CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

SUGESTÃO Nº 146/2018

EMENTA: sugere Proposta de Emenda Constitucional que altera o art. 62 da Constituição Federal para vedar edição de medida provisória que trate de matéria de Direito Previdenciário e Direito do Trabalho.

CADASTRO DA ENTIDADE

Denominação: Associação Nacional os Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social - ANADIPS

CNPJ: 26.881.145/0001-32

Tipo de Entidade: (x) Associação ( ) Federação ( ) Sindicato ( ) ONG ( ) Confederação ( ) Outros

Endereço: SCS,Qd. 01,Bloco C, nº 30, Ed. Antônio Venâncio da Silva, Sala 105. CEP 70.395-900
Cidade: Brasília Estado: DF

Telefone: (61) 3224-8183 / (61) 98220-7837
Correio-eletrônico: presidencia@anadips.org.br
Responsável: Rudimar César Antunes Pereira – Presidente
Clodoaldo Nery Júnior – Diretor-Executivo

DECLARAÇÃO

Declaro para os devidos fins que a documentação especificada nos Incisos "I" e "II" do art. 2º do Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa encontra-se regularizada até a presente data e arquivada nesta Comissão à disposição de qualquer interessado.

Brasília/DF, 23 de abril de 2018.

Paula Lou'Ane Matos Braga

Paula Lou'Ane Matos Braga
Secretária-Executiva

ANADIPS
Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social

Ofício nº 175/2018 ANADIPS

Brasília/DF, 23 de abril de 2018.

A
Comissão de Legislação Participativa (CLP)
Câmara dos Deputados

Assunto: Apresentação de Proposta de Emenda Constitucional

Senhores(a) Deputados(a),
Senhor Presidente da Comissão de Legislação Participativa

Cumprimentado-os, cordialmente, venho por intermédio deste, fazer o encaminhamento à Vossas Excelências, no sentido de apresentar para análise dessa Comissão de Legislação Participativa(CLP), a nossa Proposta de Emenda à Constituição, que visa alterar o art. 62 da Constituição Federal para vedar a edição de medida provisória em Direito Previdenciário e Direito do Trabalho, conforme minuta anexa.

A Proposta é fruto de uma construção coletiva e apoiada por diversos segmentos da sociedade brasileira e fruto de amplo debate das entidades que integram o Movimento Acorda Sociedade – MAS, o qual é coordenado pela Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e Segurados da Previdência Social – ANADIPS.

Cordialmente,

CLODOALDO NERI JUNIOR
Diretor Executivo da ANADIPS

Associação Nacional dos Aposentados, Deficientes, Idosos, Pensionistas e dos Segurados da Previdência Social

