as bases territoriais. A capilaridade dessa assistência é bastante variável no território nacional. Aguardar o transcurso do procedimento celetista para dar eficácia a acordos individuais neste momento específico da história do país poderia gerar o efeito contraditório de condenar trabalhadores pela insuficiência do atendimento sindical, sem que nada pudesse ser feito para debelar a situação.

Isso não significa – é necessário ressaltar – que a lei impugnada é avessa às negociações coletivas. Muito ao contrário, como visto, ele as acolhe expressamente, ao prever, a partir da entrada em vigor da convenção coletiva ou do acordo coletivo de trabalho, a prevalência das condições estipuladas na negociação coletiva, naquilo em que conflitarem com as condições estipuladas no acordo individual (exceto quando este é mais benéfico). Segue-se, no ponto, o princípio de prevalência da negociação coletiva endossado pela Lei nº

13.467/2017<sup>12</sup>. Ademais, porque as convenções e acordos negociados anteriormente à Lei nº 14.020/2020 poderão ser renegociados no prazo de dez dias após a publicação do ato normativo (conforme artigo 11, § 3º).

Todas essas disposições esclarecem que a Lei nº 14.020/2020 acolheu a negociação coletiva e a intermediação sindical como elementos valiosos para a construção conjunta de uma solução socialmente justa para os problemas de fragilização das relações trabalhistas durante a situação de calamidade pública pela qual ainda passa o país.

Como já salientado, a medida provisória sob exame não afasta a possibilidade da negociação coletiva – ao contrário, fomenta –, mas aumenta a conjuntura negocial para fazer frente a um momento de força maior experimentado pelo país.

A possibilidade de celebração do acordo individual, em regime excepcional e temporário, durante o estado de calamidade pública, com o objetivo de garantir a permanência do vínculo empregatício, é medida que garante um mínimo de tranquilidade na relação empregatícia em meio a um contexto de calamidade pública. Trata-se da materialização do princípio basilar do Direito do Trabalho da continuidade da relação empregatícia, que visa à perenidade do vínculo e, por conseguinte, a segurança econômica do trabalhador.

Destaque-se que a medida provisória questionada não inaugurou possibilidade inédita de celebração de acordos individuais no ordenamento jurídico. A recente Reforma Trabalhista, que culminou com a edição da Lei nº 13.467/2017, ante a necessidade de modernização das normas do Direito do Trabalho, facilitou e flexibilizou a negociação direta entre empregados e

---

<sup>12</sup> CLT, Art. 611-A. “A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre:  
I - pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais;”

empregadores para diversas hipóteses como horas extras (artigo 59 da CLT), banco de horas com compensação em até seis meses (artigo 59, § 5º, da CLT), compensação de jornada dentro do mês (artigo 59, § 6º, da CLT), jornada de trabalho de 12 horas de trabalho × 36 horas de descanso (artigo 59-A da CLT), parcelamento de férias em até três períodos (artigo 134, §1º, da CLT), intervalo para lactante (artigo 396, § 2º, da CLT), demissão em comum acordo (artigo 484-A da CLT), contrato de trabalho – nível superior (artigo 444 da CLT), e cláusula compromissória (artigo 507-A da CLT).

Não se pode olvidar, de outro modo, que a negociação coletiva possui como requisito necessário a realização de assembleia geral convocada especialmente para esse fim, nos termos do artigo 612 da CLT<sup>13</sup>. Em momento no qual se recomenda sejam evitadas aglomerações, a impossibilidade de cumprimento do referido requisito poderia comprometer a elaboração do instrumento coletivo voltado a reger determinada categoria profissional.

Por certo, não se desconhece a validade dos instrumentos coletivos negociais trabalhistas; contudo, ante a situação de inviabilidade da normal operacionalização das atividades empresariais, o objetivo da norma é, antes de mais nada, a manutenção do próprio emprego, com previsão de dispositivos que evitem que as empresas sejam obrigadas a encerrar suas operações.

