

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017, que *altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho.*



SF/17509.76401-03

Relator: Senador **RICARDO FERRAÇO**

I – RELATÓRIO

Chega ao exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017. Trata-se da reforma trabalhista, proposta pelo Poder Executivo, inicialmente como Projeto de Lei nº 6.787, de 2016 na origem.

O projeto faz uma série de alterações em normas vigentes, em especial na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), mas também nas Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974; 8.036, de 11 de maio de 1990; e 8.212, de 24 de julho de 1991.

Após exame da CAE, a proposta ainda vai a exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e da Comissão de Assuntos Sociais (CAS).

Nesta Comissão, a proposta recebeu 193 emendas.

II – ANÁLISE

Preliminarmente, não encontramos vícios no que concerne a técnica legislativa ou regimentalidade. De acordo com o art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão de Assuntos Econômicos opinar sobre os aspectos econômicos e financeiros de qualquer proposição que lhe seja submetida, conforme o inciso I, e também sobre proposições pertinentes aos problemas econômicos do país, conforme o inciso III.

Tampouco vislumbramos óbices de juridicidade. O PLC nº 38, de 2017, coaduna com o ordenamento jurídico em vigor e o meio escolhido para a proposição, como projeto de lei ordinária, está adequado às modificações pretendidas. Ademais, a proposta tem o atributo da generalidade, possui potencial de coercitividade e inova o ordenamento jurídico.

No que tange à constitucionalidade, não identificamos ofensas materiais ao texto da Constituição em nenhuma das mais de 100 mudanças no arcabouço jurídico propostas pelo PLC. Pelo contrário, entendemos que a proposição em tela vai ao encontro de diversos objetivos e princípios de nossa Carta Magna.

Igualmente, inexistem vícios formais, incluindo de iniciativa, e o projeto respeita a **hierarquia das leis**, não invadindo temas que são reservados ao texto constitucional.

Ainda, oportuno ressaltar que, conforme a Constituição no inciso I de seu art. 22, compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho. Adicionalmente, conforme o *caput* do art. 48, cabe a este Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União. Aliás, relembrar a previsão de tais dispositivos é conveniente em tempos de *populismo judicial*, um dos temas adereçados por esta reforma e que viola justamente os princípios constitucionais da legalidade, da separação dos Poderes e da conformidade funcional.



Feita esta preliminar, diante da riqueza deste debate e de controvérsias de caráter constitucional suscitadas pelos participantes das audiências públicas que realizamos e nas Emendas apresentadas, consideramos ser pertinente desenvolver de maneira mais densa a análise de constitucionalidade deste projeto de lei.

1. Constitucionalidade

O tema do trabalho é um tema caro a nossa Carta Cidadã. Ele está consagrado no art. 7º e seus 34 incisos, que elencam direitos das pessoas que trabalham nas áreas urbana e rural, e no art. 8º, que se dedica ao direito coletivo do trabalho. Entendemos que o projeto em tela preserva todos os direitos das pessoas previstos nestes dispositivos e os amplia, à medida que permite que mais trabalhadores possam deles usufruir.

Esta proposta se trata de uma conquista, ao passo que aprimora esses dispositivos. Aliás, primordial destacar o óbvio respeito da proposição ora analisada à hierarquia das normas. Novamente enfatizamos: nenhum dispositivo constitucional é ofendido. A proposição não modifica os arts. 7º e 8º, nem altera qualquer artigo, parágrafo, inciso ou alínea da Constituição.

Quando afirmamos que respeitamos por óbvio a hierarquia das leis, é para responder à tola tese de que esta reforma trabalhista ataca direitos constitucionais. Fosse esta a intenção, ela seria um tiro no pé, uma vez que prontamente a Corte Constitucional julgaria procedente a profusão de ações diretas de inconstitucionalidade que seriam pugnadas contra a norma. Esta narrativa é tão verossímil quanto à batalha de Itararé, a batalha que nunca houve.

Entretanto, o tema do trabalho está presente de maneira mais ampla na Carta Magna, permeando uma série de outros artigos, e esta reforma trabalhista deve ser analisada também à luz deles. Fundamentalmente, esta proposta se motiva por um específico princípio constitucional: o da **dignidade da pessoa humana**. É sob esta perspectiva que devemos entender uma reforma que intenciona que as pessoas realizem seu potencial e persigam seus sonhos.



Adicionalmente, avaliamos que a proposta vai ao encontro dos objetivos fundamentais da República elencados no art. 2º, em especial os do inciso II, de *garantir o desenvolvimento nacional*, e do inciso III, de *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*. Adicionalmente, ela está consoante com um dos mais importantes princípios da ordem econômica, apresentado no inciso VIII do art. 170: o princípio da *busca do pleno emprego*.

Ao analisar o tema trabalhista diante do texto constitucional, não se pode olvidar também do disposto no art. 193, que enuncia que a ordem social tem como objetivo o bem-estar social e a justiça social, tendo como base *o primado do trabalho*. Outro princípio a ser recordado, frequentemente esquecido em análises como esta, é um dos princípios da ordem econômica previsto no art. 170, inciso V: o da *defesa do consumidor*.

Em especial, esta é uma proposta voltada a garantir um direito previsto no rol de direitos sociais do art. 6º: o direito ao trabalho. Assim, a reforma trabalhista não deve ser entendida apenas como uma reforma que contempla os direitos do *trabalhador*, mas de maneira mais ampla, porque contempla o direito da *pessoa*.

Para discutir o PLC nº 38, de 2017, à luz da Constituição, é essencial entender o espírito da regulação das relações de trabalho que entremeia a Carta Cidadã, e como ela alterou o modelo de regulação das relações trabalhistas no Brasil. Como ensinou o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, ao relatar o Recurso Extraordinário nº 590.415, a Carta de 1988 foi um marco ao fazer a transição de um modelo corporativo-autoritário para um modelo justtrabalhista de caráter mais autônomo e democrático.

Diz o Ministro Luís Roberto Barroso:

Assim, se a rigorosa limitação da autonomia da vontade é a tônica no direito individual do trabalho e na legislação infraconstitucional anterior à Constituição de 1988, o mesmo não ocorre no que respeita ao direito coletivo do trabalho ou às normas constitucionais atualmente em vigor. (...) A Constituição de 1988 restabeleceu o Estado Democrático de Direito, afirmou como seus fundamentos a cidadania, a dignidade humana, o pluralismo político e reconheceu uma série de direitos sociais que se



prestam a assegurar condições materiais para a participação do cidadão no debate público.

Segundo o Ministro em seu voto, o modelo mais autônomo e democrático é o modelo tipicamente usado em democracias consolidadas e defendido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). São democracias em que há maior liberdade dos particulares em produzir as normas que regem suas relações de trabalho, especialmente por meio de acordos e convenções coletivas.

O Ministro Luís Roberto Barroso destaca que a Constituição é marco, transitando para este modelo, ao reconhecer os acordos e convenções coletivas como instrumentos legítimos de autocomposição e prevenção de conflitos; ao tornar explícita a possibilidade de seu uso; e ao atribuir aos sindicatos a representação das categorias, impondo sua participação nas negociações coletivas.

Este é, aliás, um tema caro a esta reforma. Como discutiremos de maneira mais detida na análise do mérito da proposta, a proposição em tela tem como um de seus eixos centrais a prevalência do negociado sobre o legislado, com uma série de salvaguardas para contemplar a desigualdade de poder negocial entre empregador e empregados. Talvez a principal proteção se faz ao privilegiar justamente a negociação *coletiva*. Trata-se de uma reforma pautada pelo imperativo da **flexibilização com proteção**.

Nesse sentido, é oportuno salientar que o entendimento do PLC nº 38, de 2017, para a questão das negociações coletivas coaduna com aquele do Supremo Tribunal Federal. Afirma o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto em medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 323:

É preciso destacar, desde pronto, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tende a valorizar a autonomia coletiva da vontade e da autocomposição dos conflitos trabalhistas, nos termos do art. 7º, XXVI, da Constituição Federal.

Rememoremos o conteúdo do referido dispositivo:



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

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

Da mesma forma, o ilustre Ministro Teori Zavascki, ao relatar o Recurso Extraordinário nº 895.759, reiterou que “*esta corte conferiu especial relevância ao princípio da autonomia da vontade no âmbito do direito coletivo do trabalho*”.

A este respeito, é novamente tempestivo citar a argumentação do Ministro Luís Roberto Barroso no Recurso Extraordinário nº 590.415:

No âmbito do direito coletivo do trabalho não se verifica a mesma situação de assimetria de poder presente nas relações individuais de trabalho. Como consequência, a autonomia coletiva da vontade não se encontra sujeita aos mesmos limites que a autonomia individual. (...) **A Constituição de 1988, em seu artigo 7º, XXVI, prestigiou a autonomia coletiva da vontade e a autocomposição dos conflitos trabalhistas**, acompanhando a tendência mundial ao crescente reconhecimento dos mecanismos de negociação coletiva (...) O reconhecimento dos acordos e convenções coletivas **permite que os trabalhadores contribuam para a formulação das normas que regerão a sua própria vida.**

Na mesma ocasião, o Ministro Gilmar Mendes se pronunciou no julgado deste Recurso Extraordinário enfatizando que “*é muito claro que o texto constitucional valoriza, de forma enfática, as convenções e os acordos coletivos*”. O Ministro realça que “*texto está lavrado com esse enfoque, no que diz respeito ao direito coletivo do trabalho*”, exemplificando o tratamento conferido pelo legislador constituinte à questão da jornada de trabalho, nos incisos XIII e XIV do art. 7º, que dão particular importância à negociação coletiva.

Considerado pelo Ministro particularmente ilustrativo da ênfase dada pela Constituição às negociações é o disposto no inciso VI que garante a irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo: “*Veja-se que é uma cláusula de grande importância, mas o próprio constituinte previu que pode haver uma situação em que, para a manutenção do emprego seria necessária a redução.*”



Podemos complementar a reflexão do Ministro elencando outros dispositivos da Carta Magna concernentes aos direitos dos trabalhadores em que o constituinte optou por acentuar a relevância do acordo ou convenção coletiva. No art. 7º, temos os incisos VI, XIII, XIV e XXVI, por exemplo. No art. 8º, temos os incisos I, III, V, VI, VII e VIII.

Prescrevem estes dispositivos constitucionais:

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;

XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo **negociação** coletiva;

.....
 XXVI - reconhecimento das **convenções e acordos** coletivos de trabalho

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

I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

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

.....
 V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;



VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

.....

Entretanto, ao longo da tramitação da proposta ora analisada no Congresso Nacional, esteve sempre presente a crítica de que não há atualmente óbices para que as negociações coletivas pactuem condições mais benéficas aos trabalhadores, nos moldes do *caput* do art. 7º da Constituição, que preconiza que são direitos dos trabalhadores, além dos previstos em seu rol, *outros que visem à melhoria de sua condição social*. Os impedimentos existiriam apenas quando o acordo ou convenção coletivos não se prestam a ser instrumento de criação ou ampliação de direitos, mas de sua redução.

Portanto, a discussão provocada pela reforma trabalhista neste tema é, em sua essência, sobre a quem cabe decidir o que é uma condição mais benéfica para o trabalhador: ele próprio ou um magistrado?

Neste sentido, é emblemática a decisão do Tribunal Superior do Trabalho (TST) em processo de 2007 relatado pelo Ministro José Luciano de Castilho Pereira, em que se pondera:

O empregado merece proteção, inclusive, contra a sua própria necessidade ou ganância. (...) no Direito do Trabalho a tônica é precisamente o esvaziamento do princípio da autonomia da vontade.

Não pode ser este o direito do trabalho que o Congresso Nacional deseja. Tampouco é este o direito do trabalho que o legislador constituinte almejou.

Neste sentido, é conveniente resgatar entendimentos diversos dentro do Poder Judiciário e que vão ao encontro do anseio da reforma trabalhista, como decisão do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 3ª Região no ano de 2001 relatada pelo Desembargador Antônio Alvares da Silva:

A proteção que o Processo do Trabalho defere ao trabalhador não pode chegar ao ponto de assemelhar-se à tutela ou curatela, em que a



vontade do representado se faz pelo representante. Se assim se agir, nunca haverá maturidade do trabalhador nem respeito e seriedade às suas declarações, pois ficará submetido a um processo de alienação permanente que não lhe permitirá jamais transformar-se num cidadão consciente e plenamente capaz.

Por sua vez, entende a esse respeito o Ministro da Suprema Corte Luís Roberto Barroso, conforme relatado no Recurso Extraordinário nº 590.415:

A negociação coletiva é uma forma de superação de conflito que desempenha função política e social de grande relevância. De fato, ao incentivar o diálogo, ela tem uma atuação terapêutica sobre o conflito entre capital e trabalho e possibilita que as próprias categorias econômicas e profissionais disponham sobre as regras às quais se submeterão, garantindo aos empregados um sentimento de valor e de participação.

Entende o Ministro que é esta a essência do tema no texto constitucional: *“Se este não é o espírito das normas infraconstitucionais que regem a matéria, cabe ao intérprete rever o conteúdo destas últimas à luz da Constituição”*.

De fato, o reconhecimento que o PLC nº 38, de 2017, faz às negociações coletivas está amparado não somente nos arts. 7º e 8º da Constituição, como também no mandamento do inciso XXXVI do art. 5º, que protege o *ato jurídico perfeito*.

Desta forma, a reforma trabalhista - em relação à negociação coletiva e a outros temas - também tem o objetivo de proteger as leis e a própria Constituição de uma ofensiva de decisões judiciais que invadem a competência do Congresso Nacional, afrontando os princípios constitucionais da separação dos Poderes (consagrado nos arts. 2º e 60 da Carta Magna) e da legalidade (consubstanciado no próprio *caput* do art. 5º), além do princípio da conformidade funcional.

Assim como o Ministro Luís Roberto Barroso reconhece na citação apresentada a necessidade de que a Constituição condicione as interpretações sobre o direito do trabalho, no Supremo Tribunal Federal também o Ministro Gilmar Mendes demonstrou inconformismo com esta questão, no julgamento da ADPF nº 323. No caso, que analisava as



negociações coletivas sob o ponto de vista da ultratividade, o Ministro identificou em Súmula do TST “*verdadeira fraude hermenêutica*” e “*autêntica jurisprudência sentimental, seguida em moldes semelhantes à adotada pelo bom juiz Magnaud*”.

O juiz Magnaud seria um juiz despreocupado com os textos legais e com linguagem panfletária. Esta é uma alegoria que ilustra o *populismo judicial* de que este relatório tratará adiante, na análise do mérito de mudanças trazidas pelo PLC nº 38, de 2017, no processo do trabalho e suas consequências sobre a segurança jurídica.

Encerramos esta discussão inicial sobre a constitucionalidade do projeto de lei analisado, em especial sua ênfase na prevalência do negociado sobre o legislado e no combate ao *populismo judicial*, com as conclusões do Ministro Relator Luís Roberto Barroso no emblemático Recurso Extraordinário nº 590.415 julgado pelo STF:

O reiterado descumprimento dos acordos provoca seu descrédito como instrumento de solução de conflitos coletivos e faz com que a perspectiva do descumprimento seja incluída na avaliação dos custos e dos benefícios de se optar por essa forma de solução de conflito, podendo conduzir à sua não utilização ou à sua oneração, **em prejuízo dos próprios trabalhadores.**

Um último ponto merece ser enfatizado sobre a constitucionalidade deste PLC, que modifica ritos do processo de trabalho com vistas a garantir a segurança jurídica e o estímulo à criação de empregos, como analisado mais adiante. **Não há e não poderia haver na proposta qualquer dispositivo contrário ao sagrado direito constitucional de acesso à Justiça, especialmente por parte dos mais pobres.** Este é um princípio que acompanha o próprio princípio da dignidade humana, e está previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Carta Magna:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
 XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;



.....

Nossa avaliação é radical: **o direito ao acesso à Justiça é cláusula pétrea de nossa Constituição**. A proposta aqui analisada o consagra e respeita também o inciso LXXIV, do mesmo art. 5º, que prevê que “*o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos*”. Não há, e não poderia haver, na reforma trabalhista qualquer dispositivo que impeça o acesso dos mais pobres à Justiça do Trabalho, como teremos oportunidade de esclarecer reiteradamente neste relatório. Mais uma vez: não se altera uma garantia constitucional por lei ordinária.

Dessa maneira, iniciemos a análise do mérito da proposição, revisitando questões de constitucionalidade sempre que pertinente.