ATA 001/2018

ASSEMBLEIA GERAL EXTRAORDINÁRIA DE 19/04/2018

Aos dezenove dias do mês de abril do ano de dois mil e dezoito, os associados da ANADIPS reuniram-se na sede da entidade, sito à SCS Quadra 01, Ed. Antônio Venâncio Silva, Bloco C, Sala 105, Brasília/DF, com início às 9 horas término às 10 horas e 30 minutos, em assembleia geral extraordinária para deliberar a seguinte ordem do dia: Apresentação da Proposta de Emenda Constitucional à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados – CLP. O Presidente fez abertura da reunião. Diretor Executivo Clodoaldo Batista Neri Junior saudou os presentes e convidou para secretariar a reunião a Secretaria Maria Bernadete Dantas. Informou aos presentes que a Diretoria Executiva já havia aprovado a proposta por unanimidade , por meio de pauta eletrônica e que era uma exigência da Comissão de Legislação Participativa que houvesse uma deliberação por meio de assembleia. No uso da palavra fez a apresentação da PEC que visa alterar o art. 62 da Constituição Federal para vedar a edição de medida provisória em Direito Previdenciário e Direito do Trabalho, que a medida visa assegurar proteção e segurança jurídica necessária , que o fato é relevante pois matéria sensível dessa natureza deveria ser discutida com a sociedade e com rito de Projeto de Lei, tendo em vista que gera uma série de problemas de insegurança jurídica decorrente do encerramento de prazo para tramitação, a exemplo da **MP 739/2016**(- Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.) Citou o exemplo da MP 805 - Que elevou o percentual de 11% para 14% da contribuição previdenciária dos inativos, acarretando prejuízos aos aposentados do setor público, objeto inclusive de várias ações. Outro exemplo recente, **A MP 808, que alterava pontos da Reforma Trabalhista. Destacou a leitura de um artigo sobre o caso. Transcrevo: S**em nenhum movimento no Congresso Nacional para ser transformada em lei, a Medida Provisória MP 808 perde eficácia por decurso de prazo nesta segunda-feira (23/4). A norma tratava de temas como trabalho de gestantes em ambientes insalubres, jornada 12 x 36 e trabalho intermitente, e a sua não transformação em lei gera diversas questões: como ficam os contratos firmados de acordo com a MP? E, sobretudo, como fica a viabilidade da reforma trabalhista? Como as mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que seriam realizadas pela MP 808 tinham efeito imediato, alguns empregadores podem ter assumido o risco de ela não ser aprovada e optado por seguir suas regras para firmar contratos. Neste caso, segundo especialistas ouvidos pelo JOTA, o contrato deverá sofrer uma adequação. Antes mesmo da edição, a polêmica em torno da MP de ajustes na Reforma Trabalhista sinalizava o fracasso na tramitação. Cientes de que a maioria para aprovação do projeto da reforma era muito frágil e havia o risco de derrota completa da alteração de pontos do texto que exigiriam uma nova rodada deliberativa na Câmara – naquele momento envolta com a primeira denúncia contra Michel Temer – os líderes governistas fecharam o acordo

pelo qual a medida provisória seria editada pelo presidente e o debate e negociação das relações de trabalho continuariam, e em ritmo mais acelerado por força das regras constitucionais de tramitação e aprovação das Mps. O problema é que o acordo foi construído apenas no Senado. Sem o aval de Rodrigo Maia (DEM-RJ), que já dava sinais de que não era o aliado "obediente" a Michel Temer que todos acreditavam. Informado do acerto entre os senadores da base aliada e o Planalto, Maia afirmou que devolveria a MP 808, ainda que o poder de rejeição das MPs de ofício seja do presidente do Congresso Nacional — no caso, o senador Eunício Oliveira (MDB), representante do estado do Ceará. Sem acordo nas duas Casas Legislativas para aprovação, as MPs ficam paralisadas. Até a perda de eficácia. E Maia não precisou sequer articular fortemente contra a MP 808. Os próprios líderes da base aliada na Câmara tomaram frente na manobra de "rejeição" da medida. Demoraram meses para apresentar os indicados para a comissão. Apenas em 6 de março, com a MP 808 já reeditada, houve quórum para eleição do presidente dos trabalhos, o senador Gladson Camelli (PP-AC). O relator-geral da medida, que pelo sistema de rodízio nas comissões seriam um deputado, nunca foi indicado pelas lideranças da Câmara. A MP 808 não foi devolvida, mas os deputados simplesmente a deixaram morrer. Deixando de lição ao experiente Michel Temer que alguns acordos precisam ser construídos separadamente, outros em conjunto. E como não há sinais de um novo acordo sobre o tema, a expectativa dos parlamentares é a de que o assunto realmente seja superado e nenhuma nova MP sobre a reforma seja proposta neste ano eleitoral – quando os parlamentares fogem de votações impopulares.

