



Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda

30 de junho de 2020

Competência do Poder Executivo para prorrogação de Acordos

A Medida Provisória (MP) nº 936, de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, foi alterada pelo Congresso Nacional, tornando-se o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 15, de 2020. O projeto foi aprovado pelo Senado Federal e aguarda sanção presidencial desde o dia 17 de junho de 2020¹.

O Congresso Nacional promoveu uma série de alterações no texto original da norma, buscando a proteção dos direitos de trabalhadores e a mitigação dos impactos da COVID-19 sobre as empresas. Entre os aspectos relevantes do novo texto, destaca-se que as medidas de redução de jornada e salário continuam limitadas aos períodos máximos de 90 dias; e de 60 dias, no caso da suspensão contratual. No entanto, o texto prevê a possibilidade da prorrogação desses limites mediante ato do Poder Executivo.

Nesse sentido, em evento virtual², o secretário especial de Previdência e Trabalho, Bruno Bianco, confirmou que o Governo Federal irá editar um decreto presidencial dilatando o prazo máximo dos acordos de suspensão de contratos por mais dois meses, e de redução, por mais um mês. Embora os termos da prorrogação ainda estejam sob estudo do Ministério da Economia, a medida viria com o propósito de proteger as empresas pioneiras na celebração dos acordos, que já alcançaram os prazos-limites para sua vigência.

Diante das declarações do secretário, a **BMJ** analisou a juridicidade dessas alegações e os riscos legais decorrentes da prorrogação destes acordos por via de decreto do Poder Executivo.

Análise do Texto Final Aprovado

O texto final da MP 936/2020 dispôs, em seu art. 4º, que compete ao Ministério da Economia não só a coordenação do programa, mas também a edição de normas complementares necessárias à sua execução:

¹ O prazo para sanção presidencial se encerra em 14 de julho de 2020.

² Evento realizado em 29 de junho de 2020.

*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.***

Além disso, a redação final prevê expressamente que as medidas do programa poderão ser prorrogadas por meio de ato do Poder Executivo:

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 dias, prorrogáveis por prazo determinado em ato do Poder Executivo

§3º Respeitado o limite temporal do estado de calamidade pública a que se refere art. 1º desta Lei, o Poder Executivo poderá prorrogar o prazo máximo de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário previsto no caput deste artigo, na forma do regulamento.

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, fracionáveis em 2 (dois) períodos de até 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por prazo determinado em ato do Poder Executivo.

*§ 6º Respeitado o limite temporal do estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei, o **Poder Executivo poderá prorrogar o prazo máximo de suspensão temporária do contrato de trabalho previsto no caput deste artigo, na forma do regulamento.***

No que tange o pagamento do benefício emergencial, a Medida Provisória também concedeu ao Poder Executivo a autorização para prorrogação do período de concessão do benefício:

*Art. 18, § 4º Ato do Ministério da Economia disciplinará a concessão e o pagamento do benefício emergencial mensal de que trata este artigo, e o **Poder Executivo fica autorizado a prorrogar o período de concessão desse benefício, na forma do regulamento, respeitado o limite temporal do estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei.***

Em suma, o Poder Executivo, além de coordenar e executar a política pública do Programa Emergencial, também poderá editar normas e prorrogar prazos.

Diante disso, em relação à previsão legal expressa, é incontestável a prerrogativa do Poder Executivo de dilatar o prazo máximo para suspensão do contrato de trabalho e redução de jornada e salário dos empregados, de modo que cabe a este Poder a emissão de norma complementar regulamentadora dispondo sobre este prazo. Contudo, é necessário advertir que a prorrogação da suspensão do contrato de trabalho não pode exceder o prazo de estado de calamidade previsto em legislação própria.

Nota-se, expressamente, que o Poder Legislativo conferiu poder regulamentar e complementar ao Poder Executivo e, por isso, **há legalidade no decreto que prorrogue os prazos-limites dos acordos no âmbito da MP 936/2020.** No entanto, há espaço para questionamentos judiciais acerca da constitucionalidade dessa delegação.

Risco de Inconstitucionalidade

O risco à segurança jurídica dos acordos prorrogados com base em decreto está na possível violação ao princípio da separação dos Poderes. A Constituição Federal enumera, em seu art. 84, entre as atribuições do Poder Executivo: “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”.

Assim, este é o limite para a competência legislativa do Poder Executivo: assegurar a “fiel execução” das leis criadas pelo Poder Legislativo. Nesses termos, toda e qualquer regulamentação que exceda essa atribuição ultrapassa a esfera de atuação do Poder Executivo. Como define a doutrina brasileira pela figura do jurista Celso Antônio Bandeira de Melo:

Ato geral e (em regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública.

Outrossim, entende-se que a competência do Poder Executivo não tem autorização expressa para ultrapassar a moldura da legislação, adicionando novos direitos e obrigações aos administrados, sob pena de usurpar a competência do Poder Legislativo.

Por outro lado, há correntes³ também relevantes que defendem, em determinadas situações, que a ausência de disciplina legislativa pode ser suprida por meio de regulamento ou ainda que é legítimo o dispositivo legal que atribui expressa competência ao Poder Executivo para disciplinar e inovar em certos temas por meio de decreto ou regulamento.

A esse respeito, os tribunais oscilam em grande medida em seu entendimento. Se por um lado, em matéria tributária, é pacífica a limitação de poderes dos atos do Executivo, especialmente em razão do princípio da legalidade tributária; em matéria trabalhista e administrativa, ainda não se pode falar em consenso. Em julgamentos do Supremo Tribunal Federal, fala-se apenas em “consonância com a lei”⁴, mas já há precedentes em que se analisou a constitucionalidade de decreto quando este exerce atribuições excessivas ao escopo da lei e excedentes às competências da Administração Pública⁵.

