



NOTA TÉCNICA CONTRÁRIA À EDIÇÃO DE UM DECRETO PARA A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA PERMANENTE DE CONSOLIDAÇÃO, SIMPLIFICAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO DE NORMAS TRABALHISTAS, BEM COMO PARA A REVISÃO E A CONSOLIDAÇÃO DE DECRETOS PRECEDENTES

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO – ANAMATRA, a ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO – ANPT, a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ADVOGADOS TRABALHISTAS – ABRAT e o SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO – SINAIT, entidades que congregam e representam Magistrados(as), Procuradores(as), Advogados(as) e Auditores(as) Fiscais do Trabalho de todo o País, vêm manifestar-se CONTRARIAMENTE à edição de um decreto que, a pretexto de regulamentar disposições legais, visa à instituição do Prêmio Nacional Trabalhista e do Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas, bem como à revisão e à consolidação de 31 (trinta e um) decretos precedentes, pelos fundamentos a seguir expostos:

1. NATUREZA DOS DECRETOS REGULAMENTARES. NORMA SECUNDÁRIA. AMPLITUDE CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO NA ORDEM JURÍDICA.

Trata-se de minuta de decreto submetida a consulta pública, por meio da plataforma "Participa + Brasil", com a declarada finalidade de regulamentar disposições legais trabalhistas, de rever e consolidar 31 (trinta e um) decretos precedentes e de instituir o Prêmio Nacional Trabalhista e o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas.



Ocorre que a Constituição da República, atenta às funções típicas de cada um dos Poderes do Estado, delimitou pormenorizadamente a hierarquia das normas jurídicas e os respectivos processos de edição.

Entre as atribuições do Presidente da República, encontra-se a decorrente do denominado poder regulamentar, que, nos termos do inciso IV do art. 84 da Constituição, o autoriza a *“sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”*.

Constata-se, portanto, que os decretos regulamentares foram constitucionalmente previstos para materializar o exercício do indigitado poder e se destinam à fiel execução das leis, oriundas da atividade legiferante primária do Legislativo, quando envolvam ou demandem a atuação da Administração Pública (art. 59, CF/88).

Cabe registrar que, na trajetória constitucional brasileira, todas as Constituições traziam dispositivos análogos ou substancialmente idênticos ao inciso IV do art. 84 da atualmente em vigor.

A Doutrina e a Jurisprudência classificam os decretos regulamentares como normas secundárias, que extraem seu fundamento de validade, não diretamente da Constituição, mas da lei a cuja regulamentação visam.

É certo que são atos normativos e se revestem de algum grau de abstração e generalidade. Servem, todavia, tão-somente ao detalhamento de situações já legalmente contempladas e, assim, não podem enunciar princípios jurídicos ou inovar, estabelecendo regras, direitos e obrigações, originária e autonomamente.



Quando inovam na ordem jurídica, os decretos extrapolam sua finalidade e se tornam passíveis de controle de constitucionalidade, convencionalidade e legalidade, inclusive por flagrante violação ao Princípio da Separação dos Poderes, um dos sustentáculos do Estado Democrático de Direito (arts. 2º e 60, § 4º, inciso III, CF/88).

Com efeito, o Executivo não deve e não pode agir na esfera do Legislativo, salvo quando a Constituição expressamente o autorize, a exemplo do que faz quanto às medidas provisórias, que, embora sejam expedidas pelo Presidente da República com força de lei, têm vigência temporária e dependem, para a definitiva conversão em comando legal permanente, da aprovação do Legislativo. Em qualquer caso, pois, não de ser observados os limites e balizamentos constitucionais.

Não por outra razão, o Constituinte Originário conferiu ao Congresso Nacional, titular ordinário do processo legislativo, competência para sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, inciso V, *in fine*), precisamente em deferência ao Princípio da Separação dos Poderes, que, como dito, é malferido pela edição de decretos que, à falta de lei, são, em verdade, autônomos.

A Administração Pública, na edição de decretos, encontra-se mui particularmente adstrita, ademais, ao Princípio da Legalidade, insculpido nos arts. 5º, II, 37 e 84, IV, da Constituição.

A partir de tais premissas, é forçoso afirmar que a minuta de decreto nitidamente extrapola o alcance constitucional do poder regulamentar, padecendo, a um só tempo, de ilegalidade e inconstitucionalidade.

No que concerne à efetiva consolidação de mais de três dezenas de decretos preexistentes, embora, a princípio, esteja em consonância com o escopo constitucional da atividade

regulamentadora, avança e indevidamente traz inovações jurídicas reservadas, ora ao conteúdo caracterizador dos princípios, ora à lei em sentido estrito.