É com isso em vista que resta atendido também o art. 7º, VI, da Constituição, que prevê a negociação coletiva como exceção à regra da irreduzibilidade salarial. Na hipótese em tela, lembre-se, não há propriamente redução salarial porque o valor horário do trabalho é preservado em todas as hipóteses, e parte da remuneração das horas reduzidas da jornada é compensada

---

<sup>13</sup> “Art. 612 - Os Sindicatos só poderão celebrar Convenções ou Acordos Coletivos de Trabalho, por deliberação de Assembleia Geral especialmente convocada para esse fim, consoante o disposto nos respectivos Estatutos, dependendo a validade da mesma do comparecimento e votação, em primeira convocação, de 2/3 (dois terços) dos associados da entidade, se se tratar de Convenção, e dos interessados, no caso de Acordo, e, em segunda, de 1/3 (um terço) dos mesmos.”

por complementação paga pelo Estado. No entanto, os diversos mecanismos previstos originalmente pela MPV nº 936/2020 para descortinar negociação coletiva visam justamente a atender a preocupação do constituinte com que modificações contratuais relacionadas à remuneração passem pela supervisão dos sindicatos.

Em outras palavras, a norma viabiliza a celebração de acordo individual referente à redução da jornada de trabalho, o que se dá unicamente porque a situação de calamidade pública vivenciada no Brasil e em boa parte do mundo tornaria inviável a submissão prévia da questão à negociação coletiva em todos os casos, mas propõe mecanismos para que os sindicatos tenham condições de deflagrar a negociação coletiva sempre que for necessário.

Também este ponto foi objeto de análise do Ministro ALEXANDRE DE MORAES no voto condutor do acórdão que negou referendo à medida cautelar:

Essa medida provisória, a meu ver, não tem como objetivo prever uma hipótese específica de redução salarial, sobre a qual incidiria, de forma única e específica o art. 7º, VII, da Constituição Federal. Não, o objetivo não foi prever hipóteses de redução salarial. O objetivo foi estabelecer mecanismos de preservação do emprego e da renda do trabalhador. Por isso é que, como vetores de interpretação, o art. 1º, o art. 3º, o caput do art. 6º me parecem mais importantes do que uma leitura, uma interpretação meramente literal e restrita do art. 7º, VI.

E por que isso? Não se pretende aqui, nos termos do art. 7º, VI, reduzir, permanentemente, a partir de um conflito entre empregado e empregador, os salários. E essa é a ratio da norma prevista no art. 7º, VI. Quando o art. 7º, VI, estabelece que a redutibilidade salarial só é possível com acordo ou convenção coletiva, prevê a normalidade, a regra onde há uma divergência entre os interesses do empregado e dos empregadores, ou seja - e toda doutrina trabalhista e a jurisprudência trabalhista assim apontam -, a norma se aplica quando prevê a real existência de conflito coletivo de trabalho, ou seja, um conflito entre empregados e empregadores, e aí há necessidade e obrigatoriedade da participação dos sindicatos.

Aqui não existe conflito. Aqui existe a necessidade de uma convergência, a convergência pela sobrevivência, a convergência pela sobrevivência da empresa, do empregador e do empregado, com o auxílio do governo. Sem o auxílio do governo e sem essa convergência



de interesses de empregado e empregador, as empresas não sobreviverão a esse período de pandemia. Ou muitas, principalmente as micro, pequenas e médias empresas, não sobreviverão. Consequentemente, nós teremos um desemprego em massa.

Não se vislumbra, outrossim, a alegada ofensa ao princípio da vedação do retrocesso social.

Sobre o tema, na doutrina portuguesa, José Joaquim Gomes Canotilho<sup>14</sup> sustenta que o princípio do não retrocesso social “*limita a reversibilidade dos direitos adquiridos*”. Veja-se:

(...) o princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas, considera-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais, que sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial.