2. Mérito

2.A Economia

Vinte milhões de brasileiros não têm acesso ao direito trabalhista mais básico: o direito ao emprego. Outros 35 milhões estão na informalidade, não podendo gozar dos direitos trabalhistas dos arts. 7º e 8º da Constituição. Para esses brasileiros, desempregados ou informais, não existem direitos constitucionais como o 13º, as férias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

Desprotegidos de uma legislação que, ironicamente, é considerada protetora, esses trabalhadores levam suas vidas à mercê dos riscos que atingem a atividade laboral. Para essa massa de 55 milhões de brasileiros, não há proteção contra o risco do desemprego, seja porque, se desempregados, já exauriram as condições para receber o seguro-desemprego, se informais, dele tampouco têm direito.

Em caso de acidente ou de incapacidade temporária, esses 55 milhões de pessoas desempregadas, desalentadas ou informais no Brasil não possuem direito ao auxílio-doença. Se a incapacidade for pior, permanente, não farão jus à aposentadoria por invalidez. Se falecerem, não poderão deixar



pensão por morte para suas famílias. Se engravidarem, milhões de mulheres brasileiras não terão direito à licença-maternidade ou ao salário-maternidade.

Os dados oficiais de desemprego e informalidade são avassaladores, impressionam por mostrar como parcela tão expressiva da população brasileira vive de maneira tão precária, e impressionam também pela incapacidade de sensibilizar tantos membros da nossa elite política e jurídica, defensores da estrutura trabalhista atual, que possuem uma glacial indiferença ao drama dessas famílias.

Analisemos brevemente estes números. A força de trabalho no Brasil soma em 2017 cerca de 103 milhões de pessoas, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a PNAD Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta força de trabalho inclui a população empregada e a população desempregada. Desde setembro de 2016, no entanto, o IBGE trouxe dados ainda mais preocupantes sobre o nosso mercado de trabalho, que passaram a computar nas estatísticas oficiais a chamada *força de trabalho potencial*.

Essas eram pessoas até então invisíveis, muito embora vivam situações críticas. Estes são os trabalhadores “desalentados”, aqueles que estão dispostos a aceitar um emprego, mas não procuraram um no mês de referência das pesquisas amostrais. São um símbolo do fracasso do funcionamento do nosso mercado de trabalho, porque de certa forma são tão desempregados que nem mais desempregados são considerados. E eles são mais de 6 milhões.

Temos assim, uma força de trabalho ampliada, somando ocupados, desocupados e desalentados de cerca de 110 milhões de pessoas. Somados desocupados e desalentados, temos os mais de 20 milhões fora do mercado de trabalho a que nos referimos no início desta seção. Entretanto, dos 90 milhões de brasileiros restantes, parte significativa é atingida pela informalidade, isto é, estão fora da proteção da legislação trabalhista.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em publicação de abril de 2017 do *Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, a informalidade no mercado de trabalho é de cerca de 39%, totalizando cerca de 35 milhões. Frisa-se, aliás, que este indicador se



manteve alto mesmo no período de *boom* das *commodities* e de ápice do bônus demográfico que provocou um desemprego baixo no país em anos recentes.

Essa ressalva é essencial para aqueles que apresentaram com frequência na tramitação desta proposta o insensível argumento de que a crise do mercado de trabalho no Brasil é conjuntural. Segundo o Ipea, a crônica taxa de informalidade no país era de quase 41% em 2013, nosso saudoso período “áureo” no mundo do trabalho.

Com quase 40% de informais, isso quer dizer que apenas cerca de 55 milhões de trabalhadores ocupados possuem algum grau de formalização e proteção. Dessa forma, concluímos nosso raciocínio: temos outros 55 milhões de brasileiros excluídos da proteção da CLT, seja porque não possuem carteira assinada, seja porque não possuem emprego ou seja porque não possuem mais nem ânimo de procurar um.

Os 55 milhões de brasileiros excluídos das leis trabalhistas representam um contingente equivalente às populações inteiras da Argentina, do Paraguai e do Uruguai. Somadas.

Esta é uma reforma para toda a sociedade. Para manter as conquistas e direitos daqueles que possuem emprego formal, e para os demais, os 55 milhões que vivem em insegurança, sem saber como pagar as contas do próximo mês, que não são representados por grupos de interesse, que não sensibilizam os defensores do populismo judicial ou de normas arcaicas das leis trabalhistas.

O Congresso Nacional precisa olhar também para esses 55 milhões. O Parlamento tem de ser sentinela também desta metade muda da força de trabalho. Afinal, não existe “*Sindicato Nacional de Desempregados*” ou “*Federação Brasileira dos Trabalhadores que já Desistiram de Procurar Emprego*”.

A legislação trabalhista e a jurisprudência trabalhista podem ser muito boas para os *incluídos*. O Congresso Nacional tem que olhar para o conjunto da sociedade, preservando os direitos e conquistas dos *incluídos*,



mas tendo cuidado também para com os *excluídos*. São eles os verdadeiros **precarizados** da nossa sociedade.

Tampouco podemos concordar com o argumento que parte desses excluídos, os informais, têm parcialmente acesso a seus direitos porque podem acionar a Justiça do Trabalho e buscar reparação. Trata-se de um argumento cruel, que minimiza o sofrimento dos informais e busca apenas justificar o funcionamento de uma estrutura disfuncional e as vantagens daqueles que dela se beneficiam mais.

Porém, os dados gerais sobre desemprego, informalidade e desalento não contam toda a história. Estes dados agregados não retratam adequadamente a situação dos grupos mais vulneráveis da sociedade.

Segundo o IBGE, em 2016 a taxa de desemprego das mulheres foi 30% maior do que a dos homens. A taxa de desemprego dos jovens é mais que o dobro da taxa de desemprego do conjunto da população. Entre os negros, a taxa de desemprego é 50% do que entre os brancos. No Nordeste, o desemprego é quase 90% maior do que no Sul.

Ainda, de acordo com pesquisa do Ipea, o desemprego é dez vezes maior entre os 10% mais pobres do que entre os 10% mais ricos. É uma estatística perversa: os pobres são os mais suscetíveis à desocupação, e também são os que mais sofrem com os efeitos dela. Ao contrário do rico quando desempregado, o pobre não possui patrimônio ou reservas para consumir, não tem acesso a crédito e em geral está conectado em redes de pessoas em situação semelhante.

Essencial salientar que a precariedade de nosso mercado de trabalho vitimiza especialmente as crianças. Sabemos que, em nosso país, a pobreza está desproporcionalmente concentrada nelas. Se entre os idosos apenas 10% encontra-se no estrato mais pobre da população, mais de 30% das crianças nele estão – segundo a demógrafa do Ipea Ana Amélia Camarano e outros pesquisadores. Evidentemente que essas crianças não vivem sozinhas: vivem predominantemente em famílias em que a mãe e o pai têm acesso deficiente ao mercado de trabalho.



Buscar soluções para o problema do desemprego não é, porém, apenas um desafio econômico e social, mas um imperativo ético, moral. Desemprego não significa apenas menos renda, segurança e conforto para as famílias brasileiras. Como ensinou o trabalho pioneiro da psicóloga austro-inglesa Marie Jahoda, desemprego também significa privação, estando associado à identidade, ao convívio social e ao senso de propósito de um indivíduo.

Senadoras e Senadores, diante dos números, provoço uma reflexão. Temos 55 milhões de brasileiros que estão fora da proteção da legislação e da jurisprudência trabalhista, ou cerca de 50% da nossa força de trabalho – conceito que já desconsidera, aliás, pessoas que não têm condições físicas ou pessoais de trabalhar, ou não estão disponíveis para fazê-lo. Esta larga parcela da população tem incidência maior de pobres, de mulheres, de jovens, de negros, e de brasileiros das regiões menos industrializadas.

Deve o Congresso Nacional virar às costas a essas pessoas? Não é evidente que as leis que regem as relações de trabalho no Brasil estão alienadas a essa realidade? É esse o espírito dos objetivos fundamentais da República consagrados em nossa Carta Cidadã?

O futuro é o que fazemos agora. E o futuro é aprovar uma reforma trabalhista para criar um mercado de trabalho que funcione para todos, que gere oportunidade para todos e que permita que as brasileiras e os brasileiros realizem todo o seu potencial e rumem à prosperidade.

Ou vamos esperar mais 74 anos para mudar esta legislação? Ilustrativamente, no 1º de maio de 1943 em que a CLT foi decretada pelo regime autoritário de Vargas, a capa da *Folha da Manhã* noticiava batalhas da Segunda Guerra Mundial na Tunísia e um dos patrocinadores anunciava aos leitores na capa um novo serviço: o eletrochoque. O mundo mudou, o Brasil mudou, e agora cabe ao Congresso Nacional e aos representantes democraticamente eleitos pela sociedade aprimorar uma legislação anacrônica imposta por um regime autoritário, que tanto prejuízo traz nos dias de hoje.

Não fomos capazes ao longo de décadas de incluir o conjunto dos brasileiros. **Não podemos ter medo do novo.** Existem caminhos



alternativos ao que trilhamos até agora. Não temos de ter receio em olhar para democracias que deram certo, que edificaram economias inclusivas, que buscaram outro caminho. O mundo já enfrenta este problema com êxito há muitos anos.

Agora é justamente o momento de nós criarmos este conjunto de diretrizes, de alternativas, que vão contribuir para a inclusão no mercado de trabalho. “*Nunca deixe uma crise ser desperdiçada*”, teria dito o estadista britânico Winston Churchill. Esta crise que penaliza milhões de pessoas no Brasil é justamente grave demais para ser desperdiçada.

O presidente americano John F. Kennedy refletiu em um de seus discursos mais famosos que em chinês a palavra *crise* se escreve com dois caracteres: um significa *ameaça*, o outro significa *oportunidade*. É neste sentido que a reforma trabalhista deve ser encarada: como uma oportunidade em um momento de crise.

Afinal, não seria anos atrás que faríamos uma mudança como esta, quando apesar de indicadores como produtividade e informalidade continuarem frágeis, os dados de emprego e de renda melhoravam e sugeriam alguma bonança. O momento da mudança é agora.

Não subestimemos o poder de um mercado de trabalho inclusivo na vida das pessoas. Da redução de desigualdade da renda domiciliar ocorrida entre 2001 e 2011, nada menos do que 58% foi resultante de ganhos no mercado de trabalho, tanto de emprego formal quanto de salário. Esta é a conclusão de estudo do economista Marcelo Neri, presidente do Ipea e Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos no Governo Dilma Rousseff.

O achado contrasta com o papel do aumento real dos menores benefícios previdenciários, que contribuíra com 19% da queda de desigualdade de renda domiciliar, o do Bolsa Família, que contribuíra com 13%, e o do Benefício de Prestação Continuada, que contribuíra com 4%. Independentemente da interpretação que se faça sobre os determinantes do desempenho do mercado de trabalho na década passada, os números deixam claro o potencial que ele tem para melhorar a vida das pessoas. Sejam claros: **um mercado de trabalho que funcione é a melhor política social.**



Produtividade

Nesta discussão, não podemos nos esquecer de um outro indicador essencial do mercado de trabalho que determina o crescimento econômico de qualquer país: o de produtividade. Este indicador está estagnado há décadas no Brasil, e assim esteve mesmo no período dourado de nosso mercado de trabalho.

Essa é uma observação importante para muitos críticos desta reforma que defendem que o mercado de trabalho funcionou muito bem nos anos 2000 até antes da crise, com a legislação trabalhista e o populismo judicial operando da maneira que operam hoje. Não é verdade. Não funcionou bem: apesar de um desemprego mais baixo, convivemos com indicadores débeis de informalidade, de produtividade e de rotatividade.

Aliás, em se tratando de rotatividade, no “bom” ano de 2013, segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), a taxa de rotatividade líquida foi de 43%. É uma taxa cronicamente alta, que expõe uma realidade conhecida: os vínculos de trabalho no Brasil duram muito menos do que em outros países, estimulados em parte pela rigidez de nossa legislação trabalhista. Ninguém investe em um contrato de trabalho que deve durar pouco.

Perdemos em qualificação, em produtividade, em relações de trabalho pouco cooperativas. Quem mais perde é o trabalhador, que fica menos capacitado para suas ocupações futuras, com sérias limitações ao crescimento de sua renda.

Assim, é fundamental observar que o crescimento da produtividade deve ser uma agenda deste Congresso Nacional voltada a um destinatário principal: o trabalhador. Longe de ser apenas um jargão, um termo técnico e abstrato de economistas, a produtividade representa a capacidade que o trabalhador terá de gerar renda para sua família, provendo-a com conforto e segurança.

Segundo os economistas Fabio Giambiagi e Alexandre Schwartzman, nosso problema nesta seara é tão grave que o crescimento da produtividade deveria se tornar uma “*obsessão nacional*”. Mesmo



acadêmicos de orientação heterodoxa reconhecem que o caminho para o desenvolvimento passa pelo estratégico aumento da produtividade do trabalho, como a professora Denise Gentil, da UFRJ.

De acordo com o pesquisador do Ipea Gabriel Squeff, em estudo de 2012, a taxa de crescimento anual da produtividade entre 2000 e 2009, considerado por muitos um bom momento do mercado de trabalho, foi de apenas 1%. Na indústria, em especial a de transformação, o crescimento médio chegou a ser *negativo*.

Por sua vez, os economistas Thiago Miguez, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do BNDES, e Thiago Moraes, da UFRJ e da Petrobras, mostram em estudo de 2014 que o crescimento da produtividade do trabalho no Brasil entre 1995 e 2009 ficou muitíssimo abaixo do crescimento de países emergentes, em especial da China, e até abaixo do de economias maduras, em especial os Estados Unidos. O Brasil está ficando para trás.

Diversos outros autores e estudos mostram situação semelhante, como os presentes em coletâneas recentes feitas pela academia brasileira, entre elas a organizada pelo consultor legislativo Luiz Ricardo Cavalcante e a economista do Ipea Fernanda De Negri em 2014, e aquela organizada pelos economistas Fernando Veloso, Pedro Ferreira, Fabio Giambiagi e Samuel Pessoa em 2013, para citar só algumas.

Um país com esses indicadores de produtividade do trabalho, e com larga parcela de sua elite e opinião pública considerando-os satisfatórios – como os críticos desta proposta – não será um país que conseguirá alcançar seus objetivos nacionais de garantia do desenvolvimento nacional, erradicação da pobreza e redução de disparidades.

Outro importante argumento a ser combatido, vocalizado em especial pelos juristas do Ministério Público do Trabalho e pela Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho (Anamatra) é o de que não há evidências empíricas de que reformas trabalhistas gerem emprego ou melhore o desempenho do mercado de trabalho. O assunto de fato é complexo, mas negar a existência de uma ampla literatura embasando esta reforma é no mínimo uma postura obscurantista.



O artigo seminal neste sentido é o do economista russo-americano Andrei Schleifer, atualmente o economista mais citado na academia mundial, segundo o índice *RePEc*. Com seus co-autores, no estudo “*A Regulação do Trabalho*”, de 2003, ele conclui com base na legislação de diversos países e utilizando avançadas técnicas econométricas, que a rigidez das leis trabalhistas tem um efeito alto e deletério no nível de emprego e no crescimento econômico. Concluíram também que uma regulação pesada das relações de trabalho está associada a uma economia informal maior, a uma baixa taxa de participação na força de trabalho e alto desemprego, atingindo especialmente os jovens. Assinam o estudo também o economista búlgaro Simeon Djankov, o argentino Rafael La Porta, o mexicano Florencio López-de-Silanes e o colombiano Juan Botero.

De 2003 para cá, outros estudos internacionais se basearam nesta pesquisa seminal, ampliando ou minimizando suas conclusões. Um amplo apanhado do estado de arte desta literatura foi feito pelo sociólogo José Pastore, professor da Universidade de São Paulo (USP), que recebemos em audiência pública em 10 de maio. Entrar nos detalhes desta extensa literatura evidentemente foge ao propósito deste relatório, mas negar a existência de evidências a respeito dos efeitos da rigidez do mercado de trabalho no desemprego e no crescimento não é algo que pode ser feito da maneira panfletária como foi feito no debate desta reforma justamente pelos grupos tidos como mais esclarecidos e que deveriam qualificar a discussão, e não a empobrecer.

Em especial, nos chama a atenção a insistência ao longo da tramitação desta proposta de usar como exemplo a reforma trabalhista da Espanha, que seria, segundo estudos selecionados por membros do Ministério Público e de outras entidades, evidências de que a reforma trabalhista não gera emprego. Trata-se de um caso emblemático, tanto por ter sido muito usado ao longo desta tramitação, quanto pelo fato da Espanha, como o Brasil, ter escolhido promover uma reforma para contornar a grave situação do mercado de trabalho. Encaremos, portanto, o desafio de entrar neste debate de maneira séria.

