

## **EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO CONTRARIA PARECER DA AGU**

Rosildo da Luz Bomfim<sup>1</sup>

**RESUMO :** A Extinção do Ministério do Trabalho, através da MP 870 de 01/01/2019, e a incorporação de suas funções ao Ministério da Economia é alvo de constantes discussões dos pesquisadores e estudiosos do direito. Estas discussões serão aqui abordadas a partir do prisma da (in) constitucionalidade e do parecer nº 00592/2018/CONJUR-MTB/CGU/AGU da Advocacia Geral da união que opinou pela não extinção do Ministério do Trabalho. À luz de diversos dispositivos constitucionais será abordada a formatação do Ministério do Trabalho nos moldes da garantia dos valores sociais do trabalho e, via de consequência, assegurar a dignidade da pessoa humana do trabalhador. Os propósitos do extinto Ministério do Trabalho não se coadunam com os fins do Ministério da Economia. Uma breve discussão a respeito dessa incompatibilidade será encaminhada a seguir. Por fim, já nas considerações finais, será demonstrada a ausência de urgência para extinção do Ministério do trabalho o que coloque em cheque a utilização de Medida Provisória para a referida extinção, já que um dos requisitos da utilização de Medidas provisórias é justamente o caráter de urgência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Extinção do Ministério do Trabalho

**SUMÁRIO:** 1. PRESTÍGIO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO - 2. PARECER DA AGU EM DESFAVOR DA EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - 3. AUTORIDADE COMPETENTE PARA EXTINÇÃO DE MINISTÉRIOS – 4. CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DE MEDIDA PROVISÓRIA.

---

<sup>1</sup> Professor. Autor de Artigos e Obras literárias no campo jurídico, Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros e integrante da Comissão de Direito do Trabalho do IAB. Membro da Escola Superior da Advocacia (ESA) e Toga Estudos Jurídicos, atuando no preparatório para Juiz, Ministério Público, Defensoria Publica, entre outras carreiras.

## 1. PRESTÍGIO CONSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO

A Constituição Federal sempre primou pela garantia dos Direitos Sociais, sobretudo dos Direitos dos Trabalhadores.

Diversos dispositivos da Constituição Federal prestigiam os Direitos Sociais Trabalhistas, a saber:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – (...);

II – (...);

**III - a dignidade da pessoa humana;**

**IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;**

Art. 170. A ordem econômica, fundada na **valorização do trabalho humano** e na livre iniciativa, tem por fim **assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – (...);

II – (...);

III – (...);

IV – (...);

V – (...);

VI – (...);

VII – (...);

**VIII - busca do pleno emprego;**

Art. 193. A ordem social tem como base o **primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.**

O extinto Ministério do Trabalho, para tornar eficazes os preceitos constitucionais, exerceria as seguintes funções, nos termos do anexo I do Decreto 8.894/2016:

Art. 1º. O Ministério do Trabalho, órgão da administração pública federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - de apoio ao trabalhador;

II - política e diretrizes para a geração de emprego e renda e política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho;

III - fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, e aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas;

IV - política salarial;

V - formação e desenvolvimento profissional;

- VI - segurança e saúde no trabalho;
- VII - política de imigração; e
- VIII - cooperativismo e associativismo urbanos.

## **2. PARECER DA AGU EM DESFAVOR DA EXTINÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO**

Ora, em razão da grandeza constitucional das funções do Ministério do Trabalho, a Advocacia Geral da União em parecer nº 00592/2018/CONJUR-MTB/CGU/AGU foi contra a extinção do Ministério do Trabalho, nos seguintes termos:

PARECER nº 00592/2018/CONJUR-MTB/CGU/AGU ASSUNTOS: NORMAS E RITOS DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS, CÍVEIS E PENAIIS EMENTA: I. Direito Constitucional e do Trabalho. II. Consulta relativa à viabilidade constitucional de eventual extinção ou desmembramento do Ministério do Trabalho. III. Competências institucionais unificadas numa mesma unidade administrativa. Princípio da Eficiência. IV. Convenções da Organização Internacional do Trabalho. Brasil membro fundador. V. Cenário internacional de proteção ao trabalhador e à relação tripartite no diálogo social. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria Executiva desta Pasta Ministerial, por meio do DESPACHO Nº 137/2018/SE/MTb, de 27 de novembro de 2018, relativamente aos aspectos legais e constitucionais referentes à aplicabilidade do art. 10, da Carta Política do País, no caso de eventual extinção ou desmembramento do Ministério do Trabalho. 1. Considerações Introdutórias intrinsecamente ligadas ao sistema capitalista, o Direito do Trabalho surge como reação à exploração desumana do trabalho quando da Revolução Industrial. Na lição de Vólia Bomfim Cassar [1]: O Direito do Trabalho nasce como reação ao cenário que se apresentou com a Revolução Industrial, com a crescente e incontrolável exploração desumana do trabalho. (...) Assim, a prática de que "contrato faz lei entre as partes" colocava o trabalhador em posição inferior de barganha que, em face da necessidade, acabava por aceitar todo e qualquer tipo de cláusula contratual, submetendo-se a condições desumanas e degradantes (...). Daí a necessidade de um novo sistema legislativo protecionista, intervencionista, em que o Estado deixasse a sua apatia natural e comum, sua inércia e tomasse um papel paternalista, intervencionista, com o intuito de impedir a exploração do homem pelo homem, de forma vil. (...) A partir daí, nasce o Direito do Trabalho, com função tutelar, econômica, política, coordenadora e social. Com o desenvolvimento das relações sociais, as demandas relacionadas à regulamentação do trabalho tornaram-se cada vez mais complexas, o que demanda uma ação coordenada de todas as partes envolvidas nessa relação jurídica: empregadores, empregados e Estado regulador. É nesse contexto que se mostra necessária a construção de verdadeiras "praças públicas de debate" sobre as relações de trabalho, assegurando o diálogo e a articulação das políticas públicas de emprego. Somente assim é possível promover, em sua plenitude, os fundamentos do Estado Democrático de Direito brasileiro, expostos no artigo 1º, inciso IV, da Constituição: os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. A Constituição reforça a necessidade de participação democrática na definição das políticas públicas de trabalho em seu artigo 10: Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. É certo que um dos principais órgãos públicos a promover as políticas

públicas de emprego, na forma delineada pela Constituição, é o Ministério do Trabalho. Com efeito, no Brasil, o Ministério do Trabalho, criado por Getúlio Vargas em 1930, pelo Decreto nº 19.433, consistindo em uma das Pastas mais antigas do período republicano, é responsável por assegurar o equilíbrio nas relações de trabalho, sobretudo em sua ação de promotora das políticas públicas de emprego, de garantidora da unicidade sindical e de órgão atuante no desenvolvimento e na fiscalização das normas de segurança e saúde do trabalho, atribuições que, a nosso sentir, considerando o regramento constitucional, demandam atuação especializada, permanente e concentrada em um único órgão público.

2. Promoção de Políticas Públicas de Emprego. O Ministério do Trabalho mostra-se à frente das mais variadas políticas públicas de emprego. Maria Paula Dallari Bucci conceitua políticas públicas como "arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias formalizadas ou programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, e resultam de processos conformados juridicamente" [2]. Dentre os órgãos internos da estrutura do Ministério do Trabalho, voltam-se predominantemente à promoção de políticas públicas de emprego a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), a Secretaria de Relações de Trabalho (SRT), a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), a Subsecretaria de Economia Solidária (SENAES), a Escola do Trabalhador, os Conselhos do FGTS e do FAT e a Diretoria de Imigração. Veja-se que a abrangência de ações desenvolvidas pela Pasta alcança desde a qualificação profissional de trabalhadores até a colocação de imigrantes no mercado de trabalho, em ações coordenadas e desenvolvidas por profissionais com conhecimentos específicos sobre o tema. A promoção de políticas públicas de emprego é imperativo de conduta previsto na própria Constituição, quando, por exemplo, estabelece como fundamento da República Federativa do Brasil o valor social do trabalho (CF, art. 1º, IV), bem como que a ordem social nacional tem como base o primado do trabalho (CF, art. 193). As políticas promovidas pelo Ministério do Trabalho, que buscam, em essência, a reinserção dos trabalhadores no mercado formal, revelam-se ainda mais importantes, considerado o cenário atual, em que a taxa de subutilização da força de trabalho alcança 24,6% da população brasileira, ou seja, aproximadamente 27,6 milhões de pessoas [3]. Ora, é cediço que o desenvolvimento econômico e a abertura de postos de trabalho formal são medidas intrinsecamente correlacionadas, envolvendo um ciclo virtuoso de promoção recíproca. É dizer: o crescimento econômico estimula a criação de postos de trabalho, os quais, por seu turno, impulsionam a renda, o consumo e, por consequência, a produção de bens e de serviços, impactando positivamente a taxa de desenvolvimento do país. Trata-se, inclusive, de uma constatação de nossa Constituição ao estabelecer que "a ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais".