O jurista português considera que os direitos sociais apresentam uma dimensão subjetiva que decorre da sua consagração como verdadeiros direitos fundamentais, bem como da radicação subjetiva das prestações, instituições e garantias necessárias à concretização dos direitos constitucionais, assumindo a condição de direitos de defesa contra medidas de natureza retrocessiva, que ostentam o objetivo claro de sua destruição ou redução<sup>15</sup>.

Desse modo, o princípio em exame constitui instrumento de proteção dos avanços obtidos mediante a implementação legislativa dos direitos sociais, prestando-se a obstar a execução de decisões políticas que possam esvaziar conquistas já alcançadas pelo cidadão.

---

<sup>14</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 2002. p. 340.

<sup>15</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 2002. p. 341.

Não há nenhum impedimento constitucional, todavia, à racionalização de políticas sociais preexistentes. O Poder Público goza de certa discricionariedade e autonomia para alterar aspectos específicos da prestação de determinado direito social, sem que isso implique modificação do seu núcleo fundamental. A esse respeito, confira-se o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet:

A dinâmica das relações sociais e econômicas, notadamente no que concerne às demandas de determinada sociedade em matéria de segurança social e, por via de consequência, em termos de prestações sociais asseguradas pelo poder público, por si só já demonstra a **inviabilidade de se sustentar uma vedação absoluta de retrocesso em matéria de direitos sociais**. Se somarmos estes fatores à variabilidade e instabilidade da capacidade prestacional do Estado e da própria sociedade (de qualquer Estado e sociedade, como deflui da experiência vivenciada em quase todos os recantos do planeta) como um todo, **especialmente num contexto de crise econômica** e incremento dos níveis de exclusão social (que, por sua vez, resulta no aumento da demanda por proteção social), **acompanhado de problemas na esfera de arrecadação de recursos que possam dar conta dos reclamos na esfera da proteção social**, igualmente dá conta que **o reconhecimento de um princípio da proibição de retrocesso não poderia** – como suficientemente destacado nas páginas precedentes – **resultar numa vedação absoluta de qualquer medida que tenha por objeto a promoção de ajustes, eventualmente até mesmo de alguma redução ou flexibilização em matéria de segurança social**, onde realmente estiverem presentes os pressupostos para tanto.<sup>16</sup>

A proibição de retrocesso social não obsta, portanto, que o legislador – democraticamente eleito – adote decisões políticas diversas das tomadas por seus antecessores. Como ressaltado por Sarlet, da mesma forma que parece haver um consenso sobre a existência do princípio da vedação do retrocesso social, tal ideia se fundamenta, igualmente, na impossibilidade de tal princípio assumir uma feição absoluta, de verdadeira imutabilidade dos direitos. Veja-se:

Com efeito, **se é correto apontar a existência de elevado grau de consenso** (pelo menos na doutrina e jurisprudência nacional e, de modo geral, no espaço europeu) **quanto à existência de uma proteção contra o retrocesso, igualmente é certo que tal consenso** (como já foi

---

<sup>16</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais e proibição de retrocesso: algumas notas sobre o desafio da sobrevivência dos direitos sociais num contexto de crise*. *Revista da Ajuris: doutrina e jurisprudência*, v. 31, n. 95, set. 2004, pp. 128 e 129; grifou-se.