A reforma trabalhista da Espanha data de 2012. Em estudo já de 2014, os economistas Victor Aguirregabiria, da Universidade de Toronto, e



Cesar Alonso-Borrego, da Universidade Carlos III de Madrid, identificaram “*importantes efeitos positivos*” da reforma no total de emprego, de 3,5%, e na rotatividade. Com técnicas estatísticas e dados de mais de 2 mil empresas espanholas, pode-se considerar a conclusão uma conclusão científica, e não panfletária. Os pesquisadores defendem que a reforma espanhola foi tímida e, fosse mais ousada, teria também um relevante impacto no crescimento da produtividade.

No mesmo sentido, segundo publicação de 2014 da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a reforma trabalhista da Espanha conseguiu em apenas 2 anos aumentar as contratações, reduzir a duração do desemprego e minimizar o dualismo do mercado de trabalho – que é tão crítico no Brasil. Uma série de outras evidências empíricas e publicadas em relação à reforma trabalhista espanhola existem, e elas não ratificam o posicionamento radical dos críticos da reforma trabalhista brasileira que usaram insistentemente a Espanha como exemplo de seu insucesso.

Outro exemplo muito usado pelos críticos se refere às leis trabalhistas na França. É tempestivo citar publicação de 17 de maio de 2017, entre professores de economia de diversas universidades mundiais, inclusive agraciados com o Prêmio Nobel, sobre os efeitos esperados de reforma trabalhista na França. A pesquisa é do *Painel de Especialistas do Fórum da Iniciativa de Mercados Globais (IGM)* da Universidade de Chicago. 85% dos especialistas consideravam que a reforma traria ganhos de produtividade, e apenas 5% discordaram. 72% consideram que traria redução de desemprego, com 3% de discordantes.

Assim, são incompreensíveis as afirmações categóricas apresentadas em audiências públicas e em manifestações escritas de que a experiência de outros países em reformar a regulação que rege as leis de trabalho não trouxe ganhos para o trabalhador, como queda no desemprego, ou de que não existem evidências nesse sentido. O tema é complexo e merece ampla reflexão, mas não deveria ter sido tratado da maneira rudimentar e irresponsável como foi ao longo desta discussão.

É mais pacífica a visão dos economistas luso-brasileiro Nauro Campos e do americano Jeff Nugent, pesquisadores associados ao Instituto



de Economia do Trabalho (IZA), da Suíça. Eles publicaram em 2012 um índice de rigidez da legislação trabalhista baseado em impressionantes 144 países. O indicador sintetiza o tratamento dessa legislação para itens como a existência de modalidades alternativas de contrato (como o trabalho intermitente); o custo de contratar um trabalhador; o custo e os processos para desligamento; e jornada anual (que inclui férias e feriados).

Nesta comparação, o Brasil ocupa a 132^a entre 144 países, com uma das legislações mais rígidas do mundo. Piores do que o Brasil estão países como Rússia, Moçambique, Ucrânia, Comores, Venezuela, Panamá, Angola e Bielorrússia. Já entre os países com legislação trabalhista mais flexível estão Japão, Nova Zelândia, Estados Unidos, Hong Kong, Canadá e Singapura.

Evidente que a comparação internacional para a rigidez da legislação trabalhista não deve isoladamente basear uma reforma como a aqui analisada. Esse índice deve ser analisado em conjunto com outros dados do mercado de trabalho. Como contraexemplo, a Holanda tem uma das legislações trabalhistas mais rígidas do mundo, e o Suriname uma das melhores, mais flexíveis.

O nosso problema é que no Brasil também são preocupantes os dados de desemprego, de informalidade, de desalento, de rotatividade e de produtividade – quase todos débeis de maneira crônica. A comparação com o resto do mundo evidencia, portanto, que algo está errado.

Por esta perspectiva, é pertinente analisar esta reforma sob o ângulo de publicações de 2013 do Banco Mundial e de 2014 do Instituto de Economia do Trabalho (IZA), assinada pelo professor canadense Gordon Betcherman. Elas tratam do desafio de desenhar a legislação que regula o mercado de trabalho em países emergentes.

Assim, uma legislação trabalhista generosa, que é bem-intencionada mas é alienada da realidade, vai prejudicar justamente os trabalhadores que vias proteger, restringindo a criação de vagas formais e o crescimento da renda via produtividade. Em outro extremo, leis trabalhistas muito flexíveis vão evidentemente desproteger os trabalhadores.



Estes dois extremos de legislação trabalhista com regras excessivas ou insuficientes são chamadas de *abismos*. Entre eles, não há um único ponto que configure uma legislação trabalhista perfeita, ideal. Entre os abismos, haveria ao invés um *planalto* de opções que o legislador tem, que não arrastem o mercado de trabalho ao *abismo* da precarização, nem ao *abismo* da pobreza e desemprego.

É neste planalto que queremos chegar, saindo do abismo do desemprego e da informalidade. Queremos um mercado de trabalho mais eficiente e que também proteja as trabalhadoras e trabalhadores. Nosso intuito é, portanto, a **flexibilização com proteção**.

Antecedentes da crise

É claro que não podemos considerar que esta reforma é uma “bala de prata” que resolverá sozinha e magicamente os problemas de renda da nossa população. Emprego e crescimento da produtividade não podem ser meros resultados de uma votação no Parlamento, muito embora a reforma aqui proposta abra caminho para que a floresça a criação do emprego formal e da produtividade. Só não podemos deixar de ter em mente que muitas outras reformas são necessárias para que o país que cresça novamente e de maneira sustentável.

Já demos alguns passos nesse sentido aprovando a Emenda Constitucional nº 95, do Novo Regime Fiscal, e daremos outros se aprovarmos as reformas da Previdência, a tributária e outras reformas microeconômicas. Infelizmente, há muito trabalho a ser feito justamente porque foi com muito trabalho e dedicação que essa crise foi gerada.

No quadriênio 2014-2017 teremos ficados 10% mais pobres, pela métrica da renda *per capita*, uma façanha que só tem paralelo na história da República com a crise do início da década de 80, a década perdida.

Em 2014, o gasto público do governo federal atingiu quase 19% do Produto Interno Bruto (PIB), frente a menos de 14% em 1997. Em decorrência foram necessárias ao longo dos anos doses cavalares de aumento da carga tributária e juros altos para tornar nossa dívida palatável. Com impostos altos sobre um sistema ineficiente e acesso ao crédito tão caro,



nossos empreendimentos ficaram sufocados, e junto com eles a criação de bons empregos.

Como a opção dos governantes de plantão foi usar esse aumento da despesa para pagar despesas correntes, ficou severamente comprometido também o investimento público, exatamente a parcela do orçamento que expande a capacidade da economia e que poderia reduzir as restrições estruturais sobre a atividade econômica e a geração de empregos. Estamos falando de construção de escolas, de ferrovias, de investimento em ciência e tecnologia, para ficar só em alguns.

Entretanto, a criação desta crise não teve esforços apenas no nível macro. Com o maná do superciclo das *commodities* e a ampla liquidez do mercado externo, nossos mandatários se sentiram à vontade para inferir também no nível micro. Tornamos-nos mais fechados, dando proteção contra competição externa, por meio de tarifas comerciais, para grupos organizados pouco eficientes em suas produções. Também não houve timidez em avançar sobre a regulação de setores estratégicos, como o elétrico e o de óleo e gás, com consequências adversas em cadeia sobre a atividade produtiva.

Substituiu-se tacitamente o consagrado tripé macroeconômico por uma aventura apelidada de *Nova Matriz Econômica*, que represou preços e tarifas para controlar a inflação, um corolário da redução voluntariosa da taxa de juros – que também foi acompanhada, aliás, por uma maior participação dos bancos públicos no mercado de crédito, com resultados duvidosos – e intenções também.

Para contornar o superávit primário, uma das pernas do tripé, passamos por anos e anos de contabilidade criativa, cujas invenções ainda estão sendo desarmadas até agora. O resultado foi um *impeachment*, o crescimento explosivo da dívida pública e a perda de confiança que ainda abala o investimento tão necessário para a retomada da economia e a criação de empregos.

Apesar de tantas iniciativas, os regentes da crise não atacaram causas estruturais que limitam o aumento de nossa produtividade. A qualidade de nossa infraestrutura continua sendo constrangedora, a de nossa educação continua sendo motivo de vergonha nacional, nossa burocracia



continua sendo ineficiente e o sistema tributário continua sendo complexo e regressivo.

A rigidez da legislação trabalhista e o danoso populismo judicial na área também perduraram. Essa reforma é a oportunidade que temos de ajudar a consertar parte do estrago feito nos últimos anos e outros problemas mais antigos, e contribuir para uma economia com as oportunidades que os brasileiros tanto merecem.

2.B Histórico da CLT

Todavia, a necessidade de alterar as leis trabalhistas não é de hoje. O esforço que fazemos agora, de construir uma legislação que respeite o binômio flexibilidade e proteção, decorre das dezenas de alterações que a CLT sofreu no tempo terem sido insuficientes.

É essencial termos em mente que **as dinâmicas social, econômica e das relações de trabalho são mais velozes do que a lei**. Com esta reforma trabalhista, garantimos que a CLT se atualize a um país que mudou, ao passo também que permitimos que as normas que regem a vida das pessoas no mundo do trabalho possam se adequar, no futuro, com maior facilidade às mudanças que o legislador simplesmente não tem como prever hoje.

Também nos é necessário compreender que o advento das leis trabalhistas no Brasil no início da década 1940 do século passado se deu em um contexto de uma expressiva migração de brasileiros do meio rural para o meio urbano. Regras regulamentando o trabalho urbano eram, portanto, quase inexistentes ou de baixa eficácia. Ilustrativamente, a CLT foi decretada apenas 10 após a histórica pintura *Operários*, de Tarsila do Amaral, que retratava justamente essa migração e a nova vida do trabalho nas cidades. Naquele momento, a CLT foi um marco civilizatório do Brasil.

Por outro lado, devemos recapitular que a Consolidação foi criada em um momento em que, no mundo do trabalho, vivia-se o auge do chamado *fordismo* como paradigma da organização produtiva. De lá para cá, esse modelo se tornou obsoleto inicialmente com a difusão do *taylorismo* e, em anos recentes, com novas formas de organização que surgiram.



Nas últimas décadas, passamos por aquilo que o alemão Ulrich Beck e o espanhol Manuel Castells, referências na análise da sociologia do trabalho, chamam de *despadronização*. A literatura baseada nesses autores aponta o papel crucial que o desenvolvimento da tecnologia da informação teve em modificar a forma como entendíamos o trabalho, com a sua despadronização temporal e local.

A legislação, dessa forma, tem que se adaptar a novas formas de organização trabalho cada mais difundidas com essa despadronização, como as jornadas parciais, que se referem à despadronização temporal, e o teletrabalho, que se refere à despadronização no espaço, por exemplo. As pessoas precisam ter segurança jurídica para construir essas relações e desenvolverem plenamente seu potencial.

Passemos, portanto, a analisar o histórico de construção da legislação trabalhista que nos trouxe até aqui. A CLT foi, ao longo das décadas, alterada por diversas normas, incluindo uma série de Decretos-Lei de momentos de regime autoritário. Entre outras, as seguintes normas alteraram o texto original da Consolidação das Leis do Trabalho:

- **DECRETO-LEI Nº 8.079, DE 11 DE OUTUBRO DE 1945.**
- **DECRETO-LEI Nº 9.666, DE 28 DE AGOSTO DE 1946**, com atualizações para o trabalho noturno.
- **LEI Nº 861, DE 13 DE OUTUBRO DE 1949.**
- **LEI Nº 2.244, DE 23 DE JUNHO DE 1954.**
- **LEI Nº 2.924, DE 21 DE OUTUBRO DE 1956.**
- **LEI Nº 4.072, DE 16 DE JUNHO DE 1962.**
- **LEI Nº 4.589, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1964**, que reorganizou a burocracia responsável pela regulação do trabalho no Brasil.
- **DECRETO-LEI Nº 229, DE 28 DE FEVEREIRO DE 1967**, que trouxe dezenas de atualizações em temas diversos da CLT.
- **LEI Nº 5.381, DE 9 DE FEVEREIRO DE 1968.**
- **LEI Nº 5.442, DE 24 DE MAIO DE 1968.**
- **DECRETO-LEI Nº 926, DE 10 DE OUTUBRO DE 1969**, que instituiu a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).



- **LEI Nº 5.584, DE 26 DE JUNHO DE 1970**, que tratou de normas de Direito Processual do Trabalho e concessão e prestação de assistência judiciária na Justiça do Trabalho.
- **LEI Nº 5.686, DE 3 DE AGOSTO DE 1971**.
- **LEI Nº 6.386, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1976**, que dispôs sobre organização sindical.
- **DECRETO-LEI Nº 1.535, DE 15 DE ABRIL DE 1977**, que tratou sobre férias anuais.
- **LEI Nº 6.514, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1977**, que trouxe importantes alterações sobre segurança e medicina do trabalho.
- **LEI Nº 7.414, DE 9 DE DEZEMBRO DE 1985**, novamente uma alteração relativa às férias anuais.
- **LEI Nº 7.855, DE 24 DE OUTUBRO DE 1989**, que institui o Programa de Desenvolvimento do Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.
- **LEI Nº 8.260, DE 12 DE DEZEMBRO DE 1991**, que modernizou as informações da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).
- **LEI Nº 8.432, DE 11 DE JUNHO DE 1992**, que dispôs sobre a criação de Juntas de Conciliação e Julgamento nas Regiões da Justiça do Trabalho.
- **LEI Nº 8.726, DE 5 DE NOVEMBRO DE 1993**, que tratou da falta ao serviço em caso de acidente de trabalho;
- **LEI Nº 8.921, DE 25 DE JULHO DE 1994**, que tratou da falta ao serviço em caso de maternidade.
- **LEI Nº 8.923, DE 27 DE JULHO DE 1994**, que instituiu a sanção a ser aplicada em caso de descumprimento da obrigatoriedade de conceder intervalo intrajornada para descanso e repouso.
- **LEI Nº 8.966, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1994**, que dispôs sobre a jornada de gerentes e empregados com atividades externa.

Mais recentemente, a CLT foi revisitada nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff pelas seguintes normas:

- **LEI Nº 9.016, DE 30 DE MARÇO DE 1995**, que deliberou sobre férias anuais.



- **LEI Nº 9.528, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997**, que atualizou dispositivos relativos a pagamento e aposentadoria.
- **LEI Nº 9.601, DE 21 DE JANEIRO DE 1998**, que dispôs sobre o contrato de trabalho por prazo determinado.
- **LEI Nº 9.658, DE 5 DE JUNHO DE 1998**, que tratou da prescrição de créditos trabalhistas.
- **LEI Nº 9.756, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1998**, que dispôs sobre o processamento de recursos no âmbito dos tribunais.
- **LEI Nº 9.957, DE 12 DE JANEIRO DE 2000**, que instituiu o procedimento sumaríssimo no processo trabalhista.
- **LEI Nº 9.958, DE 12 DE JANEIRO DE 2000**, que tratou das Comissões de Conciliação Prévia e da execução de título executivo extrajudicial na Justiça do Trabalho.
- **LEI Nº 10.035, DE 25 DE OUTUBRO DE 2000**, que estabeleceu procedimentos, no âmbito da Justiça do Trabalho, de execução das contribuições devidas à Previdência Social.
- **LEI Nº 10.097, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2000**, que fez novas regulamentações dos contratos de aprendizagem.
- **LEI Nº 10.537, DE 27 DE AGOSTO DE 2002**, que tratou sobre custas e emolumentos da Justiça do Trabalho.
- **LEI Nº 10.243, DE 19 DE JUNHO DE 2001**, que dispôs, entre outros, sobre horas *in itinere*.
- **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.164-41, DE 24 DE AGOSTO DE 2001**, que trouxe inovações sobre o trabalho a tempo parcial e a suspensão do contrato de trabalho.
- **LEI Nº 10.270, DE 29 DE AGOSTO DE 2001**, que proibiu anotações desabonadoras na Carteira de Trabalho e Previdência Social.
- **LEI Nº 10.421, DE 15 DE ABRIL DE 2002**, que estendeu à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade.
- **LEI Nº 11.180, DE 23 DE SETEMBRO DE 2005**, que atualizou dispositivos relativos à contrato de aprendizagem.
- **LEI Nº 11.648, DE 31 MARÇO DE 2008**, que reconheceu formalmente as centrais sindicais.