Contratos - Como explica o advogado James Siqueira, caducando a MP 808, os dispositivos não mais existirão no mundo jurídico, e com isso devem prevalecer todas as regras estabelecidas pela reforma trabalhista. "Não acredito que nenhum empresário ou empregador tenha utilizado as disposições da MP em contrato de trabalho, mas quem o fez, tomou uma atitude temerária", opina. A aposta dos especialistas é que os contratos firmados na vigência da MP sejam questionados judicialmente, e por isso podem ter a sua validade definida caso a caso, até um possível posicionamento do Tribunal Superior do Trabalho (TST). Segundo a advogada Christiana Fontenelle, do Bichara Advogados, o empregador que optou por adotar as previsões da MP o deve ter feito considerando o risco desta não vir a ser aprovada, já que as ações assumidas com base nela só trariam "segurança efetiva" após a aprovação, o que não ocorreu. "O fato é que o cenário inspira cuidados, e as empresas devem ter cautela em suas decisões neste primeiro momento até que se tenha uma definição sobre o tema", afirmou a advogada. **Direito processual -** Seguindo o entendimento do TST, cada contrato de trabalho é regido pela lei vigente na época. Sendo assim, os contratos que são discutidos no Judiciário podem ter decisões diferentes, conforme o tempo. De acordo com o professor de Direito Trabalhista da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Jorge Boucinhas, um processo que for julgado na vigência da MP 808 será analisado seguindo as regras dela. No entanto, se o processo foi ajuizado durante a vigência da MP, mas a decisão só foi tomada depois que ela deixou de existir, o entendimento será tomado com base na reforma trabalhista antes da regulamentação. "É preciso dividir ato passado praticado com base na MP 808 e o ato pendente, quando vale a lei da reforma trabalhista", afirmou. É possível citar como exemplo o tabelamento das indenizações por dados morais. Com a MP, o valor da indenização por danos morais poderia chegar até 50 vezes o valor equivalente ao teto dos

benefícios pagos pelo INSS (R$ 5.645,80) e podia variar conforme a gravidade do dano sofrido. No entanto, na reforma trabalhista, os danos morais têm como base o salário contratual do empregado. Segundo Boucinhas, o dano causado durante a vigência da MP 808 terá como base de cálculo o teto do benefício do INSS. "Esse modelo é bom para quem ganha pouco, mas é ruim pra quem ganha muito", explica. Com a queda da MP, a base de cálculo passa a ser o contrato do empregado, como previsto na reforma trabalhista. **Trabalho intermitente** - A reforma trabalhista incorporou o trabalho intermitente nas relações de trabalho, com o argumento de combate ao problema do crescente desemprego. Nessa modalidade, o contrato de trabalho diz respeito a uma prestação de serviço que não é contínua, ou seja, há a alternância entre períodos de prestação de serviços e inatividade. No entanto, a reforma não tratou das consequências previdenciárias do trabalho intermitente, o que havia sido tratado apenas pela Medida Provisória 808. Em coluna publicada no JOTA a procuradora da Fazenda Nacional Thaísa Juliana Sousa Ribeiro, afirmou que a MP inseriu o art. 911-A nas regras de transição da CLT disposições de cunho previdenciário, que modificam totalmente as premissas em que o sistema está assentado. Pela redação do artigo 911-A da CLT, se o trabalhador intermitente não alcançar a remuneração mensal equivalente ao salário mínimo, precisa complementar esse valor para a incidência da contribuição previdenciária, sob pena de não ser protegido pelo regime previdenciário. "O dispositivo assevera que o complemento é uma faculdade do empregado, mas também é condição essencial para validar a retenção do empregador e gerar efeitos previdenciários. Assim, não havendo o recolhimento complementar, mesmo tendo havido a retenção da contribuição sobre os valores percebidos, pelo empregador, não haverá aquisição e manutenção da qualidade de segurado", afirmou a procuradora. Sendo assim, como a MP havia criado as regras da contribuição previdenciária, sem existir, o direito não fica regulamentado o que configura prejuízo para os trabalhadores. **Demais mudanças -** Jornada 12 x 36: Sem a MP, empregadores e empregados ficam livres para negociar a escala de trabalho, sem a participação do sindicato, para todos os setores e não apenas o da saúde, como ocorre hoje em dia. Trabalho de gestantes em ambientes insalubres: Sem a MP, o trabalho de gestantes poderá voltar a ser permitido em ambientes com insalubridade em grau médio e leve, com exceção em caso de atestado médico. Pagamento da ajuda de custo: A MP estabelecia o limite máximo de 50% do salário do empregado para pagamento. Agora, não haverá limite em relação a ajuda de custo. Finalizada a leitura do artigo, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional, minuta anexa. O Diretor Executivo da Anadips, Clodoaldo Batista Neri Junior, após explanação da Proposta encaminhou para deliberação da Assembleia dizendo que a Previdência Social está sob ataque dos agentes de mercado, bem como há uma agenda de mercado que pressiona pela precarização e retirada de direitos dos trabalhadores. Diante do exposto, é necessário o aperfeiçoamento da Constituição federal para evitar o esfacelamento do pacto social. Informou que a proposta foi confeccionada a partir da contribuição coletiva que envolveu a ANADIPS – Clodoaldo Batista Neri Junior e participação da Dra. Dirce Namie Kosugi do Grupo de Estudos Previdenciários Wladimir Novaes Martinez – (GEP WNM) e contou com o apoio do Gabinete do Senador João Alberto Capiberibe. Informou, ainda, que foi solicitado à ANAMATRA - Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho a confecção