lembrado) **abrange o reconhecimento de que tal proteção não pode assumir caráter absoluto**, notadamente no que diz com a concretização dos direitos sociais a prestações. Para além desse consenso (no sentido de que existe uma proibição relativa de retrocesso em matéria de direitos sociais), constata-se intensa discussão em torno da amplitude da proteção contra o retrocesso, sendo significativas as diferenças de entendimento registradas no âmbito doutrinário e jurisprudencial, mas também na seara das soluções adotadas pelo direito positivo de cada ordem jurídica individualmente considerada. Neste sentido, Vieira de Andrade - que, convém dizê-lo, adota posição relativamente cautelosa nesta matéria (...) apontou para a circunstância de que a proibição de retrocesso social não pode ser tida como uma regra geral, sob pena de se colocar seriamente em risco a indispensável autonomia da função legiferante, já que não se pode considerar o legislador como órgão de mera execução das decisões constitucionais. Além disso - ainda de acordo com Vieira de Andrade - uma proibição em termos absolutos do retrocesso social acabaria por outorgar aos direitos fundamentais sociais a prestações legislativamente concretizados uma eficácia mais reforçada do que a atribuída aos direitos de defesa em geral, já que estes podem ser restringidos pelo legislador, desde que preservado seu núcleo essencial, ressaltando-se, ainda, que o direito constitucional lusitano justamente consagrou a juridicidade reforçada dos direitos, liberdades e garantias. Entre nós, muito embora partindo de um outro referencial em termos de direito constitucional positivo e do seu respectivo contexto sócio-econômico, cumpre registrar a lembrança de Andreas Krell, ao referir - na mesma linha de Vieira de Andrade (no que diz com a proibição de retrocesso) - **que a aplicação dessa teoria, que, por si só não veda uma diminuição dos direitos sociais individuais para assegurar interesses públicos urgentes e relevantes, poderia levar a uma proteção maior dos direitos sociais em relação aos direitos de liberdade.**<sup>17</sup>

De fato, a relatividade do princípio da proibição do retrocesso social decorre igualmente do Texto Constitucional, na medida em que a imposição de restrição excessiva à atividade legislativa seria incompatível com o princípio democrático, pois afetaria a própria necessidade de evolução e desenvolvimento da ordem jurídica.

Desse modo, resta claro que a teoria da vedação do retrocesso social não é capaz de imobilizar todo o sistema de proteção dos direitos, sendo destinada

---

<sup>17</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no direito constitucional brasileiro*. In **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. n. 21, março/abril/maio 2010, p. 28.

a assegurar, notadamente, o núcleo essencial de tais direitos, sem que isso signifique a impossibilidade de o legislador adequar sua forma de acesso.

Ainda a respeito dos limites aplicáveis ao princípio da vedação do retrocesso, confira-se a lição doutrinária do Ministro ROBERTO BARROSO<sup>18</sup>:

(...) o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política pública substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio no seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente.

Nesse contexto, vê-se que os dispositivos impugnados na presente ação direta não restringem o âmbito de proteção dos direitos sociais. Pelo contrário, buscam resguardar, dentro do possível, os referidos direitos no contexto atual.

Conforme já pontuado anteriormente, a emergência instituída pelo advento da pandemia universalizou vulnerabilidades, submetendo empregadores e empregados a um infortúnio comum. Diante disso, não se pode sustentar um antagonismo puro e simples entre os interesses de ambos, já que a manutenção da unidade produtiva passa a constituir o principal pressuposto para a sobrevivência da própria relação trabalhista.

Nesse contexto, não se vislumbra retrocesso social porque a finalidade declarada da medida é a de evitar a demissão maciça de trabalhadores no contexto de uma calamidade absolutamente extraordinária. A medida visa,

---

<sup>18</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2014, p. 381.

portanto, a preservar a continuidade da relação de trabalho e, na medida do possível, a renda do trabalhador, inclusive com complementação, paga pelo Estado, do valor que eventualmente deixará de ser pago pelo empregador.