3. Da Unicidade Sindical e da Negociação Coletiva a organização sindical brasileira é caracterizada pela divisão entre sindicatos, federações e confederações, sendo estas duas últimas denominadas entidades de grau superior. Em 2008, a Lei nº 11.648 trouxe o reconhecimento jurídico das centrais sindicais, as quais não fazem parte do sistema confederativo, mas têm importante papel como órgão de cúpula, coordenando as demais entidades. Os sindicatos são entidades associativas que representam e buscam a tutela do interesse dos trabalhadores e dos empregadores. Segundo o artigo 511 da CLT, sindicatos seriam as associações para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas. Conforme o artigo 8º, inciso III, da Constituição, ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos da categoria, inclusive em questões judiciais e administrativas.

Lado outro, tem-se por totalmente incompatível com a Constituição a simples extinção do Ministério do Trabalho, já que consta expressamente na Carta Magna, que a República Federativa do Brasil tem por fundamento o valor social do trabalho e o compromisso de desenvolver uma ordem social embasada no primado do trabalho. Em razão das disposições constitucionais tratadas nesta manifestação, acredita-se que não se pode simplesmente abrir mão do principal órgão responsável

pela promoção das políticas públicas nacionais de trabalho emprego, sobretudo sob o ilusório argumento de que a extinção tornará as relações econômicas e os negócios no país mais livres. Efetivamente, vários países considerados livres pelo ranking da Heritage Foundation [5] possuem Departamentos e Ministérios voltados à promoção de políticas públicas de trabalho e emprego, como, por exemplo, Hong Kong [6], Nova Zelândia [7], Austrália [8], Reino Unido [9] e Estados Unidos [10]. Tal constatação reforça que o desenvolvimento econômico e a abertura de postos de trabalho formal são medidas intrinsecamente correlacionadas, envolvendo um ciclo virtuoso, no qual a existência de um órgão público especializado e coordenado para promoção de políticas públicas de trabalho e emprego exerce um papel fundamental. Não bastasse a relevância do Ministério do Trabalho para a promoção das políticas públicas de emprego em um país marcado pela acentuada disparidade de renda, esta Pasta mostra-se responsável pelo recolhimento, compilação e publicação periódica das estatísticas básicas de trabalho no país, em cumprimento às obrigações internacionalmente assumidas pelo Brasil por meio da Convenção nº 160, da OIT. Os dados coletados e avaliados pelos servidores deste Ministério são instrumentos indispensáveis à melhor condução dos rumos econômicos do Brasil. Cita-se, como exemplo, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), utilizado para elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais. Por meio do índice, é possível fiscalizar os processos de contratação e demissão de trabalhadores, estabelecer medidas contra o desemprego, bem como efetuar o controle e evitar desvios em benefícios sociais como o seguro-desemprego. Consigne-se por fim, que a relação tripartite no que se refere a direitos e obrigações em matéria de Direito do Trabalho é objeto das Convenções nº 144 e 160, da Organização Internacional do Trabalho, as quais o Brasil é signatário e membro fundador, participante da primeira reunião em 1919. É o entendimento deste órgão de consultoria jurídica. Encaminhe-se o presente feito ao Gabinete do Sr. Secretário Executivo. Brasília-DF, 29 de novembro de 2018. F. MOACIR BARROS Advogado da União/CONJUR/M.

As funções do extinto Ministério do Trabalho não se coadunam com as funções do Ministério da Economia, que sequer possui aporte técnico para assumir tais funções.

### **3. AUTORIDADE COMPETENTE PARA EXTIÇÃO DE MINISTÉRIOS**

Ademais, a extinção do MTE só poderia ser feita através do processo legislativo regular, uma vez que não há como dar-se extinto órgão estatal através de Decreto da Presidência da República, como nos ensina o artigo 61, § 1º, II, “e” c/c artigo 84, VI, “a”, ambos da Constituição Federal, que têm as seguintes dicções:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais

Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 84, inciso VI;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Como se percebe, exige-se lei de iniciativa privativa do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos Municipais, dentro dos limites de suas competências, abrangendo a administração direta e suas autarquias para que se possa, no caso da Presidência de República, extinguir Ministérios.