de uma Nota Técnica objetivando qualificar e subsidiar o debate da presente PEC. O Diretor Executivo disse que a Presente PEC tem o apoio das entidades que integram o MAS – Movimento Acorda Sociedade, composto por mais de 100 entidades de escopo nacional, competindo à ANADIPS, na qualidade de coordenadora Geral do MAS o encaminhamento da referida proposta, finalizou sua exposição solicitando à Assembleia autorização para cadastrar e apresentar a Proposta de Emenda Constitucional perante à Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, o que foi aprovado por todos os presentes. Anexada a Minuta da PEC. Nada mais havendo a tratar, o presidente deu por encerrada a reunião e eu Maria Bernadete Ferreira Dantas..Maria Bernadete Ferreira Dantas.....secretariei e lavrei a presente ata que será assinada por mim e pelos demais presentes.

Rudimar C A Pereira

Ledmy Naves

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº, DE 2018

Altera o art. 62 da Constituição Federal para vedar a edição de medida provisória em Direito Previdenciário e Direito do Trabalho.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 62 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"**Art. 62.** .....

§ 1º .....

I – .....

.....

b) direito penal, processual penal, processual civil, trabalhista e previdenciário, salvo para ampliar benefícios aos segurados ou a seus dependentes;

....." (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As medidas provisórias vêm se constituindo em uma forma tácita de o Poder Executivo exercer o papel de legislador, e consequentemente, menoscabar os trabalhos legislativos das Casas que compõem o Congresso Nacional – Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Na contracorrente dessa distorção político-administrativa, infelizmente já consolidada, apresentamos esta proposta de emenda à Constituição (PEC) que objetiva reduzir o poder de o Presidente da

República legislar, vedando, especificamente, a edição de medida provisória que reduza benefícios previdenciários.

A tentação de o poder estatal resolver desequilíbrio fiscal apelando para o bolso dos pagadores de tributos – estando aí incluídas a redução dos direitos dos segurados e o aumento da arrecadação das contribuições previdenciárias – é sempre tentadora e de fácil adoção por parte dos governantes de nossa República, mediante o uso da medida provisória, a qual tem força de lei desde o início da sua vigência, com a sua publicação.

Pretende-se, assim, com a presente PEC preservar a segurança jurídica no que se refere à garantia dos direitos dos segurados previdenciários de não serem surpreendidos por inesperada alteração da legislação que rege o assunto.

Recordemos um pouco a gênese da medida provisória no Direito Constitucional brasileiro e o seu uso, que julgamos abusivo, por parte dos sete Presidentes da República, decorridos quase trinta anos da vigência da Carta Política de 1988,em razão de promover o desequilíbrio do poder político entre o Executivo e o Legislativo. Para muitos, o resultado foi a desvalorização do Congresso Nacional aos olhos da população, fato este que diminui o próprio valor da democracia representativa.

Os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 foram marcados pelo debate a respeito do sistema de governo a ser adotado: presidencialismo ou parlamentarismo. Desse confronto surgiu a medida provisória, que veio substituir o decreto-lei que vigorou no sistema constitucional revogado pela Carta de 1988, cuja inspiração veio da Constituição da Itália, país que adota o parlamentarismo.