Por isso, a situação de redução de jornada, combinada com redução proporcional no salário – com preservação, portanto, do valor da hora trabalhada –, representa situação preferível à demissão do trabalhador, que em muitos dos casos decorreria da inexistência de norma como aquela veiculada na MPV nº 936/2020. Essa intenção foi explicitada na Nota Técnica SEI nº 11734/2020/ME, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia, que embasou a edição da medida:

**63. O reconhecimento da calamidade pública e a própria edição da presente medida provisória indicam que empregador e empregado não estão mais diante das mesmas condições fáticas que estavam quando da contratação. A crise econômica que enfrentarão não decorre da boa ou má administração da atividade empresarial, mas sim da disseminação de um vírus contagioso e pela possibilidade real de colapso no sistema de saúde e morte de pessoas.**

64. O que se projeta, na verdade, é que a restrição à circulação de pessoas, seja por vontade própria (como forma de não contrair o vírus), seja por determinações do poder público, irá afetar indistintamente os postos de trabalho no Brasil inteiro, e não é razoável acreditar que ao empregador será possível suportar o peso dessa situação sem algum sacrifício dos empregados e do governo.

**65. Assim a redução proporcional de salário e jornada é a alternativa à demissão em massa de trabalhadores.**

**66. Dessa forma, principalmente nesse momento de crise, a redução proporcional de jornada e salário a ser criada pela Medida Provisória é norma benéfica ao trabalhador**, que encontra abrigo em princípio igualmente importante da Constituição Federal, o artigo 7º caput, no sentido que as normas devem ser produzidas e interpretadas visando sempre uma condição melhor ao trabalhador. (Grifou-se)

A previsão do Ministério da Economia, de que uma das externalidades negativas associadas às medidas de isolamento social, necessárias ao combate à pandemia, será a tendência ao desemprego, é secundada por entidades da indústria e por avaliações da própria OIT. Observe-se o seguinte

excerto da manifestação da CNI, como *amicus curiae* (documento eletrônico nº 56):

Em pesquisa divulgada pela CNI em sua publicação Consulta Empresarial de Março de 2020, nove em cada dez empresas (92%) foram impactadas negativamente pela pandemia, sendo que para 40% o impacto negativo foi muito intenso. Praticamente 8 em cada 10 empresas tiveram queda na demanda, sendo que para 53% do total a queda foi intensa. A produção chegou a ser interrompida em 41% das indústrias.

O resultado desse cenário é que 73% das empresas estão com dificuldades para lidar com pagamento, sendo que para 4 em cada 10 indústrias (42%) há dificuldades extremas.

No cenário internacional, a própria Organização Internacional do Trabalho manifestou preocupação com a situação do emprego e da economia durante e após a pandemia, afirmando:

A crise econômica e trabalhista deflagrada pela pandemia do COVID-19 pode aumentar o desemprego global em quase 25 milhões de pessoas (...) [A OIT] defende a adoção de medidas urgentes, em larga escala e coordenadas, baseadas em três pilares: proteger as/os trabalhadoras(es) no local de trabalho; estimular a economia e o emprego; e apoiar os postos de trabalho e a renda. (...) Com base em diferentes cenários para o impacto do COVID-19 no crescimento do PIB global, as estimativas da OIT indicam um aumento no desemprego global entre 5,3 milhões de pessoas (cenário "baixo") e 24,7 milhões de pessoas (cenário "alto"), a partir de um nível base de 188 milhões de pessoas em 2019.

Nesse sentido, a intenção da norma e seu efeito provável é justamente o de evitar o retrocesso social que seria causado pela perda de empregos e da renda de milhões de trabalhadores, com custo humano imenso.

Portanto, o ato normativo em tela, longe de configurar qualquer retrocesso social, revelou-se, frente à grave crise mundial, imprescindível para permitir não somente a preservação dos empregos, mas principalmente conferir a devida proteção da vida e da saúde da coletividade.

Pelas razões expostas, constata-se a compatibilidade da Lei nº 14.020/2020, resultado de conversão da Medida Provisória nº 936/2020, com o texto constitucional.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela prejudicialidade da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, de maio de 2021.

**ANDRÉ LUIZ DE ALMEIDA MENDONÇA**  
Advogado-Geral da União

**IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE**  
Secretária-Geral de Contencioso

**THAÍS RANGEL DA NÓBREGA**  
Advogada da União