- **LEI Nº 11.788, DE 25 DE SETEMBRO DE 2008**, que tratou novamente sobre contrato de aprendizagem.
- **LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006**, que dispôs sobre acordo e convenção coletiva para micro e pequenas empresas (MPE).
- **LEI Nº 11.495, DE 22 DE JUNHO DE 2007**, que dispôs sobre o depósito prévio em ação rescisória.
- **LEI Nº 12.275, DE 29 DE JUNHO DE 2010**, que trouxe atualizações de Direito Processual do Trabalho.
- **LEI Nº 12.551, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2011**, que equiparou os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos.
- **LEI Nº 12.619, DE 30 DE ABRIL DE 2012**, que tratou sobre a profissão de motorista.
- **LEI Nº 12.740, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2012**, que atualizou a definição de atividades perigosas.
- **LEI Nº 12.873, DE 24 DE OUTUBRO DE 2013**, que fez atualizações sobre licença-maternidade da adotante.
- **LEI Nº 12.997, DE 18 DE JUNHO DE 2014**, que tratou sobre a profissão de motociclista.
- **LEI Nº 13.015, DE 21 DE JULHO DE 2014**, que dispôs sobre o processamento de recursos no âmbito da Justiça do Trabalho.
- **LEI Nº 13.103, DE 2 DE MARÇO DE 2015**, que estabeleceu novas regras para o regime de trabalho dos motoristas.
- **LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015** – a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) – que alterou o contrato do aprendiz com deficiência.
- **LEI Nº 13.420, DE 13 DE MARÇO DE 2017**, que criou incentivos para a formação técnico-profissional de jovens no setor de esportes.

É relevante observar também que ao longo de todo este período uma série de normas importantes tentaram modernizar as relações de trabalho no Brasil, sem estarem necessariamente consolidadas no texto da CLT. Entre elas podemos destacar as seguintes:



- **LEI Nº 4.090, DE 13 DE JULHO DE 1962**, que criou o 13º salário.
- **LEIS Nº 4.214, DE 2 DE MARÇO DE 1963 e Nº 5.889, DE 8 DE JUNHO DE 1973**, que trataram sobre o trabalho rural no Brasil.
- **LEIS Nº 5.107, DE 13 DE SETEMBRO DE 1966, e nº 8.036, DE 11 DE MAIO DE 1990**, que regulamentaram o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).
- **LEI Nº 7.418, DE 16 DE DEZEMBRO DE 1985**, que instituiu o Vale-Transporte.
- **LEI Nº 7.998, DE 11 DE JANEIRO DE 1990**, que regulamentou o seguro-desemprego e o abono salarial.
- **LEI COMPLEMENTAR Nº 150, DE 1º DE JUNHO DE 2015**, que trouxe avanços civilizatórios em relação ao trabalho doméstico.

Por fim, na regulação do mercado de trabalho no Brasil nas últimas décadas teve papel central o texto constitucional, especialmente a Carta Cidadã de 1998. Entre outras conquistas, a Constituição reduziu a jornada semanal de trabalho de 48 para 44 horas, elevou o adicional de hora extra para 50%, criou o terço de férias e a licença à gestante de 120 dias.

Respeitando este texto constitucional, é agora o momento de erguer uma legislação do trabalho do século 21, que crie oportunidades para o máximo de pessoas usarem suas aptidões a fim de alcançar seus objetivos e de suas famílias.

2.C Análise das Emendas

Foram apresentadas 193 emendas ao PLC nº 38, de 2017. Nesta seção do relatório, justificamos a rejeição dessas emendas, aproveitando a oportunidade para descrever o texto do projeto e defendê-lo.

Nesta análise, nos beneficiamos das inúmeras contribuições recebidas por dezenas de participantes em audiências. As participações na tramitação da proposta aqui no Senado Federal se somaram às feitas anteriormente na Câmara dos Deputados, que também balizaram nosso trabalho.

A partir da aprovação do Requerimento da CAS nº 1 de 2017, de autoria da Senadora Marta Suplicy; e do Requerimento da CAE nº 31, de



2017, de minha autoria, realizamos um ciclo para discutir a matéria. Neste ciclo, realizamos uma série de reuniões para debater a proposta aqui na Comissão de Assuntos Econômicos - em conjunto a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) - e no Plenário desta Casa, entre audiências públicas, sessões temáticas e reunião para comparecimento de autoridades.

Pudemos contar com o comparecimento dos seguintes participantes:

- o Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) Ministro Ives Gandra da Silva Martins Filho;
- o Procurador-Geral do Trabalho Ronaldo Curado Fleury;
- o presidente eleito da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra) Guilherme Guimarães Feliciano;
- o diretor da Organização Internacional do Trabalho no Brasil (OIT), Peter Poschen;
- o professor da Universidade de São Paulo (USP) José Pastore;
- o vice-presidente da Nova Central Sindical de Trabalhadores (NCST) José Reginaldo Inácio;
- o Ministro do Tribunal Superior do Trabalho Mauricio Godinho Delgado;
- o professor da Universidade de São Paulo (USP), presidente e cofundador do Instituto Brasileiro de Relações de Emprego e Trabalho (Ibret), Hélio Zylberstajn;
- o juiz federal do TRT da 9ª Região Marlos Melek;



- o presidente nacional da Força Sindical, Deputado Federal Paulo Pereira da Silva;
- o diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) Clemente Ganz Lúcio;
- o professor de Direito do Trabalho Antonio Galvão Peres;
- o relator desta proposta na Comissão Especial que analisou a matéria na Câmara dos Deputados, Deputado Federal Rogério Marinho;
- o presidente da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) Adilson Araújo;
- o professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) José Márcio Camargo;
- o presidente da União Geral dos Trabalhadores (UGT), Ricardo Patah;
- o professor da Fundação Dom Cabral, ex-ministro Paulo Paiva;
- o juiz do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 2ª região Jorge Luiz Souto Mayor;
- o Ministro do Trabalho Ronaldo Nogueira;
- o secretário-geral da Central Única dos Trabalhadores (CUT) Sérgio Nobre;
- o presidente do Instituto para Desenvolvimento do Varejo (IDV) Antonio Carlos Pipponzi;



- o presidente da Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB) Antonio Neto;
- a advogada especializada em Direito Econômico e Trabalhista Celita Oliveira Sousa;
- o presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) Ângelo Fabiano Farias da Costa;
- o professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e presidente da Fundação Perseu Abramo Marcio Pochmann;
- o professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) André Portela;
- o professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) Eduardo Fagnani; e
- o professor do Insper Sérgio Pinheiro Firpo.

Adicionalmente, tive a satisfação de receber, e ouvir, em meu gabinete, representantes da UGT, CTB, CSB, Anamatra, CUT, Abrat, ANPT, Conlutas, Nova Central, Sinait e Intersindical, entre outras organizações.

Estivemos sempre pautados pelo **diálogo**, e as inúmeras contribuições recebidas baseiam a análise que fazemos a seguir.

2. C. 1 Prevalência do negociado sobre o legislado

Desde o texto original do Poder Executivo para a proposta aqui analisada, possui papel central nesta reforma a prevalência do negociado sobre o legislado. Na preliminar de constitucionalidade, defendemos esta mudança à luz da Carta Magna, demonstrando como o constituinte privilegiou as negociações coletivas.



Atestamos também que, apesar do anseio do constituinte ter sido desprezado nos últimos anos pelo ativismo judicial, o Supremo Tribunal Federal reconhece de maneira indiscutível em sua jurisprudência a importância da autonomia coletiva da vontade e da autocomposição dos conflitos trabalhistas diante da Constituição. Particularmente emblemáticas são as decisões no âmbito do Recurso Extraordinário nº 590.415, relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso; do Recurso Extraordinário nº 895.759, relatado pelo Ministro Teori Zavascki; e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 323, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes.

No mérito, julgamos um imperativo flexibilizar a legislação trabalhista e empoderar os trabalhadores, permitindo que tenham maior participação em criar as normas que regem as suas próprias vidas. Todos os dias no Brasil, as imposições legais e a insegurança jurídica decorrente do populismo judicial nesta matéria obstruem milhares de arranjos nas relações de trabalho que poderiam melhorar a produtividade, propiciar o crescimento da renda e melhoria de qualidade de vida das pessoas, e encorajar empresas a contratar mais.

Alguns exemplos são simbólicos. A jurisprudência atualmente veda a redução do intervalo de almoço mesmo que acordo ou convenção coletiva, com representação dos sindicatos, tenha acertado o arranjo. Isso afeta a mãe que quer sair mais cedo do trabalho para ficar com os filhos, ou o trabalhador que quer perder menos tempo no trânsito. É incompreensível alegar que se trata de direito indisponível, cuja negociação seria a própria “*derrogação do direito do trabalho*”, para usar alguns dos argumentos apresentados neste Congresso Nacional contra a proposta em tela.

De maneira ampla, o ativismo judicial gera uma insegurança jurídica que inibe a própria autocomposição e a celebração de mais acordos. Quantas negociações coletivas benéficas a possivelmente milhões de trabalhadores deixaram de ser feitas nos últimos anos no Brasil simplesmente porque as empresas receiam serem posteriormente condenadas pela Justiça? É essencial garantir segurança jurídica a essas negociações, exatamente como faz o art. 611-A da CLT pela redação proposta pelo PLC.

Também é primordial considerar o rol deste dispositivo de fato exemplificativo, e não exaustivo. Em uma economia que se pretende



moderna, não há como o legislador prever em lei todas as milhares de condições de trabalho que podem existir em diversos setores da economia em diversas regiões do país. Este tipo de regulação não deve ser feita de forma centralizada, mas na ponta, entre as partes.

Aliás, tampouco faz sentido imaginar que cabe a um servidor público, distante da realidade desses trabalhadores, definir se uma negociação é positiva ou não para eles ou protegê-los da sua própria “*ganância*”, pra usar um dos termos da própria jurisprudência trabalhista, conforme discutimos na preliminar de constitucionalidade.

Permitir a prevalência do negociado sobre o legislado é permitir que se estipulem contratos mais eficientes, mutuamente benéficos para empregados e empregadores, com óbvios ganhos para a produtividade. Segundo o jargão dos economistas, trata-se de permitir que os contratos sejam “Pareto eficientes”. Isto é, que se alcancem condições em que o ganho de uma parte não significa perda de outra parte, com a ocorrência de ganhos recíprocos.

A posição da OIT

Longe de ser apenas um ideal de economistas, a valorização das negociações coletivas é uma bandeira antiga da Organização Internacional do Trabalho (OIT), uma entidade com forte tradição sindical, pela sua própria composição tripartite. **A OIT considera a negociação instrumento para melhores condições de trabalho, relações mais sólidas e maior capacidade de adaptação a crises.**

A OIT também enxerga um maior espaço de negociação como mecanismo para reduzir disputas, construir confiança e respeito entre as partes, e adereçar questões específicas de empresas ou setores da economia onde a legislação nacional não consegue chegar.

De maneira ampla, a negociação entre empregadores e empregados é tema de quatro declarações e quatro convenções da OIT, como



veremos a seguir. Por exemplo, ela seria capaz de combinar o interesse dos trabalhadores em possuir maior equilíbrio entre trabalho e vida pessoal com o interesse dos empregadores em uma produção feita em horário mais flexível.

Mais recentemente, **a OIT reconheceu que cabe ao Poder Público um papel decisivo em atenuar os efeitos da crise econômica, ao expandir as opções de negociação disponíveis para as partes.**

Afirma a Convenção nº 98, de 1949:

Art. 4º. Deverão ser tomadas, se necessário for, medidas apropriadas às condições nacionais, para **fomentar e promover o pleno desenvolvimento e utilização dos meios de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores** com o objetivo de regular, por meio de convenções, os termos e condições de emprego.

Por sua vez, também prevê a Convenção nº 154, de 1981:

Art. 5º. 1. Deverão ser adotadas medidas adequadas às condições nacionais no estímulo à negociação coletiva.

.....

Ao mesmo sentido vai a Recomendação nº 163, de 1981:

8. Se necessárias, devem ser tomadas medidas condizentes com as condições nacionais para que os procedimentos para a solução de conflitos trabalhistas ajudem as partes a encontrar elas próprias a solução da disputa (...)

.....

De especial significado é o tratamento dispensado pela OIT à negociação coletiva em sua *Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho*, de 1998. O “*efetivo reconhecimento do direito à negociação coletiva*” integra, junto com o direito de associação, a primeira das quatro categorias da Declaração. As outras são simplesmente a



eliminação do trabalho forçado ou obrigatório; a abolição do trabalho infantil; e a eliminação da discriminação. Aliás, para a OIT, o direito à negociação coletiva é um elemento central da própria liberdade de associação.

Audiências públicas

Nesse sentido, também é conveniente destacarmos dois argumentos de impacto apresentados nas audiências públicas. O primeiro deles, do economista José Márcio Camargo, professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e doutor pelo Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), é de que a prevalência do negociado sobre o legislado **já ocorre no Brasil**. No entanto, essa negociação, em vez de ser feita *ex ante* pelas partes, é feita *ex post*.

Esta é a prática porque todos os direitos podem ser renegociados, e a eles são imputados valores monetários, ao fim do contrato e diante da Justiça do Trabalho – que, aliás, se posiciona em seu conjunto contrariamente a esta reforma. O professor Camargo destaca que tal arcabouço faz com que todos os contratos de trabalho no Brasil sejam “falsos”, em sua avaliação, e que o custo do trabalho só seja conhecido após o seu término.

Há, portanto, uma evidente insegurança jurídica que desencoraja a contratação e a geração de empregos, que o PLC solucionaria. Outra consequência positiva da prevalência do negociado sobre o legislado apontada pelo professor, além da redução de incerteza que desestimula o emprego, é a redução das demandas na Justiça do Trabalho, diminuindo seu congestionamento e contribuindo para a celeridade das causas e a economia processual.

Um segundo argumento eloquente apresentado nas audiências, que contribui para a nossa discussão sobre a prevalência do negociado sobre o legislado, foi o apresentado pelo sociólogo José Pastore, professor da Universidade de São Paulo (USP). O professor Pastore respondeu com dados às críticas de que a negociação coletiva será prejudicial aos trabalhadores, que, ameaçados de demissão, seriam “massacrados” pelas empresas.



Pastore trouxe a esta Casa dados de séries históricas de negociações salariais no Brasil, que ilustram justamente a solidez dos sindicatos no processo de negociação. Ilustrativamente, durante o ápice da crise econômica que vivemos em 2016, com forte elevação do desemprego, mais da metade das negociações resultaram em aumentos salariais superiores à inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Dados semelhantes foram apresentados pelo economista Hélio Zylberstajn, também professor da USP.

Salvaguardas

Entretanto, seria ingênuo acreditar que todas as condições de trabalho podem ser sempre pactuadas livremente pelas pessoas e as empresas em um país tão amplo e desigual como o Brasil. Por isso, concordamos com as salvaguardas apresentadas pelo Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017, que coadunam com o nosso anseio de construir uma legislação pautada pelo mandamento da **flexibilidade com proteção**.

De fato, a moderna Análise Econômica do Direito se preocupa com a desigualdade de poder negocial, que leva uma das partes a conseguir termos mais favoráveis do que a outra, neste caso o empregador. Quando isso ocorre, a liberdade contratual deixa de ser real e o resultado é uma **falha de mercado**, dando ensejo à proteção do arcabouço jurídico. Para que uma transação seja de fato de mercado, é primordial a autonomia para veto em uma negociação – o que nem sempre o trabalhador terá condição de fazer.

É sobre esta ótica que devemos entender a necessidade de instituir salvaguardas e limites para a prevalência do negociado sobre o legislado. Este tipo de proteção é a própria justificativa da existência da legislação trabalhista, junto com os objetivos de combater discriminações, minimizar os efeitos da presença de informação imperfeita entre empregador e empregado e gerenciar a distribuição dos riscos nessa relação.

São várias as salvaguardas presentes na proposta em relação à prevalência do negociado sobre o legislado. Entre elas:



- a necessidade de participação dos sindicatos na maioria das negociações, isentando da sua atuação praticamente somente as negociações dos trabalhadores hiperssuficientes, uma minoria da força de trabalho que possui cumulativamente escolaridade de nível superior e remuneração de cerca de 12 salários mínimos;
- a criação de poderoso incentivo para que os sindicatos atendam aos interesses dos trabalhadores e se fortaleçam, por meio do fim da obrigatoriedade da contribuição sindical; e
- o estabelecimento de um amplo rol taxativo de itens que são objeto ilícito dos acordos e convenções coletivos, isto é, que não podem em hipótese alguma ser negociados.