A simples análise dos dispositivos iniciais revela a intenção de se alterar toda a lógica do sistema protetivo trabalhista, especialmente porque a minuta:

I – apresenta um arcabouço jurídico inovador, dotado de princípios próprios e de normas diferentes das hodiernamente previstas constitucional e infraconstitucionalmente, em manifesta violação ao processo legislativo ordinariamente fixado pela Lei Maior (por exemplo, nos arts. 13 e 23);

II – cria o *“Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas”*, que, entre outros objetivos, se propõe à revisão geral e irrestrita das normas trabalhistas, sem especificação dos respectivos alcance e modo de processamento (vide arts. 2º e 3º);

III – o mecanismo revisional da legislação trabalhista proposto contraria diretamente a exigência de diálogo tripartite (governo, empregadores e trabalhadores), objeto de compromisso formalmente assumido pelo Brasil perante a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e gera instabilidade legislativa em matéria tão sensível ao desenvolvimento socioeconômico nacional;

IV - utiliza expressões vagas e ambíguas, cuja abertura semântica revela natureza jurídica de princípio normativo, permitindo que o Poder Executivo Federal atue com excessiva discricionariedade na suposta regulamentação dos direitos trabalhistas, o que pode conduzir a verdadeira atividade legiferante flexibilizadora, sem observância dos ditames legais e constitucionais pertinentes (ilustrativamente, no art. 23, inciso VII);

V – ao contrário do que preconiza, promove insegurança jurídica, porque as normas editadas a partir da ampliação indevida do poder regulamentar naturalmente serão submetidas a controle judicial ou legislativo, via Congresso Nacional, nos moldes do art. 49, inciso V, da Constituição;

VI – submete a proteção do hipossuficiente exclusivamente à livre iniciativa, contrapondo-se flagrantemente ao art. 170 da Constituição da República, claro ao se referir à “valorização do trabalho humano”, à garantia de “existência digna, conforme os ditames da justiça social”, à “função social da propriedade” e à “redução das desigualdades regionais e sociais”;

VII – aponta como alguns de seus objetivos gerais a “segurança jurídica”, um marco regulatório trabalhista “harmônico, moderno e dotado de conceitos claros”, além da correção de “eventuais excessos da atuação estatal”, expressões que diversamente do que se apregoa, dão margem para dúvidas e incertezas sobre o alcance do Programa que se pretende implantar.

2. DA IMPROPRIEDADE DA CONSULTA PÚBLICA PARA A LEGITIMAÇÃO DAS MUDANÇAS PROPOSTAS

Como é cediço, um estado democrático de direito pressupõe a participação popular na definição dos rumos do País.

A Constituição da República, ao dispor sobre a eleição, o referendo, o plebiscito e a participação da sociedade civil em conselhos, apresenta mecanismos de legitimação da atuação estatal.

Consultas públicas sobre determinada matéria legislativa ou administrativa, entretanto, não se confundem com aqueles instrumentos de exercício da soberania do povo, pois, por



consubstanciam oitiva informal, servem à mera demonstração de tendências. Não se prestam, assim, por seus resultados, a legitimar a conduta do Estado.

A minuta de decreto, a toda evidência, pretende inovar, alterando a lógica protetiva da legislação trabalhista, sem a adoção do procedimento constante do art. 2º da Convenção nº 144 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário e possui *status* de supralegalidade, ou seja, insere-se na hierarquia normativa imediatamente abaixo da Constituição, acima das leis e, obviamente, dos decretos.

Apesar de conter significativas mudanças no arcabouço constitucional e legal do Direito do Trabalho, criando um novel sistema regulatório, a minuta não foi submetida a diálogo do governo com representantes de empregadores e trabalhadores, sendo certo, ainda, que a consulta, como apresentada, não é capaz de assegurar, por exemplo, o justo e necessário equilíbrio de forças na construção de uma disciplina adequada ao princípio da proteção do hipossuficiente.

Ao revés. O modelo de participação adotado pelo Governo Federal exclui parte significativa da sociedade, responsável pela observância dos princípios e normas constitucionais trabalhistas.

A aparente abertura democrática oculta, de fato, uma indisposição para o eficiente e imprescindível debate com os trabalhadores brasileiros, diretamente atingidos pelas alterações propostas, e com as instituições que, por expressa determinação constitucional, os representam ou tutelam.

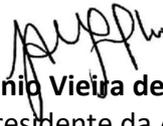
Como forma de se prestigiar a soberania popular, é clara a necessidade de observância do multicitado modelo tripartite, objeto de norma internacional, que, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio, consubstancia, repita-se, um compromisso inalienável.

DESTARTE, as entidades subscritoras, convictas de que a minuta, por extrapolar a vocação meramente regulamentadora dos decretos, subverte o processo legislativo e está eivada de inconstitucionalidade, inconvenção e ilegalidade insanáveis, ao tempo em que reiteram a disposição para a construção de soluções que resguardem a democracia, o ordenamento jurídico, o interesse público e, conseqüentemente, o ideário da justiça social, pugnam pela desistência governamental do propósito de transformá-la em decreto e, conseqüentemente, pela paralisação da consulta pública correlata e reabertura do diálogo sobre o tema na forma preconizada pela Convenção nº 144 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Brasília, 10 de fevereiro de 2021.



Noemia Porto
Presidente da ANAMATRA



José Antônio Vieira de Freitas Filho
Presidente da ANPT



Otávio Pinto e Silva
Presidente da ABRAT



Bob Everson Carvalho Machado
Presidente do SINAIT