Entenderam os constituintes que o Presidente não poderia prescindir de um instrumento legislativo para enfrentar situação de urgência e de relevante interesse para a nação, desde que não fosse o decreto-lei então vigente, reputado como "entulho autoritário" e responsável pela prevalência do Poder Executivo – então sob a regência dos militares – sobre o Poder Legislativo.

Surgiu, então, dos debates constituintes a fórmula da medida provisória, que em sua versão original, incluído como o art. 62 da Constituição Federal não impunha ao Presidente da República quaisquer limites materiais expressos à sua adoção.

Esse amplo poder do Presidente da República tornou o instituto da medida provisória o principal meio de produção de norma legal no âmbito federal. A falta de limitação material expressa para editar medida provisória deixava o Chefe do Poder Executivo federal à vontade para encaminhar qualquer tipo de assunto à deliberação do Congresso Nacional por meio dessa espécie legislativa heterodoxa. Com essa facilidade, o abuso na edição de medidas provisórias logo resultou no desprezo da observância dos requisitos constitucionais de urgência e relevância. Questões irrelevantes e sem nenhuma premência passaram a ser objeto da excepcionalidade do uso de medida provisória.

Como ilustração dessa situação anômala, observamos que até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, foram editadas 2.230 medidas provisórias, sendo que as nove iniciais se originaram de decretos-leis pendentes de deliberação pelo Congresso Nacional. Muitas delas forma reeditadas inúmeras vezes, destacando-se a Medida Provisória nº 470, de 11 de abril de 1994, reeditada 89 vezes até ser transformada na Lei nº 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, que *dispõe sobre os títulos da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional, consolidando a legislação em vigor sobre a matéria.*

Entretanto, a partir da vigência da Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001, pôs-se fim às inumeráveis reedições, o que veio a propiciar aos parlamentares algum poder de discussão junto ao Poder Executivo, tendo em vista a ameaça de a medida provisória não ser votada no prazo constitucional.

Essa Emenda Constitucional teve o elevado mérito de restringir as matérias que poderiam ser tratadas mediante a edição de medida provisória, contribuindo, assim, para reduzir o poder de o Presidente da República legislar, recorrendo a esse instrumento.

Contudo, a referida Emenda não foi suficiente para coibir os abusos do Poder Executivo nas profusas e frequentes edições de medidas provisórias.

O uso quase irrestrito de medida provisória por parte do Presidente da República já era motivo de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) antes da vigência da EC nº 32, de 2011,o qual ao julgar algumas ações sobre o assunto estabeleceu limites materiais e formais para sua edição.

Matérias penais e processuais deixaram de ser tratadas mediante medida provisória. Mas isso não reduziu a quantidade delas. O voluntarismo político salvacionista fornecia, de certo modo, a justificativa para a existência desse instrumento legislativo.

O Ministro Celso de Mello, ao relatar a ADI nº 2.213-MC, adverte quanto ao excesso de medida provisória para a "crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República", conforme se extrai do voto do relator, abaixo transcrito:

> A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de Medidas Provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de *checksand balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. Cabe, ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes." (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-02, DJ de 23-4-04)

Ainda hoje, o excesso de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República contribui para que o princípio constitucional fundamental da separação dos Poderes, apresente-se esmaecido em face de preponderância da vontade do Chefe do Poder Executivo, não obstante caber ao Congresso Nacional a decisão final de acatar, integralmente ou com modificações, uma medida provisória.

Assim, não se pode atribuir somente ao Poder Executivo a disfunção decorrente do excesso de edição de medidas provisórias, pois

cabe ao Poder Legislativo impor os freios e os contrapesos que asseguram o equilíbrio entre os poderes em um sistema democrático.

Ademais, a Constituição Federal prevê, em seu art. 64, § 1°, que "o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa".

Também dispõe o Presidente da República de remédios constitucionais para preservar "a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza". Trata-se do decreto previsto no art. 136 para instituir o Estado de Defesa.

Face ao exposto, acreditamos que a proposta será bem acolhida, haja vista o seu objetivo de assegurar a segurança jurídica no que se refere à garantia dos direitos dos trabalhadores e dos segurados de não serem surpreendidos por inesperada alteração da legislação que rege o assunto.

Sala de Sessões, em de abril de 2018.