Vejam os quais são estes 30 itens, elencados no art. 611-B da CLT, na forma da proposta, e que evidentemente incluem os direitos constitucionais sagrados previstos no art. 7º para as pessoas que trabalham na área urbana e na área rural:

Art. 611-B. Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos:

I – normas de identificação profissional, inclusive as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social;

II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

III – valor dos depósitos mensais e da indenização rescisória do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);

IV – salário mínimo;

V – valor nominal do décimo terceiro salário;

VI – remuneração do trabalho noturno superior à do diurno;

VII – proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa;

VIII – salário-família;

IX – repouso semanal remunerado;

X – remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% (cinquenta por cento) à do normal;



- XI – número de dias de férias devidas ao empregado;
- XII – gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;
- XIII – licença-maternidade com a duração mínima de cento e vinte dias;
- XIV – licença-paternidade nos termos fixados em lei;
- XV – proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei;
- XVI – aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei;
- XVII – normas de saúde, higiene e segurança do trabalho previstas em lei ou em normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho;
- XVIII – adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas;
- XIX – aposentadoria;
- XX – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador;
- XXI – ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho;
- XXII – proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência;
- XXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;
- XXIV – medidas de proteção legal de crianças e adolescentes;
- XXV – igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso;
- XXVI – liberdade de associação profissional ou sindical do trabalhador, inclusive o direito de não sofrer, sem sua expressa e prévia anuência, qualquer cobrança ou desconto salarial estabelecidos em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho;
- XXVII – direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender;
- XXVIII – definição legal sobre os serviços ou atividades essenciais e disposições legais sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade em caso de greve;
- XXIX – tributos e outros créditos de terceiros;
- XXX – as disposições previstas nos arts. 373-A, 390, 392, 392-A, 394, 394-A, 395, 396 e 400 desta Consolidação.



Parágrafo único. Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo.

Entretanto, em que pese nossa concordância de uma forma geral com o disposto pelo PLC para os arts. 611-A e 611-B da CLT, avaliamos que merece maior discussão a previsão do inciso III do artigo 611-A, que trata da negociação referente ao intervalo intrajornada. Ao final deste relatório, esclarecemos que defendemos, para este e outros itens, o veto por parte do Poder Executivo, com posterior regulamentação por meio de medida provisória.

Feita esta ressalva e diante do exposto nesta seção, aprovamos a redação dos arts. 611-A e 611-B da CLT, na forma do PLC nº 38, de 2017, e rejeitamos as seguintes Emendas apresentadas a esta Comissão: nºs 5; 26; 40; 42; 59; 64; 99; 103; 128; 164; 166; 171; 179; 180; 181; 182; e 183.

Ultratividade

Diretamente relacionado ao tema da prevalência do negociado sobre o legislado está a chamada ultratividade, que fica vedada nos termos do § 3º no art. 614 da CLT, proposto pelo PLC. Primordial ressaltar que havia entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal (STF) no mesmo sentido, na ADPF nº 323, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes, que suspendeu os efeitos da Súmula nº 277 do TST.

Pela teoria da ultratividade, integram o contrato de trabalho cláusulas coletivas temporárias consideradas positivas ao empregado. Durante as discussões realizadas no Senado Federal, alegou-se que vedar a ultratividade seria inconstitucional por ofensa ao princípio de vedação do retrocesso social, e prejudicial aos trabalhadores, que deverão sempre usar as negociações apenas para preservação de direitos, em vez de buscar novas conquistas.

Reconhecemos que foi com o intuito de beneficiar o trabalhador que o TST criou essa previsão sem amparo em lei. Entretanto, avaliamos que a reação a esta insegurança jurídica é óbvia: a maioria dos empregadores não quer mais celebrar diversos tipos de acordo. Quem perde é exatamente



aquele que se quis beneficiar. Não por outro motivo que o jurista Mauricio de Figueiredo Côrrea da Veiga afirma que com a Súmula 277 o TST decretou “*a morte da negociação coletiva*”.

Esta tremenda insegurança jurídica não só inibe a celebração de novos acordos, como limita benefícios aos empregados e o próprio crescimento da produtividade. Também não contribui para criar relações mais cooperativas entre o capital e o trabalho.

Das Emendas que recebemos contrariamente à vedação de ultratividade, muitas também são contrárias à nova redação do art. 620, que estabelece que, em caso de conflito, prevalece o acordo coletivo sobre a convenção coletiva. Argumentou-se que empresas com grande poder econômico poderão impor condições piores que as pactuadas em convenção coletiva. Não concordamos, e somos favoráveis à manutenção da redação do art. 620, pela lógica de que o acordo feito diretamente com a empresa é mais específico e próximo da realidade do trabalhador do que aquele feito por convenção, além de trazer evidentes ganhos de segurança jurídica na celebração destes contratos.

Diante disso, rejeitamos as seguintes Emendas: nºs 41; 43; 75; 96; 122; 145; 150; e 155.

Acordo individual para banco de horas

Analisemos agora o espaço que o PLC nº 38, de 2017, conferiu à negociação individual. Um deles é a permissão para que se celebre banco de horas, por acordo individual escrito, desde que a compensação ocorra no período máximo de seis meses, conforme a redação dada ao § 5º do art. 59 da CLT.

Julgamos que essa alteração é vantajosa para o trabalhador, permitindo ganhos de produtividade e de renda, além de ganhos de qualidade de vida, uma vez que a pessoa poderá pactuar sua jornada conforme lhe for mais vantajosa. Pode-se, assim, evitar o trânsito caótico das nossas cidades e optar por ficar mais tempo com sua família.



Entretanto, preocupa-nos o argumento de que a mudança ofenderia o texto constitucional, especificamente o art. 7º, XIII, que obrigaria que este tipo de combinação só fosse feito por meio de acordo ou convenção coletiva. Diz o dispositivo:

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

.....
 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**;

Ora, tal argumento trata de nítida extrapolação do texto escolhido pelo constituinte. No próprio art. 7º, a Constituição diferencia as situações em que cabe *acordo coletivo* ou que cabe apenas *acordo*, sendo evidente que ao escolher fazer tal distinção o constituinte dividiu temas que podem ser tratados por acordo coletivo e os que podem ser tratados por acordo *individual*.

Note como é diferente a redação do inciso VI, do mesmo artigo, que trata da irredutibilidade salarial:

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

Portanto, temos clareza de que a pactuação de banco de horas por acordo individual é perfeitamente condizente com os limites da Constituição, que, aliás, não apenas não a veda como inclusive a estimula.

Tampouco prospera o argumento apresentado de que o prazo de 6 meses para usufruto do banco de horas, majorado dos atuais 4 meses, é prejudicial ao trabalhador. Trata-se de flexibilidade adicional que fortalece o instituto do banco de horas.

Desta forma, rejeitamos as seguintes Emendas apresentadas a esta CAE: nºs 15; 21; 67; 80; 119; 124; 136; 143; 154 e 186.



Acordo individual e arbitragem para a pessoa hiperssuficiente

Outro espaço importante de negociação criado por esta reforma trabalhista é aquele referente aos trabalhadores chamados de “hiperssuficientes”. Isto é, profissionais disputados no mercado de trabalho que, por possuírem considerável poder de veto e poder de barganha, podem negociar com autonomia as condições de seu contrato, sem a tutela de sindicato, conforme o art. 444 da CLT, na forma do PLC.

Este dispositivo trata como hiperssuficiente o trabalhador que tenha cumulativamente nível superior e salário igual ou superior a duas vezes o teto de salário-de-contribuição do INSS (cerca de R\$ 11 mil reais), permitindo a ele negociar individualmente as condições de trabalho. Poderá, portanto, estabelecer condições que lhe sejam mais favoráveis, tanto do ponto de vista do equilíbrio do binômio trabalho e vida pessoal, quanto do ponto de vista do aumento da produtividade.

Este trabalhador de altíssima produtividade é a exceção, e não a regra. Ilustrativamente, este limite corresponde atualmente a uma renda de **12 salários mínimos**. Portanto, são incompreensíveis os argumentos contrários apresentados de que inovação viola o *princípio da proteção ao hipossuficiente* ou de que o estado de vulnerabilidade permanece independentemente do valor auferido. Não é lógico supor que este trabalhador concordará com qualquer condição que lhe seja oferecida, por ser supostamente vulnerável ou, nos termos do apresentado ao longo desta tramitação, “*depende do emprego para sobreviver*”.

Entendemos que o trabalhador que recebe mais de R\$ 11.000 não pode ser considerado *hipossuficiente*, e se de fato não tivesse poder negocial, não receberia remuneração tão alta. Os opositores não explicam porque este trabalhador não recebe menos: R\$ 10.000, R\$ 8.000, R\$ 5.000, R\$ 2.000, ou R\$ 936. Sendo o salário de livre pactuação entre as partes, é evidente que um corte de remuneração é uma maneira satisfatória para definir um trabalhador como *hiperssuficiente*.

De maneira análoga, também é bem-vindo o previsto no art. 507-A da CLT, na forma do PLC, que prevê que os trabalhadores que



recebem duas vezes o teto do salário-de-contribuição da Previdência Social (atualmente cerca de R\$ 11 mil) poderão resolver conflitos fora do Judiciário, conforme a Lei de Arbitragem. A mudança tem o potencial de reduzir custos do Judiciário, acelerar a resolução de conflitos entre as partes e trazer ganhos de segurança jurídica.

Não procede o argumento de que este trabalhador “*será forçado a renunciar a uma garantia que é cláusula pétrea da Constituição*” (o direito ao acesso à Justiça). Alguém que consegue negociar um salário de R\$ 11.000, em um país em que o salário mínimo é de menos de R\$ 1.000, é alguém com poder de barganha e esclarecimento suficientes para escolher a melhor forma de solução de conflitos em seu emprego. Não podemos acatar estes argumentos, até porque muitos são vocalizados justamente pelos que perdem espaços com a mudança, como os próprios sindicatos e o Judiciário trabalhista.

Segundo o professor de economia da PUC-Rio, José Márcio Camargo, um dos participantes das nossas audiências públicas, o maior espaço individual de negociação em relação ao banco de horas e aos trabalhadores hipersuficientes gera uma flexibilização no mercado de trabalho que tende a “*reduzir as taxas de juros e de desemprego*”.

Diante do exposto, rejeitamos as seguintes Emendas: nºs 2; 12; 39; 68; 86; 105; 126; e 175.

2. C. 2 Liberdade sindical

Passemos a analisar um dos temas mais caros a esta proposta, que é o tema da liberdade sindical. Em nosso julgamento, os sindicatos têm um papel absolutamente essencial para a melhoria das condições de trabalho no país. Na proposta ora analisada, eles passam a ser mais relevantes ainda, uma vez que, pela prevalência do negociado sobre o legislado proposta pelo PLC, caberá a eles negociar muitas das condições de trabalho que vão reger a vida das pessoas nos próximos anos, uma enorme mudança em relação ao paradigma atual.

Fim da contribuição sindical obrigatória



Em nossa avaliação, estamos concedendo não só maior protagonismo aos sindicatos, como, ao rumar para maior liberdade sindical, estamos também os fortalecendo. Isso porque o novo formato de financiamento estimula justamente uma participação ativa dos sindicatos: sem dúvida, serão mais fortes os sindicatos que mais entregarem resultados para os trabalhadores de sua categoria, não havendo recompensa à inércia.

Por isso, somos favoráveis à contribuição sindical facultativa, isto é, previamente autorizada pelos trabalhadores, nos termos dos arts. 545, 578, 579, 582, 587, 602 e do inciso XXVI do art. 611-B da CLT, na forma do texto do PLC. Entendemos que a mudança é oportuna, potencialmente configurando o início de uma reforma sindical que possa aperfeiçoar outros dispositivos relativos a esta matéria.

Assim, rejeitamos as seguintes Emendas apresentadas a esta Comissão: n^{os} 16; 25; 77; 83; e 135.

Novo papel dos sindicatos na preservação do emprego; PDV; rescisão; homologação de acordo extrajudicial; quitação anual; e representação de terceirizados

Trazemos a participação dos sindicatos, por exemplo, para quando, em momentos de crise da empresa, em troca da manutenção do emprego, seja necessário pactuar a redução do salário ou da jornada, evitando-se assim a dispensa imotivada, conforme o disposto no § 3^o do art. 611-A. Desta forma, preservam-se os empregos.

Em um segundo momento, conforme o art. 477-B, permanece havendo a possibilidade de instituição de plano de demissão voluntária (PDV), também com a participação dos sindicatos. Esta saída vai ao mesmo sentido de, em momentos de crise, preservar empregos. Conforme o disposto no art. 477-B do projeto em tela, o plano de demissão voluntária (PDV) enseja a quitação ampla e irrestrita do contrato de trabalho. Contrariamente ao alegado pelos opositores da proposta, não procede o argumento de que a medida impede o acesso à Justiça Trabalhista. Pelo contrário, está se apenas inserindo no texto legal o entendimento da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu neste sentido no Recurso Extraordinário



(RE) nº 590.415, com repercussão geral reconhecida e derrubando decisão do TST.

Em um terceiro momento, esgotados os demais esforços para manutenção do posto de trabalho, resta a demissão coletiva, sem a obrigatoriedade de participação do sindicato, mas, evidentemente, com todos os custos para o empregador e benefícios para o trabalhador decorrentes desta decisão. É esta a previsão do art. 477-A, que explicita que em caso de demissão coletiva não há obrigatoriedade de negociação com sindicato, ao contrário do que a Justiça do Trabalho vem decidindo.

Neste ponto salientamos a necessidade de enxergar o projeto de forma sistêmica, pois o sindicato deixa de ser chamado somente ao fim da relação laboral. Ele também passa a ser um acompanhante da fiel execução do contrato de trabalho durante a sua vigência, com a criação do termo de quitação anual, previsto no art. 507-B.

O termo é uma faculdade de empregador e empregado que visa criar segurança jurídica para os vínculos trabalhistas e também filtros para o uso da Justiça do Trabalho, com benefícios, mais uma vez, na celeridade dos processos e na economia processual.

Não concordamos com o argumento exposto ao longo da discussão de que o termo de quitação anual incentivará o descumprimento de obrigações trabalhistas. Note que o dispositivo meramente prevê que o empregado dê a quitação anual das obrigações referentes ao seu contrato, com a participação do sindicato. Temos a segurança de que a participação dos representantes sindicais garante proteção ao trabalhador e que o termo é facultado, sendo uma opção a ser usada por uma minoria dos vínculos trabalhistas.

Ao passo que damos maior protagonismo aos sindicatos, também retiramos obrigações da CLT que são menores, meramente burocráticas e atrapalham suas atividades, como a obrigatoriedade da homologação da rescisão do contrato de trabalho pelo sindicato. Consideramos que a medida não desprotege o trabalhador, mas permite que se reduza uma burocracia imposta a empresas, trabalhadores e aos próprios sindicatos, permitindo que concentrem tempo e energia em atividades mais



importantes, para o bem do crescimento da produtividade. Desta forma, somos favoráveis à redação do art. 477 da CLT dado pela proposta.

Ademais, consentimos com a redação dada pelo PLC à alínea “f” do artigo 652 e aos artigos 855-B, 855-C, 855-D e 855-E da CLT. Estes dispositivos permitem a homologação de acordo extrajudicial dispensando a tutela dos sindicatos. Há segurança suficiente para o trabalhador com a participação do juiz, que garantirá que os acordos não sejam meras simulações. Assim, ficam os representantes sindicais com uma burocracia a menos e mais recursos disponíveis para resolver outras questões relevantes para os trabalhadores.

Rememoremos que este instrumento já existe na lei civil brasileira, e serve adicionalmente para reduzir o congestionamento na Justiça Trabalhista, prestigiando os princípios constitucionais de economia processual e celeridade processual. Assim, este é um dos filtros, como veremos adiante, que a proposta cria para que a resolução de conflitos não chegue sempre ao Judiciário.

Por fim, também não vemos necessidade em alterar o processo de negociação dos trabalhadores terceirizados, regidos pela Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, alterada pela Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017 (a Lei da Terceirização recentemente aprovada por este Congresso). Somos contrários a obrigar que a representação sindical dos terceirizados seja feita pelo sindicato da categoria preponderante, bem como que os direitos e remuneração percebidos pactuados em negociação coletiva para esta categoria se estendam aos terceirizados. Na prática, isso significaria reverter a Lei da Terceirização e desafia a própria lógica do processo produtivo, insistindo na impossível distinção entre atividade-meio e atividade-fim das empresas.

Desta forma, diante do exposto nesta subseção, rejeito as seguintes Emendas: nºs 17; 18; 20; 38; 65; 66; 72; 81; 86; 87; 102; 123; 127; 144; 163; 188; e 189.

2. C. 3 Jornada flexível



Como já discorremos anteriormente, o mundo de trabalho se pauta modernamente pela despadronização temporal e local. Insistir em um modelo antigo, industrial, de jornadas fixas realizadas em único ponto do espaço, é precarizar as situações daqueles que têm inserção mais vulnerável no mercado de trabalho, que não são contratados no modelo padrão, engessado, mas podem ser empregados em modelos mais flexíveis.