Desse modo, o pensamento dos juristas brasileiros e o histórico de decisões dos tribunais não são capazes de determinar de forma resolutiva a constitucionalidade ou não de um eventual decreto que prorogue os acordos celebrados com base na MP 936, de 2020. **O único fundamento sólido para a atribuição do Poder Executivo é a expressa previsão em lei, por força dos artigos 7º e 8º do PLV.**

Assim, ainda que juridicamente exista risco de judicialização e eventual liminar que suspenda os efeitos de um decreto do Poder Executivo que prorogue os acordos do programa, como há previsão expressa na lei e não há consenso na doutrina e na jurisprudência; o risco de invalidação do decreto é remoto. No entanto, caso a questão se desenrole em sentido contrário e o decreto seja afastado, havendo decisão que considere o ato do Poder Executivo inválido e “nulo de pleno direito”, todos os seus efeitos serão derrubados e será considerada encerrada a vigência do acordo prorrogado na data inicialmente prevista. Assim, os salários deverão ser complementados retroativamente e os contratos retomados.

³JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito administrativo**. 6 ed. Ver, atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

⁴**RMS 28.487**, rel. min. Dias Toffoli, j. 26-2-2013, 1ª T, *DJE* de 15-3-2013

⁵**ADI 4.125**, rel. min. Cármen Lúcia, j. 10-6-2010, P, *DJE* de 15-2-2011

Discussões judiciais relevantes à MP 936/2020

ADI 6363, que questionava a constitucionalidade das medidas instauradas pela MP 936: A ação proposta pelo partido Rede Sustentabilidade teve o pedido de cautelar concedido pelo ministro relator Ricardo Lewandowski. No entanto, por maioria de votos, em julgamento realizado por videoconferência, o Plenário do Supremo Tribunal Federal afastou a decisão do relator. O tribunal manteve a eficácia da regra da Medida Provisória (MP) 936/2020, independentemente da anuência dos sindicatos da categoria.

ADPFs que requeriam alterações no processo de análise das MPs editadas durante a pandemia para agilizar a sua prorrogação: O relator Alexandre de Moraes entendeu que, em tempos de estado de emergência, é razoável a possibilidade do Congresso Nacional, temporariamente, estabelecer a apresentação de parecer sobre as medidas provisórias diretamente em Plenário. Essa previsão regimental excepcional, segundo o ministro, possibilitará, “em sua plenitude e com eficiência”, a análise das medidas provisórias. “A razoabilidade da proposta congressional respeita as competências constitucionais do Executivo e do Legislativo e o mandamento constitucional imperativo previsto no artigo 2º da Constituição Federal, pelo qual os poderes de Estado devem atuar de maneira harmônica”, destacou.

Mandado de Segurança nº 37.227 (Câmara dos Deputados x Senado Federal)

Em 29 de junho de 2020, o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, impetrou Mandado de Segurança, com pedido de liminar, no Supremo Tribunal Federal, contra ato do Presidente do Senado Federal, David Alcolumbre. No entanto, no mesmo dia, Rodrigo Maia pediu desistência da ação, antes mesmo da sua distribuição.

Inicialmente, o mandado de segurança alegava erro na tramitação dos PLVs nº 15/2020 e nº 17/2020 (MPs 936 e 932), já que ambos os projetos foram remetidos à sanção presidencial quando deveriam ter retornado à Câmara dos Deputados, tendo em vista que, da deliberação do Senado Federal sobre as matérias, resultaram modificações unilaterais de mérito. A modificação sofrida no texto do PLV nº 15/2020 (MPV 936), que foi impugnada pelo Presidente da Câmara, trata acerca dos débitos trabalhistas e como os créditos deverão ser atualizados. Portanto, os dispositivos não afetam os acordos de suspensão/redução já celebrados.

Caso a ação tivesse tramitado ou caso outra medida como esta se apresente, há risco à prorrogação dos contratos, pois o projeto retornaria à Câmara dos Deputados e estaria sujeito a alterações e à perda do prazo para conversão em lei⁶. Ademais, com a anulação do envio à sanção, todos os atos realizados em sequência perderiam também seus efeitos.

Conclusão – Riscos e Cenários

Conclui-se, portanto, que a prorrogação por decreto executivo dos prazos dos acordos no âmbito da MP 936/2020 está prevista expressamente em lei e, assim, não se trata de violação material do princípio da legalidade, mas está sujeita a questionamentos constitucionais que alegam ser este um caso de delegação legislativa disfarçada e, dessa forma, contrário à separação dos Poderes.

- O risco desta tese prosperar é remoto por não haver respaldo consensual na doutrina e na jurisprudência.

⁶ Entende-se que, quando se anula o ato de encaminhar um projeto de lei de conversão à sanção, a contagem de prazo para o fim da vigência da MP retoma do ponto em que estaria na data do ato anulado. Isto é, no dia 17 de junho de 2020.

- Além disso, pode-se alegar ser apenas o livre exercício da competência do Poder Legislativo, especialmente porque a previsão de prorrogação do Programa por ato do Poder Executivo foi incluída pelo próprio Congresso Nacional, em PLV.
- Caso seja publicada a prorrogação da suspensão de contratos e redução de jornada, as empresas que adotaram essas medidas com seus funcionários desde a publicação da MP serão muito beneficiadas. Este é uma das poucas modificações do PLV que abrangem os acordos já celebrados.
- No caso de a prorrogação por decreto ser considerada inconstitucional e inválida, salvo em casos com modulação de efeitos, todos os impactos da norma são também nulos e retorna-se ao *status quo* anterior à edição do decreto.