O pressuposto da MP, de acordo com o artigo 62 da Constituição Federal, é urgência e relevância, cumulativamente, como se percebe pelos quadrantes impostos pelo artigo retromencionado:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

#### **4. CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DE MEDIDA PROVISÓRIA**

Certo que a Constituição atribuiu ao Executivo a competência legislativa para emissão de MP, mas, por outro lado, a Carta Republicana ampliou as possibilidades de controle sobre atos legislativos proferidos pelo Executivo, no que tange a relevância e urgência da emissão de MP's (controle jurisdicional e parlamentar).

Segundo Marco Aurélio Grego “não existe urgência se a eficácia da disposição só puder ser materializada após um lapso temporal suficientemente amplo que permitiria a tramitação normal do processo legislativo, em algumas de suas formas disciplinadas na Constituição”.

Ora, a extinção do MTE e a transferência de suas funções ao Ministério da Economia não se pauta na agenda de urgência, tanto assim que, muito embora as funções do MTE tenham sido parcialmente transferidas para o Ministério da Economia nos termos dos artigos 31,

incisos XXXI *usque* XXXVII e, ainda, artigo 32, V, VIII, XXVIII e XXX, o recente Ministério não assumirá as funções do extinto MTE de plano, como se percebe pelo texto do artigo 83 da MP 870 de 01/01/2019, que menciona:

Art. 83. As competências, a direção e a chefia das unidades do Ministério do Trabalho existentes na data de publicação desta Medida Provisória ficam transferidas, até a entrada em vigor das novas estruturas regimentais:

I - para o Ministério da Justiça e Segurança Pública:

- a) a Coordenação-Geral de Imigração;
- b) a Coordenação-Geral de Registro Sindical; e
- c) o Conselho Nacional de Imigração;

II - para o Ministério da Cidadania:

- a) a Subsecretaria de Economia Solidária; e
- b) o Conselho Nacional de Economia Solidária; e

III - para o Ministério da Economia: as demais unidades administrativas e órgãos colegiados.

Parágrafo único. O Ministério da Economia prestará o apoio necessário às unidades administrativas previstas no caput até que haja disposição em contrário em ato do Poder Executivo Federal ou em ato conjunto dos Ministros de Estado envolvidos.

O supramencionado artigo demonstra a evidente falta de urgência para expedição da MP 870 de 01/01/2019 que, dentre outras providências, extinguiu o MTE.

Certo que o STF tem jurisprudência no sentido de ser viável a análise de urgência de MP, sem agressão à independência dos Poderes, quando a falta dos requisitos para sua expedição seja evidente, como se percebe pela parte da ementa da ADI 1.647-4, onde consta:

CONSTITUCIONAL. MEDIDA PROVISÓRIA NÃO REJEITADA EXPRESSAMENTE: REEDIÇÃO: POSSIBILIDADE. REQUISITOS DE URGÊNCIA E RELEVÂNCIA. PREVIDENCIÁRIO: CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES AO PSSSP.

I. - (...)

II. - Requisitos de urgência e relevância: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo. Todavia, se tais requisitos -- relevância ou urgência -- evidenciarem-se improcedentes, no controle judicial, o Tribunal deverá decidir pela ilegitimidade constitucional da medida provisória. Precedentes: ADIns 162-DF, Moreira Alves, 14.12.89; e 1.397-DF, Velloso, RDA 210/294.

III. - Legitimidade da cobrança da contribuição dos servidores públicos para o PSSSP, na forma da Med. Prov. 560/94 e suas reedições. A questão da inconstitucionalidade de dispositivos das citadas medidas provisórias, que não observaram o princípio da anterioridade nonagesimal: ADIn 1.135-DF, Velloso, Perte (vencido) nce p/acórdão, Plenário, 13.8.97, "DJ" de 05.12.97. Essa questão,

entretanto, não é objeto desta ADIn 1.647-PA. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

O artigo 83 da MP 870 de 01/01/2019 denota claramente que o Excelentíssimo Presidente de República, em afronta ao Princípio da Independência dos Poderes, tenta usurpar competência do Poder Legislativo, uma vez que não há urgência para a expedição da MP que deve passar pelo procedimento legislativo determinado na CRFB.

## **CONCLUSÃO**

Através do procedimento legislativo haverá tempo razoável para o tema ser debatido em sociedade com convite aos atores interessados, como **MATI, SINDICATOS, ACAT, ABRAT, OAB, IAB**, entre outros, além de respeitar o procedimento legislativo constitucional.