Nos termos do discutido nas audiências públicas, disse o professor José Márcio Camargo, da PUC-Rio, acerca da flexibilização que ora analisamos:

Reduz a informalidade e o desemprego, favorece grupos de trabalhadores que têm menos compromisso com o mercado de trabalho (por exemplo, mulheres com filhos pequenos e jovens) e trabalhadores menos qualificados, com menores salários, que estão ocupados em setores cuja demanda é mais volátil e jornadas de trabalho descontínuas (determinados tipos de serviços, construção civil, comércio, etc.)

Por sua vez, o professor José Pastore, da USP, foi cirúrgico ao resumir esta flexibilização: ela se refere à **busca de inclusão dos excluídos**.

Trabalho a tempo parcial

É neste sentido que julgamos válido o disposto no art. 58-A da CLT proposto pelo PLC, que amplia a duração semanal do regime de tempo parcial das atuais 25 horas (sem horas suplementares) para 26 horas (com até 6 horas suplementares) e 30 horas (sem horas suplementares). A medida se volta a mulheres, estudantes e idosos que necessitam de jornadas mais flexíveis. Essa flexibilidade também traz ganhos de produtividade e segurança jurídica para a celebração destes contratos.

Não concordamos com as alegações feitas no decorrer da tramitação do PLC de que a jornada mais flexível transfere o risco da atividade econômica da empresa para o empregado. É pertinente fazer uma provocação: hoje este risco é transferido da empresa para o *desempregado*. A escolha de muitos empregadores frente às limitações de jornada atuais não é a de reduzir o seu lucro, mas a de demitir, de não contratar. Devemos ser sensíveis às estatísticas que mostram a desproporção das taxas de desemprego e informalidade entre as mulheres e os mais jovens, e nos guiar



pelo mandamento do inciso XX do art. 7º da Constituição, que se refere à *proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei.*

Assim, rejeitamos as seguintes Emendas apresentadas à CAE: nºs 30; 85; 98; 128 e 161.

Parcelamento de férias

Outra flexibilização vantajosa é a constante do art. 134 da CLT, que, no PLC, prevê a possibilidade de parcelamento das férias em até 3 períodos, com um deles sendo não inferior a 14 dias, e os demais não inferiores a 5 dias. Hoje a regra da CLT é permitir o parcelamento em apenas 2 períodos e apenas em casos excepcionais – sem definir as exceções. Tal flexibilização pode atender mutuamente as necessidades de produção do empregador e da vida pessoal do empregado.

Acreditamos que a flexibilidade é vantajosa, não concordando com as emendas apresentadas no sentido de engessar ou flexibilizar exageradamente o período de férias.

Por isso, rejeito as Emendas nºs 23 e 50.

Teletrabalho

Já em relação à despadronização espacial, o projeto regulamenta o teletrabalho, com a redação dada ao arts. 75-A, 75-B, 75-C, 75-D e 75-E da CLT. Estes dispositivos dão segurança jurídica para este tipo de contrato, que hoje muitas vezes é evitado pelas empresas, regulamentando itens como horas extras, prevenção de problemas de ergonomia, e a escolha por esta modalidade por acordo individual.

Em especial, a proposta é balizada por normas já existentes de teletrabalho existentes no serviço público, como a do Ministério Público. Discordamos dos que afirmaram que o dispositivo transfere o ônus do empreendimento do empregador para o empregado. Ao contrário, o teletrabalho é típico do século 21 e permite que as pessoas passem mais



tempo em casa e não precisem perder tempo e energia no trânsito, devendo essa modalidade de trabalho ser estimulada, e não reprimida.

Por isso, rejeitamos a Emenda nº 147.

Horas *in itinere* e tempo à disposição do empregador

Semelhantemente, concordamos com a nova redação do § 2º do art. 58 da CLT. Tal dispositivo, como proposto pelo PLC, trata das horas *in itinere*, para que elas não sejam consideradas tempo à disposição do empregador, afastando o entendimento de parte de juízes do trabalho. Estes magistrados, ao explorar o enunciado da Súmula nº 90 do TST, decidem que as horas *in itinere* devem ser computadas na jornada mesmo quando o empregador oferece transporte em locais para quais há transporte público regular.

Diz a Súmula nº 90, do TST:

I – O tempo despendido pelo empregado, em condução fornecida pelo empregador, até o **local de trabalho de difícil acesso**, ou não servido por transporte público **regular**, e para o seu retorno é computável na jornada de trabalho.

O ativismo judicial provoca controvérsias com termos previstos na CLT e na referida Súmula, gerando uma polêmica interpretativa sobre o que se considera “*local de trabalho*”, a expressão jurisprudencial “*regular*” que qualifica o transporte e o “*local de difícil acesso*”.

Tal insegurança jurídica é extremamente perversa: em decorrência de tais decisões, os empregadores optam por não oferecer o transporte aos empregados. Condenamos assim, milhares de trabalhadores a perderem mais tempo nas caóticas redes de transporte público das grandes cidades. Perde a pessoa, que tem que acordar mais cedo e ficar menos tempo com seus familiares, e perde o País, que vê a produtividade da sua economia restringida com trabalhadores que já chegam cansados ao local de trabalho.

A reforma trabalhista afasta a insegurança jurídica sobre o entendimento de “*local de trabalho*” ao introduzir a expressão “*efetiva ocupação do posto de trabalho*” e esclarecer ainda que o percurso interno na



planta empresarial pode ser feito caminhando ou por qualquer outro meio de transporte. Com relação à necessidade de regularidade do transporte público, retira-se a obrigatoriedade desse requisito para que não haja a remuneração do tempo de deslocamento, pois, além de inconstitucional, essa obrigação desestimula o fornecimento de transporte pelas empresas, como argumentamos.

Ainda, foi excluído o termo “*local de difícil acesso*”. Afinal, o que é “difícil acesso”? A expressão possui relação com as condições de acesso e das vias, com a segurança pública das vias, com o tráfego, o tempo de deslocamento ou a classificação entre urbano e rural? Não há como criar um critério objetivo.

Afinal, o deslocamento entre dois centros urbanos pode levar minutos, enquanto, dentro do mesmo centro urbano pode levar horas, independentemente das condições das vias de acesso. Evidente que, caso a atividade se dê em uma localidade realmente remota e cujo acesso seja proibitivo para o trabalhador, a maioria das empresas se verá obrigada a conceder o transporte, ou seja, não há prejuízo para os trabalhadores com as alterações aqui empreendidas.

É preciso acabar com essa insegurança jurídica tão danosa aos trabalhadores, e incentivar que as empresas forneçam transporte para seus empregados.

Da mesma forma, há uma importante inovação do projeto, na redação dada ao § 2º do art. 4º da CLT. Este dispositivo trata do tempo de serviço efetivo à disposição do empregador. Ele esclarece, por exemplo, que não se configura tempo à disposição do empregador quando o empregado, por vontade própria “*buscar proteção pessoal, em caso de insegurança nas vias públicas ou más condições climáticas, bem como adentrar ou permanecer nas dependências da empresa para exercer atividades particulares, entre outras*”.

Além de mitigar a insegurança jurídica, este dispositivo é pró-trabalhador ao combater situações humilhantes, por exemplo, a que ocorre com os empregados que, na saída do expediente, não podem esperar uma



chuva passar na segurança do local de trabalho: as empresas ordenam a saída diante do risco de receber processos.

Diante do exposto e considerando adequada a redação dos dispositivos aqui tratados, rejeitamos as seguintes Emendas: n^{os} 9; 31; 45; 70; 71; 95; 108; 111; 118; 139; 142 e 167.

Intervalo intrajornada

Em relação ao intervalo intrajornada, a reforma trabalhista traz inovações importantes. Além de permitir a sua redução para até 30 minutos, mediante negociação coletiva, pacifica-se o entendimento sobre a indenização do intervalo não concedido, nos moldes do § 4^o do art. 71 da CLT, proposto pelo PLC.

Este dispositivo mantém a indenização sobre o período suprimido do intervalo com acréscimo de 50% sobre o valor da remuneração normal, mas define que ela somente se aplica ao período que de fato foi suprimido. É diverso do que dispõe a Súmula n^o 437 do TST, que definiu que, mesmo que o intervalo seja suprimido em 10 minutos, a hora extraordinária cheia deve ser paga. Além da grosseira invasão à competência deste Congresso Nacional, o entendimento da Súmula provoca insegurança jurídica e desprestigia a isonomia.

Não podemos concordar com o que dizem os opositores da nova redação: que a Súmula n^o 437 deve ser validada porque o intervalo intrajornada só cumpre sua função para a saúde quando concedido integralmente. Não é justo tratar da mesma forma o trabalhador que perdeu seu horário de descanso integralmente e o trabalhador que perdeu apenas alguns minutos.

Portanto, rejeitamos as seguintes Emendas: n^{os} 47; 69; 106; 116; 149 e 177.

Horas extras



A proposta aqui analisada também traz maior segurança jurídica para a contratação de horas extras. Pela redação dada ao art. 59-B da CLT, afasta-se o entendimento atual do TST, no inciso IV da Súmula nº 85, de que a *“habitualidade da prestação de horas extras descaracteriza o acordo de compensação de jornada.”* Com o disposto na Súmula, quando a ocorrência de horas extras faz com que se ultrapasse o limite semanal de 44 horas, o empregador deve remunerar em 50% a mais mesmo as horas adicionais destinadas à compensação acordada. É evidente que este tipo de acordo fica desestimulado, com perdas para o trabalhador que deseja pactuá-lo.

Por sua vez, a redação dada ao § 1º do art. 61 da CLT afasta a exigência de comunicação à “autoridade competente” quando ocorrer a necessidade de se exceder o limite legal de horas extras, como em caso de serviço inadiável. A atual exigência, de comunicação em 10 dias, é considerada meramente burocrática. Já o § 5º do art. 59 garante que as horas extras poderão ser pactuadas por acordo individual.

Considerando satisfatórias as mudanças feitas pelo PLC, rejeitamos as seguintes Emendas: nºs 1; 22; 80; 124; 136; e 168.

Outras emendas referentes à jornada

Foram apresentadas emendas referentes à jornada de trabalho fora do escopo do projeto aqui analisado. Em geral, elas provocam o aumento do custo da hora trabalhada, o que pode desestimular novas contratações e a manutenção dos vínculos já existentes, bem como afastar investimentos produtivos do país e contribuir para a desindustrialização, por ser o nosso custo unitário de trabalho – medida do custo do trabalho corrigida pela produtividade – muito maior que a de nossos competidores. Este tipo de medida também tende a gerar pressão nos preços e comprimir o investimento privado.

Por isso, não concordamos com propostas de redução da jornada semanal para 40 horas; ampliação da licença-maternidade; e criação de licenças anuais para qualificação profissional ou comparecimento a consultas médicas de familiares. São propostas que, embora bem



intencionadas, vão ao sentido contrário da geração de emprego, e são especialmente deletérias ao mercado de trabalho da mulher.

Por isso, rejeitamos as seguintes Emendas: n^{os} 19; 48; 49; 61 e 148.

2. C. 4 Populismo judicial

Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, já falamos diversas vezes neste relatório sobre o problema do populismo, do ativismo judicial. Ele se caracteriza pela infame invasão das competências do Congresso Nacional; pela insegurança jurídica que inibe a criação de empregos; e por decisões impensadas que em seu conjunto acabam por prejudicar o trabalhador. Alguns exemplos já foram dados aqui, como a questão das horas *in itinere* ou da redução do intervalo intrajornada, que punem os brasileiros privando-lhes de melhores possibilidades de deslocamento até o trabalho e da oportunidade de voltar mais cedo do serviço para casa.

Esta reforma trabalhista é bem vinda também por mitigar essa questão. Ao longo da tramitação deste projeto, nos certificamos que as inovações propostas não subtraem direitos constitucionais sagrados, como o acesso à Justiça, e é sobre questões como essa que nos debruçaremos agora.

Na preliminar de constitucionalidade, salientamos como insistentemente a Justiça Trabalhista, liderada pelo TST, adentra em nossas competências e afronta princípios constitucionais como o da legalidade, previsto no próprio *caput* do art. 5º da Carta Magna, o da separação dos Poderes, previsto nos arts. 2º e 60 da Constituição, e o da conformidade funcional. A este respeito, ensina o professor Pedro Lenza, em uma de suas obras sobre o Direito Constitucional, a respeito do intérprete da Constituição:

ao concretizar a norma constitucional, será responsável por estabelecer a força normativa da Constituição, não podendo alterar a repartição de funções constitucionalmente estabelecidas pelo constituinte originário, como é o caso da separação de poderes, no sentido de preservação do Estado de Direito.

Este é um dos princípios constitucionais que a Justiça do Trabalho, enquanto intérprete da Constituição, tem violado de maneira serial.



Ressaltemos mais uma vez o que já observamos antes: este ativismo já foi reconhecido, e criticado, sucessivas vezes pelo próprio Supremo Tribunal Federal (STF).

O atual desenho do processo trabalhista, combinado com este ativismo, gera o inacreditável cenário atual. Segundo o Ministro da Suprema Corte Luís Roberto Barroso, em declaração recente, o país é responsável por 98% das ações trabalhistas do planeta, tendo apenas 3% da população mundial. Todos os anos, produzimos mais ações judiciais na área do que a soma de outros países. Provoco uma reflexão: somos tão especiais assim? O mundo está errado?

Nesse sentido, constam do PLC normas para ampliar a segurança jurídica no que diz respeito às relações do trabalho, conferindo-lhes maior clareza e precisão e assim reduzindo a possibilidade de interpretações divergentes. A proposta pretende também suprir lacunas no caso de temas acerca dos quais a jurisprudência vem criando direitos e obrigações sem fundamento legal e muitas vezes contra aquilo que é negociado coletivamente.

Ativismo e segurança jurídica

Um primeiro grupo de medidas da reforma trabalhista em relação ao ativismo judicial está na redação dada ao art. 8º da CLT, que deveria ser senso comum. Nos §§ 1º a 3º do dispositivo, conforme a redação do PLC, fica expresso que a fonte subsidiária do direito do trabalho é o direito comum; que súmulas e outros enunciados do TST e dos TRT não podem restringir direitos nem criar obrigações que não tenham sido aprovadas pelo Congresso Nacional por meio de lei; e que nas negociações coletivas a Justiça do Trabalho deve analisar apenas a conformidade dos elementos essenciais, se pautando pelo princípio da intervenção mínima na autonomia da vontade coletiva.

Sem essa previsão, temos hoje situações que já exploramos neste texto, como o intervalo intrajornada não usufruído em 15 minutos ser indenizado como se de 1 hora fosse, ou a anulação de negociações coletivas porque um magistrado julga que sabe mais do que o trabalhador o que é melhor para ele próprio.



Não prospera o argumento contrário ao PLC de que ele viola o “*princípio da inafastabilidade do controle judicial*” consubstanciado no art. 5º, inciso XXXV da Carta Magna, que preconiza que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Relembremos: conforme o art. 22, inciso I, da Constituição é ao Congresso Nacional quem compete legislar sobre direito do trabalho, e, conforme o art. 24, inciso I, é competência da União estabelecer normas gerais de direito econômico.

Desta forma, cabe ao Congresso Nacional e, sobretudo, às próprias categorias no âmbito da negociação coletiva, criarem direitos e obrigações, e não ao Judiciário. Embora a interpretação e aplicação das normas não seja uma atividade mecânica, não há dúvida de que cabe ao Judiciário assegurar que os deveres e obrigações existentes por força de lei ou negociação coletiva sejam cumpridos, e não inovar na ordem jurídica para criar novos direitos e obrigações.

Oportuno salientar que muitas danosas decisões judiciais invocam não a lei, mas princípios ou teorias, como a chamada “*teoria da subordinação estrutural*”, para inovar na ordem jurídica. Há uma profusão de ações reconhecendo vínculos empregatícios e responsabilidades trabalhistas entre empregados de uma empresa A e o empregador de uma empresa B, meramente porque B e A pertencem a uma mesma cadeia produtiva. Há previsão legal para essas condenações? Não. Isto impede que os juízes criem normas, à revelia do Congresso? Também não.

A segurança jurídica é um princípio constitucional, conforme o que exige, dentre outras garantias dirigidas às pessoas em geral, estabilidade para o passado, compreensibilidade no presente e previsibilidade para o futuro.

É fundamental observar aqui que o objetivo da proposta não é proteger empresas ou considerá-las hipossuficientes. É proteger a pessoa, tanto as incluídas, as empregadas com carteira assinada, quanto as excluídas: as desempregadas, as informais, as desalentadas. São elas que são penalizadas pela insegurança jurídica que inibe a criação de empregos, e não os patrões.



Neste sentido, não nos convencem os argumentos apresentados contrários à nova redação do art. 8º, que fazem sentido unicamente para os grupos de interesse que os vocalizam.

Outra disposição de interesse na questão de segurança jurídica é a do art. 10-A da CLT, como proposta pelo PLC, que cria um procedimento e ordem de execução para ex-sócios de empresas.

O tema não está atualmente presente na CLT e o Judiciário tem decidido que ex-sócios podem arcar com passivos trabalhistas, mesmo tendo deixado a empresa há anos, e até mesmo arcar antes dos atuais proprietários. Julgamos que o dispositivo é necessário para contornar essas decisões que trazem evidentes consequências sobre a insegurança jurídica e o investimento no país.

Da mesma forma, consideramos legítima a previsão para o art. 448-A, que prevê que a empresa sucessora será responsável pelas dívidas trabalhistas da sucedida, exceto se for comprovada fraude na sucessão, caso em que as duas responderão igualmente.

Igualmente é meritória a redação do § 3º no art. 2º da CLT feita pelo PLC, que prevê que não basta para categorização de grupo econômico a mera identidade dos sócios, mas sim a demonstração de interesse integrado, efetiva comunhão de interesses, e atuação conjunta das empresas. A Justiça do Trabalho entende atualmente de maneira diversa, gerando grande insegurança jurídica uma vez que uma empresa pode ter de arcar com custos trabalhistas de outra, entendimento que merece ser confrontado. Mais uma vez salientamos: a insegurança jurídica desincentiva o emprego formal e desestimula o investimento do setor privado (que, por sua vez, também é catalisador de empregos).

Por isso, estão rejeitadas as seguintes Emendas: nºs 4; 13; 29; 44; 52; 53; 56; 84; 100; 120; 131; 162; 170; 172 e 192.

Processo trabalhista

As alterações feitas pela reforma ao processo do trabalho devem ser entendidas à luz dos princípios da economia processual e da celeridade



processual, consubstanciado no último dos 78 incisos do art. 5º da Constituição, que prevê:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

As inovações podem ser entendidas sob os ensinamentos a respeito da *teoria do litígio* feitos pelo professor Steven Shavell, da Escola de Direito de Harvard, na obra *Fundamentos da Análise Econômica do Direito*. Explica-se que o custo *privado* de ingressar com uma ação judicial, se inferior ao custo *social* de ingressar com esta ação, pode levar a um nível de ações que, embora induzido por incentivos privados, é subótimo, danoso do ponto de vista social.

A conclusão é simples: na ausência de riscos e custos percebidos para quem ingressa com uma ação, o sistema judicial tende a ser mal usado, tendendo à sobrecarga, à lentidão. O prejuízo é de toda a sociedade, que financia com tributos este sistema e que convive com a incerteza e insegurança jurídica que só a celeridade processual pode contornar. É isto que ocorre com a Justiça do Trabalho no Brasil. O mais perverso é que, neste caso, a incerteza resultante deste desenho penaliza justamente o nível de emprego.

Por isso, são indispensáveis as previsões do PLC nº 38, de 2017, para o processo trabalhista. Além de propor mecanismos que reduzirão sobremaneira o número de processos judiciais, o projeto traz dispositivos específicos que, ao entrarem em vigor, abrangerão milhões de processos em tramitação na Justiça do Trabalho há anos, permitindo assim que sejam solucionados rapidamente com o suporte do novo comando legal.



Já analisamos neste relatório as inovações que reduzirão o número de processos judiciais, criando “filtros” para a resolução de conflitos, ou, nos termos de José Pastore, professor da USP que participou de nossas audiências, mecanismos de *auto-resolução de conflitos*. Entre eles estão o termo de quitação anual, a homologação de acordos extrajudiciais e a arbitragem para trabalhadores hiperssuficientes.

Agora passemos a analisar, portanto, os dispositivos que contribuirão para a celeridade processual.

O disposto nos arts. 790, 790-B e 791-A da CLT, conforme o PLC, buscam dar racionalidade às demandas judiciais, reduzindo a quantidade de processos e tornando a Justiça Trabalhista mais célere. As mudanças dão eficácia ao disposto no art. 5º, inciso XXIV, que diz:

Art. 5º.....

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Hoje essa exigência tão natural não existe na Justiça Trabalhista, estimulando o seu sobreuso. É essencial ressaltar que não existe Justiça gratuita: ela sempre será custeada por alguém, inclusive por contribuintes pobres.

Outro desestímulo para evitar o uso espúrio e até mal-intencionado da Justiça do Trabalho é a previsão de que a União só responderá pelos encargos dos honorários periciais da parte sucumbente, ainda que beneficiária da justiça gratuita, caso ela “*não tenha obtido em juízo créditos capazes de suportar a despesa (...) ainda que em outro processo*”.

Além de onerar o Estado, os honorários pagos aos peritos em caso de Justiça gratuita são mais baixos e demoram mais tempo a ser recebidos, potencialmente afetando o próprio resultado das decisões. Temos aí, portanto, mais um desenho institucional prejudicial à sociedade.



Ainda a fim de coibir que o processo trabalhista seja usado para “aventuras judiciais”, o PLC traz para o Direito do Trabalho algo que já existe em outros ramos do Direito: a previsão de que a parte que perder a demanda pague honorários de sucumbência.

Ressaltamos: fica protegido desta previsão o beneficiário da gratuidade, extinguindo-se em dois anos esta obrigação, se o beneficiário da gratuidade não obtiver em juízo créditos para pagar a despesa e demonstrar neste prazo que permanece a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão da gratuidade.

Percebe-se que estas medidas aproximam o custo *privado* de demandar o Judiciário com seus custos *sociais*, tornando a quantidade de processos mais racional. Ao mesmo tempo, é primordial ressaltar: **não há qualquer custo em demandar a Justiça Trabalhista para aqueles que forem comprovadamente pobres.**

No mesmo espírito está a proposta do PLC para o art. 844 da CLT. Nele cria-se uma sanção para o reclamante que faltar audiência judicial (hoje, apenas o reclamado é penalizado). É mais um incentivo para a racionalização das demandas. Também neste dispositivo, prevê-se a possibilidade de ausência do reclamado, se houver presença de seu advogado.

Não concordamos com os argumentos contrários colocados pelos opositores desta mudança, que alegam que o processo do trabalho é “*informado preferencialmente pelo princípio da oralidade, que se materializa na identidade física do juiz*” e que haveria ofensa ao princípio geral constitucional da igualdade. Entendemos que retirar esta previsão seria uma medida incompatível com as tecnologias da informação do século 21 e desestimuladora de emprego. Ilustrativamente, pela legislação atual, um filho que pague um cuidador para o seu pai doente em sua cidade de origem deve, se processado, interromper a sua rotina e arcar com os custos de uma viagem – enquanto torce para que a audiência não seja adiada.

Também não concordamos com emendas apresentadas que criam regras privilegiadas, no processo trabalhista, para as advocacias públicas, com o alegado intuito de contornar o insuficiente quadro de pessoal



desses órgãos, ainda que tendo como base a Recomendação nº 2 da Corregedoria Geral do TST, de 23 de julho de 2013, de autoria do então Ministro Corregedor Ives Gandra Martins Filho. Avaliamos não haver motivo para diferenciar o tratamento dado ao Estado em relação ao dado ao ente privado, muitas vezes um microempreendedor ou um empregador doméstico, que têm dificuldades muito mais relevantes em atender os ritos dos processos de trabalho do que os advogados públicos.

Outra vantajosa previsão é a feita pelo PLC para o art. 11-A da CLT, que institui a prescrição intercorrente para processos trabalhistas, de 2 anos. A prescrição intercorrente se refere à perda do direito por razão de inércia do titular de uma execução que não toma as ações para continuidade do processo. Trata-se de medida destinada a garantir justamente a segurança das relações jurídicas, a razoável duração do processo e a sua celeridade, conforme a Constituição. Aliás, o prazo de 2 anos é previsto pela própria Carta Magna, no inciso XXIX do art. 7º, e já é utilizado para execução de créditos tributários da União.

A Súmula nº 114 do TST definiu que a prescrição intercorrente de 2 anos não se aplica à Justiça do Trabalho. Entretanto, a prescrição intercorrente no Direito do Trabalho é aceita pelo Supremo Tribunal Federal, vide a Súmula nº 327 daquela corte. Portanto, entendemos que o PLC meramente insere no texto legal o entendimento que já existe por parte da Corte Constitucional.

Adicionalmente, as inovações constantes do art. 818 da CLT, na forma do PLC, trazem mais segurança jurídica quanto a quem, reclamante ou reclamado, deve ter o ônus da prova. Apesar das definições, há flexibilidade suficiente para que o juízo promova mudanças na análise caso a caso. Nesta hipótese, avaliamos como correta a previsão do PLC de que a audiência deverá ser adiada, para evitar surpresas às partes.

Por fim, precisamos esclarecer um ponto sensível no que tange à racionalização das demandas judiciais: o tratamento dado pela proposta ao **dano extrapatrimonial**. Concordamos com o texto apresentado, uma vez que o Judiciário não deve ser visto como uma “*loteria*”, sob pena de ficar abarrotado por processos e não ser fonte da segurança jurídica que o emprego formal tanto precisa para florescer.



O único direito trabalhista que não é parametrizado hoje é a indenização por danos morais. Há uma ampla diversidade de decisões nessa matéria. Por isso, entendemos que é válido e consoante com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade o texto do PLC para os arts. 223-A, 223-B, 223-C, 223-D, 223-E, 223-F e 223- G da CLT.

Não avalizamos os argumentos contrários apresentados de que esses dispositivos limitam a independência do juiz ou tratam de maneira diversa o rico e o pobre.

Em relação ao primeiro argumento, é necessário rememorar que já são parametrizadas e limitadas, por exemplo, as multas por descumprimento da legislação trabalhista. Em relação ao segundo argumento, é preciso ter em mente que a proposta apenas concede um balizador, evitando a insegurança decorrente de uma profusão de decisões judiciais que não dialogam. Não se trata, portanto, de conceder uma abordagem diferente para ricos e pobres.

Assim, ficam rejeitadas as seguintes Emendas: nºs 6; 46; 54; 55; 57; 88; 115; 146; 156; 159; 165; 173; 176; 178; e 187.

2. C. 5 Terceirização e autônomos

Terceirização

A proposição aqui analisada não altera somente a CLT, mas também modifica a Lei de Terceirização: Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, alterada recentemente pela Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017. O PLC fornece salvaguardas à terceirização, proibindo a pejetização e a recontração de trabalhadores como terceirizados, bem como concedendo aos trabalhadores terceirizados as mesmas condições de trabalho dos demais trabalhadores. Os dispositivos também definem de maneira clara as partes da terceirização.

Uma série de emendas apresentadas a CAE foram, no entanto, contrárias a esta delimitação e às salvaguardas. Alegou-se que o PLC transforma a terceirização em mera intermediação de mão de obra, precarizando as relações de trabalho, e que a terceirização da atividade-fim



não é permitida mesmo com as mudanças aprovadas recentemente pelo Congresso Nacional.

Discordamos dos argumentos elencados por tais emendas. Já há muito tempo deveríamos ter desistido de fazer a **impraticável distinção entre atividade-meio e atividade-fim** de uma empresa para fins de permissão de terceirização, aliás, algo que só existe no Brasil.

Ilustrativamente, o processo de fabricação de uma única boneca *Barbie* se dá em vinte países diferentes. A produção desse brinquedo é ilustrativa dos ganhos de eficiência da terceirização e de como ela se expande pelo mundo. Se a manufatura de um brinquedo como esse já é hiperespecializada, o que se pode esperar de serviços tão complexos quanto os relacionados à medicina, por exemplo?

A mudança de paradigma da terceirização é bem ilustrada olhando grandes companhias de hoje e do passado. Enquanto a *Ford* chegou, no passado, a ser dona até das plantações de seringais para produção de borracha natural usada nos seus carros, hoje a gigante de computação *Dell* não produz exatamente computadores, mas sim organiza uma série de milhares de contratos de fornecedores e empregados. Muitas multinacionais já terceirizaram atividades que vão do desenho do seu produto até o pós-venda, passando até pela política de estabelecimento de preços.

A controvérsia em torno da terceirização deriva da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), que restringiu as possibilidades de terceirização apenas às atividades-meio de uma empresa, vetando-as para as atividades-fim. Sabemos que a decisão gerou grande insegurança, já que na prática delegou para auditores-fiscais e juízes estabelecer qual a atividade-meio e qual a atividade-fim de uma empresa.

Não apenas é difícil em uma economia moderna definir o que é atividade-meio e o que é atividade-fim, como também faz pouco sentido fazer vedações com base nesses conceitos. A terceirização é decorrente da própria especialização do trabalho, tendência que nos últimos séculos permitiu que as sociedades se desenvolvessem e melhorassem a vida das pessoas.



Os ganhos de produtividade da especialização, com a terceirização permitida, serão vantajosos para trabalhadores e para consumidores. Para os trabalhadores, porque novas possibilidades no mercado surgirão, atualmente reprimidas pela proibição da terceirização. Há relatos de que a proibição da terceirização da atividade-fim inibe empreendimentos tão grandes quanto um que geraria 20 mil vagas no País, conforme noticiado em março último pelo jornal *Valor Econômico*. Ao fomentar a especialização e qualificação, também se reduz a rotatividade e inibe a incerteza jurídica. Segundo a pesquisadora Maria Teresa Sadek, até 46% dos processos trabalhistas se relacionam de alguma forma com a vedação à terceirização.

Já os consumidores se beneficiarão da redução de custos promovida pelos ganhos de eficiência da produção feita em cadeia. Para o economista José Márcio Camargo, só é possível consumir *smartphones* hoje porque a terceirização viabiliza seu preço, não tendo existido eles se empresas como a *Apple* ou a *Samsung* não pudessem terceirizar sua produção.

A lógica econômica da terceirização consiste na ideia de que uma organização deve fazer apenas o que sabe fazer melhor, contratando por fora todo resto. Assim, mesmo tarefas em que há afinidade com a atuação de uma empresa podem ser terceirizadas, se os custos de transação de contratar por fora forem menores dos que os ganhos de eficiência de fazê-lo. Dessa forma, o debate sobre terceirização é no fim das contas o debate sobre qual é o tamanho ideal de uma empresa.

No Brasil, a tentativa do Judiciário de vedar a terceirização da atividade-fim trouxe alguns casos emblemáticos. Uma construtora pode terceirizar para firma especializada o serviço de terraplanagem, que é eventual, mas é obviamente relacionado à essência de sua atividade? As operações de *call-center* de uma empresa fazem parte de sua atividade-meio ou de sua atividade-fim? E se for uma telefônica?

Pelo entendimento do Judiciário, um especialista em terraplanagem de uma construtora que decidisse montar seu próprio negócio para prestar com mais eficiência e celeridade este serviço para diversas construtoras e consumidores estaria condenado à falência, porque a Justiça



entende que as empresas não podem contratar este serviço. Da mesma forma, o Judiciário entende que uma telefônica deve concentrar esforços em montar um *call-center* próprio, sem contar com uma empresa especializada para isso, em vez de dedicar seus recursos a melhorar os serviços que presta a seus consumidores, como de telefonia ou de dados.

Desta forma, a própria distinção entre atividade-fim e atividade-meio faria pouco sentido: se uma empresa decide terceirizar uma atividade, essa atividade não pode ser considerada sua atividade-fim. Em uma economia cada vez mais especializada e competitiva, seria impossível que um auditor, procurador ou juiz soubesse determinar quais atividades são fim ou meio para cada segmento da economia. É por isso que não podemos acatar as Emendas que defendem regulamentar a questão como o TST vinha fazendo.

Também não vemos razão em aceitar as emendas que vedam a terceirização no setor de educação ou no setor público. No primeiro caso, procedem as alegações apresentadas de que a terceirização não faz sentido no setor de educação, e é por isso mesmo que não vemos necessidade de imposição legal vedá-la. No segundo caso, porque a terceirização já está proibida no setor público pelo princípio constitucional do concurso público, sendo a previsão em lei redundante.

Outras alterações sugeridas pelos parlamentares à Lei nº 6.019, de 1974, foram no sentido de garantir as mesmas condições de alimentação entre terceirizados e contratados diretamente, algo que o PLC já prevê em nossa avaliação, e de impedir a substituição entre trabalhadores regulares e trabalhadores temporários. Neste último caso, entendemos a obrigação desnecessária, uma vez que o empregador já não possui incentivo para substituir o trabalhador que precisa, e, se de fato houvesse necessidade de modificar um contrato, a vedação ao trabalho temporário apenas implicaria na própria demissão.

Por isso, rejeitamos as seguintes Emendas: nºs 8; 27; 62; 63; 76; 133; 138; 160 e 190.

Autônomos



A proposição também altera o art. 442-B da CLT proposta pelo PLC, que prevê que o autônomo não é empregado da empresa, ainda que preste serviços de forma exclusiva e contínua. Alguns setores da economia necessitam dessa previsão, como o de transporte de cargas, em que milhares de motoristas prestam serviço a empresas preservando sua condição de autônomo. O dispositivo não afasta a competência da Justiça do Trabalho para determinar o vínculo de “falsos autônomos” em caso de fraude.

Assim, a mudança tem o potencial de reduzir a insegurança jurídica e ampliar oportunidades e formalização de autônomos, sem precarização. Por este motivo, não concordamos com as emendas contrárias ao disposto com o intuito de combater a chamada “*pejotização*”. Aliás, o mesmo argumento deve ficar claro para os que receiam que a terceirização se torne uma mera intermediação de mão de obra: nenhum destes dispositivos afasta a competência da Justiça de Trabalho de reconhecer a relação de emprego quando presentes os seus requisitos, previstos nos arts. 2º e 3º da CLT: trabalho prestado por pessoa física, personalidade, onerosidade, não-eventualidade e subordinação.

Esta medida também merece ser analisada à luz da própria Carta Magna. Com efeito, a Constituição assegura de forma ampla a liberdade de exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão, conforme o art. 5º, inciso XIII, bem como a livre iniciativa, conforme o art. 1º, inciso IV, e art. 170, além de mencionar expressamente, por exemplo, ao lado da relação de emprego, o trabalhador avulso, no art. 7º, inciso XXXIV, o cooperativismo e o associativismo no art. 174, § 2º, e a prestação de serviço a qualquer título sem vínculo empregatício, no art. 195, inciso I, alínea *a*.

Adicionalmente, a Constituição prevê como um dos princípios da ordem econômica o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte, conforme o art. 170, inciso IX. O trabalho autônomo é o germe das micro e pequenas empresas, de modo que sua atuação deve ser estimulada, e não inviabilizada sob a permanente ameaça de qualificar-se como vínculo empregatício qualquer relação estabelecida com profissionais autônomos.

Diante do exposto, rejeitamos as seguintes Emendas: nºs 34; 78; 94; 114; 153 e 193.



2. C. 6 Outros temas

Residualmente, foram apresentadas Emendas referentes a outros temas. Entre eles esteve o chamado distrato, previsto no art. 484-A da CLT, proposto pelo PLC. Trata-se de nova forma de encerramento do contrato de trabalho, conhecida também como demissão negociada, que é um meio termo entre a demissão por iniciativa do empregado e a demissão sem justa causa, de iniciativa do empregador.

O dispositivo inserido pelo PLC prevê que o trabalhador poderá movimentar 80% de sua conta do FGTS e receber metade da indenização referente ao aviso prévio e ao FGTS, embora não possa receber o seguro-desemprego. É, portanto, uma opção vantajosa para um trabalhador que não receberia nada caso, por exemplo, quisesse mudar de emprego. A medida também desestimula o acordo informal, em que empregador e empregado pactuam uma falsa demissão sem justa causa para que o empregado possa receber verbas de seguro-desemprego e FGTS, devolvendo posteriormente as indenizações ao empregador.

Há vantagens, portanto, para o empregado, para o empregador e para as próprias finanças públicas, além de possíveis ganhos de produtividade ao se desestimular a rotatividade espúria que prejudica o investimento das empresas em qualificação profissional. Entretanto, defendeu-se por opositores a supressão do dispositivo sob o argumento de que o empregado *“será facilmente compelido a aceitar o “acordo” com redução dos direitos que receberia se fosse despedido sem justa causa”*. Entendemos que tal argumento é falho ao não perceber que a grande possibilidade de represália que o empregador tem sobre o empregado é justamente a própria demissão.

Outras inovações importantes tratadas pelo PLC são aquelas que ampliam a liberdade sobre a estrutura remuneratória pelas empresas. No art. 457 da CLT, como proposto pelo PLC, define-se que não integram a remuneração fixa do trabalhador parcelas eventuais como prêmios e diárias de viagem, com o intuito de estimular o seu uso, evitando que incidam sobre elas tributos ou que sejam incorporadas de maneira permanente ao contrato de trabalho – com evidentes efeitos positivos também sobre a produtividade.



No mesmo sentido, o § 2º do art. 468 da CLT proposto pelo PLC, veda a incorporação de gratificação de exercício de função. Atualmente, o TST, por meio da Súmula nº 372, entende que a gratificação deve ser incorporada após 10 anos de desempenho da função, com óbvias consequências adversas sobre a produtividade e sobre estes próprios trabalhadores, que correm o risco de se tornar indesejáveis, para as empresas, na função. Não concordamos com o argumento de que o dispositivo seria inconstitucional por ofender os princípios da irredutibilidade salarial e de proteção ao emprego.

Ainda em relação à remuneração e produtividade, o art. 461 da CLT, conforme redação dada pelo PLC, é atualizado para permitir ganhos de produtividade e renda, ao confrontar o entendimento atual do Judiciário, para que profissionais de uma mesma função possam ter remunerações diferentes de acordo com sua performance. Em seu § 5º, evita-se que haja equiparação em cadeia, sem contrapartida de produtividade, com a remuneração antiga de um empregado que não exerce mais a função ou de um empregado de outra localidade de uma empresa.

Outras emendas se dedicaram a propor melhoria da remuneração do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); extinguir as contribuições obrigatórias ao “Sistema S” ou transferir a arrecadação para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); criar o trabalho multifunção (*multitask*); proibir a demissão sem justa causa no Brasil; e melhorar a correção de valores julgados pela Justiça Trabalhista.

Entendemos que são mudanças impertinentes por não se relacionarem diretamente aos temas tratados pelo projeto, e que poderão ser mais bem aproveitadas nas discussões de outros projetos que tramitam nesta Casa.

Por fim, não concordamos, por óbvio, com emendas que alteram a cláusula de vigência deste projeto; condicionam a aprovação deste projeto à aprovação em referendo popular; e rejeitam totalmente a proposta.

Assim, rejeitamos as seguintes Emendas apresentadas à Comissão: nºs 7; 10; 11; 36; 37; 69; 73; 74; 79; 93; 97; 113; 129; 134; 140; 152; 157; 158 e 191.



3. Recomendações de vetos

Em que pese nossa convicção pelo necessário aperfeiçoamento das leis trabalhistas, pautada pelo binômio flexibilização e proteção, não podemos estar alheios às críticas construtivas apresentadas ao projeto pelos participantes das audiências públicas que realizamos, pelos representantes sindicais que recebemos e pelas emendas apresentadas pelas Senhoras Senadoras e Senhores Senadores a esta Comissão.

Deste modo, concertamos junto ao Poder Executivo que alguns itens da proposta em tela devem ser vetados, podendo ser aprimorados por meio da edição de medida provisória que contemple ao mesmo tempo o intuito do projeto aprovado na Câmara dos Deputados e o dever de proteção externado por muitos parlamentares.

Portanto, são os seguintes os pontos do projeto que compõem este entendimento institucional:

Gestante e lactante em ambiente insalubre

Entendemos ser inoportuna a alteração pretendida para o art. 394 da CLT. Este dispositivo dispõe sobre o afastamento da empregada em período de gestação e lactação de acordo com as condições de insalubridade. Reconhecemos que há uma demanda legítima a favor da mudança proposta pelo PLC por parte de médicas e enfermeiras do setor de saúde, que desejam ter a opção de trabalhar nestas situações. Porém, o dispositivo como está implicaria abrir espaço para abusos contra mulheres menos esclarecidas, com menor poder de barganha e em ambientes mais insalubres e desprotegidos do que os hospitais.

Julgamos que a missão de reformar a CLT é a de buscar um equilíbrio que contemple o mercado de trabalho de diversos “Brasis”, e não o de legislar pela exceção de acordo com demanda deste ou daquele setor.

Neste sentido, nos sensibilizam os argumentos apresentados sobre esta questão pelo Senador Fernando Bezerra Coelho, na Emenda nº 15; Senador José Pimentel, na Emenda nº 33; Senadora Vanessa Grazziotin, na Emenda nº 89; Senadores Paulo Paim e José Pimentel, na Emenda nº 92;



Senadora Lúcia Vânia, na Emenda nº 107; e Senadora Kátia Abreu, na Emenda nº 109. Têm razão Suas Excelências de que a norma atual protege não apenas a mulher, mas o próprio nascituro.

Conforme o referido concerto para aprovação da matéria, com posterior veto e regulamentação dos dispositivos aqui tratados, rejeito as seguintes Emendas: nºs 15; 33; 89; 92; 107 e 109.

Serviço extraordinário da mulher

Também somos contrários à revogação do art. 384 da CLT, que prevê que, para que a mulher possa efetuar o serviço extraordinário, deve a ela ser concedido obrigatoriamente 15 minutos de descanso. Novamente, embora reconheçamos a demanda pela mudança, também reconhecemos que em muitos setores a manutenção da norma é necessária para proteger a higiene, saúde e segurança da mulher.

Frisa-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), em anos recentes, considerou constitucional a previsão do art. 384, no julgado do Recurso Extraordinário nº 658.312, com repercussão geral. O relator, Ministro Dias Toffoli, foi particularmente sensível em seu voto ao reconhecer que o dispositivo se justifica por haver “*um componente orgânico, biológico, inclusive pela menor resistência física da mulher*” e um componente social que decorre da dupla jornada da mulher. O Ministro foi acompanhado na ocasião pela maioria do Pleno, incluindo com os votos das Ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber. Neste sentido, fica prestigiada a Emenda nº 90, da Senadora Vanessa Grazziotin.

Todavia, diante do pacto estabelecido entre as lideranças do Congresso Nacional e do Poder Executivo, fica rejeitada a Emenda nº 90.

Acordo individual para a jornada 12 por 36



Outro ponto fundamental que precisa ser mais bem regulamentado é o referente à previsão do art. 59-A da CLT, como proposta pelo PLC, que permite que acordo individual estabeleça a chamada jornada 12 por 36. Entendemos que a mudança é até constitucional, já que a Constituição é clara ao diferenciar o que pode ser negociado por acordo individual e por acordo coletivo, não vedando no inciso XIII do art. 7º que questões de jornadas sejam pactuadas por acordo individual.

No entanto, entendemos que da forma como consta no projeto, a previsão não protege suficientemente o trabalhador, que pode ser compelido a executar jornadas extenuantes que comprometem a sua saúde e até a sua segurança. Permitir a jornada 12 por 36 por acordo ou convenção coletiva nos parece suficiente para flexibilizar a jornada nos setores em que a realidade da atividade necessita deste tratamento diferenciado.

O veto, com regulamentação desta questão por medida provisória, é o que recomendamos, prestigiando as sugestões do Senador Otto Alencar, na Emenda nº 15; do Senador José Pimentel, nas Emendas nº 32 e 91; do Senador Paulo Paim, na Emendas nºs 67 e 91; do Senador Humberto Costa, na Emenda nº 117; e do Senador Lindbergh Farias, na Emenda nº 141.

Conforme o acordo descrito anteriormente, ficam rejeitadas as seguintes Emendas: nºs 15; 32; 67; 91; 117 e 141.

Trabalho intermitente

Sem dúvida, uma das principais inovações desta proposta é a criação do trabalho intermitente, feita pelos arts. 443 e 452-A da CLT, na forma do projeto. Não concordamos com os argumentos colecionados pelos opositores da proposta de que ela transfere o risco da atividade econômica da empresa para o empregador, violando a função social da propriedade prevista na Constituição e tratando o trabalhador como um insumo qualquer. Pelo contrário, esta é uma medida destinada a reduzir nossos altos índices de rotatividade e a permitir a inclusão no mercado de trabalho de jovens, mulheres e idosos, que têm maior dificuldade de cumprir a jornada “cheia”.



Entretanto, é necessária cautela. Esta mudança tem que ser feita de maneira segura, e não drástica. Futura medida provisória deve conceder salvaguardas necessárias para o trabalhador e talvez delimitar setores em que este tipo de jornada vai ser permitida.

Muito embora acreditemos que a realidade de diversos setores da economia não se enquadra na lógica do trabalho intermitente, esta regulação não pode ser deixada para ser feita isoladamente pelo mercado. Temos de reconhecer que há enorme desigualdade no grau de maturidade das relações de trabalho pelo País, e que permitir o trabalho intermitente de qualquer forma pode levar a abusos e à precarização.

Portanto, recomendamos o veto e a edição de medida provisória tratando deste item. Desta forma estaremos também prestigiando os sensíveis argumentos colocados na Emenda nº 51 pelo Senador Armando Monteiro, que é relator do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 218, de 2016, que se aprofunda sobre esta questão. Também caminham na direção do que decidimos os anseios do Senador Cristovam Buarque, autor da Emenda nº 58; da Senadora Kátia Abreu, autora da Emenda nº 185; do Senador Humberto Costa, autor das Emendas nºs 125 e 130; do Senador Lindbergh Farias, autor da Emenda nº 151; do Senador José Pimentel, autor das Emendas nºs 24, 35 e 101 – esta última com o Senador Paulo Paim; e da Senadora Vanessa Grazziotin, autora da Emenda nº 3.

Entretanto, o acordo do Poder Legislativo com o Poder Executivo é que este item seja aprovado conforme o texto atual, sendo posteriormente vetado e possivelmente regulamentado por medida provisória. Por isso, estão as rejeitadas as seguintes Emendas: nºs 3; 24; 35; 51; 58; 101; 125; 130; 151; e 185.

Representantes dos empregados

Outro ponto que merece maior reflexão é o disposto nos arts. 510-A, 510-B, 510-C e 510-D da CLT na forma do PLC nº 38, de 2017. Estes dispositivos finalmente regulamentam o art. 11 da Constituição:



Art. 11. Nas empresas de mais de duzentos empregados, é assegurada a eleição de um representante destes com a finalidade exclusiva de promover-lhes o entendimento direto com os empregadores.

Este representante, que além de estar previsto na Constituição também é comum em outros países, poderia se ocupar de questões mais cotidianas da vida dos trabalhadores. Vejamos o que prevê o art. 510-B da CLT, conforme o projeto:

Art. 510-B. A comissão de representantes dos empregados terá as seguintes atribuições:

I – representar os empregados perante a administração da empresa;

II – aprimorar o relacionamento entre a empresa e seus empregados com base nos princípios da boa-fé e do respeito mútuo;

III – promover o diálogo e o entendimento no ambiente de trabalho com o fim de prevenir conflitos;

IV – buscar soluções para os conflitos decorrentes da relação de trabalho, de forma rápida e eficaz, visando à efetiva aplicação das normas legais e contratuais;

V – assegurar tratamento justo e imparcial aos empregados, impedindo qualquer forma de discriminação por motivo de sexo, idade, religião, opinião política ou atuação sindical;

VI – encaminhar reivindicações específicas dos empregados de seu âmbito de representação;

VII – acompanhar o cumprimento das leis trabalhistas, previdenciárias e das convenções coletivas e acordos coletivos de trabalho.

.....

Assim, o representante poderia ser uma figura que amplie no dia a dia o diálogo entre empresas e trabalhadores, melhorando as condições de trabalho e solucionando problemas menores que hoje acabam congestionando o Judiciário.

Por outro lado, entendemos que a regulação de um dispositivo constitucional merece uma discussão mais cuidadosa. É preciso que fique mais clara a diferença de atribuições entre estes representantes e os sindicatos, sob pena de serem corroídas as estruturas que defendem os trabalhadores, com risco de desproteção.



Desta forma, recomendamos o veto do dispositivo com posterior regulamentação, se conveniente por medida provisória. É neste sentido que caminha o proposto na Emenda nº 82, da Senadora Vanessa Grazziotin; na Emenda nº 169, do Senador José Pimentel; na Emenda nº 184, da Senadora Kátia Abreu.

Assim, ficam rejeitadas também as Emendas nºs 82; 169 e 184.

Negociação do intervalo intrajornada

De forma semelhante, julgamos não estar madura a discussão referente à prevalência do negociado sobre o legislado em relação ao intervalo intrajornada, que poderia ser reduzido para até 30 minutos na forma do inciso III do art. 611-A.

Pautados pelo binômio flexibilidade e proteção, consideramos que esta proposta merece maior reflexão, sob risco de gerar precarização das condições de trabalho, com consequências sobre a saúde e a segurança do trabalhador.

Assim, recomendamos o veto deste inciso que deverá ser regulamentado por medida provisória.

Ficam, portanto, prestigiadas as Emendas nºs 106, da Senadora Lúcia Vânia; e 174, da Senadora Kátia Abreu.

Formalmente, rejeitamos as Emendas nºs 106 e 174.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

