

RELAÇÃO DE EMPREGO, ESTADO E ECONOMIA: reflexões a partir da pandemia da COVID-19

*EMPLOYMENT RELATIONSHIP, STATE AND ECONOMY:
reflections from the COVID-19 pandemic*

*José Claudio Monteiro de Brito Filho **
*Daniela Salesse ***

RESUMO: Estudo que pretende analisar as medidas que vêm sendo adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo da União para combater os efeitos na Economia e nas relações de trabalho em razão da pandemia da COVID-19, refletindo a respeito das condições dessas medidas de proteger os sujeitos da relação de emprego e a atividade produtiva. É, essencialmente, um estudo teórico-normativo, mas que se serve dos dados disponíveis para sustentar a análise que será feita. A discussão ocorre em duas etapas. Primeiro, apresentando as medidas que já foram adotadas em relação à temática em estudo e, depois, mostrando as questões que criaram dificuldades para um manejo mais suave da crise vivenciada. Finaliza com uma conclusão que sintetiza as ideias expostas e que responde ao problema de pesquisa que norteia a análise e deflui do objetivo geral do estudo.

PALAVRAS-CHAVE: Relação de emprego. Emprego e renda. Atuação do Estado. Economia. COVID-19.

ABSTRACT: Study that intends to analyze the measures that have been adopted by the Executive and Legislative Powers of the Union to combat the effects on the Economy and on labor relations due to the pandemic of COVID-19, reflecting on the conditions of those to protect the subjects of the relationship of employment and productive activity. It is essentially a theoretical-normative study, but it uses the available data to support the analysis that will be made. The discussion takes place in two stages. First, presenting the measures that have already been adopted in relation to the subject under study and, later, showing the issues that created difficulties for a smoother management of the crisis experienced. It ends with a conclusion that summarizes the ideas exposed and that

* Doutor em Direito pela PUC/SP. Vice-coordenador do PPGD e Editor-chefe da Revista Jurídica do CESUPA. Titular da Cadeira nº 26 da ABDT.

** Advogada especializada na área trabalhista empresarial. Pós-graduada em Direito do Trabalho e Previdenciário pela UENP. Bacharel em Direito pela UEL-PR.

answers the research problem that guides the analysis and deflects the general objective of the analysis.

KEY WORDS: *Employment relationship. Employment and income. State action. Economy. COVID-19.*

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19, mais conhecida, ao início, como novo coronavírus, não tem produzido, no mundo, somente uma crise sanitária sem precedentes no passado recente. Tem, também, gerado reflexos drásticos na economia mundial.

Análise das agências de classificação de risco, dentre elas a Standard & Poor's, chegou à conclusão de que a recessão global já chegou, conforme notícia do UOL de 17 de março de 2020, atualizada em 1º de abril de 2020 (UOL, 2020).

O Brasil sofre dos mesmos problemas. Como o isolamento social, até aqui voluntário, salvo algumas medidas de força - algumas claramente inconstitucionais¹ - de autoridades estaduais e municipais, especialmente em matéria de circulação de pessoas, tem sido a estratégia adotada por grande contingente da população, e por força de diversas restrições à atividade econômica, adotadas também nos planos locais e estaduais, é palpável que a economia desacelerou².

E a pandemia, aqui, ainda está em curso. Em 30 de março de 2020, conforme dados do Ministério da Saúde, e divulgados pelo Yahoo! notícias, o Brasil contava com 4.579 casos da Covid-19, com 159 mortes (Yahoo! notícias). Já em 17 de julho de 2020, segundo o COVID BR (2020), eram 2.014.738, com 76.822 óbitos, demonstrando que a expectativa de que a crise sanitária seria de grandes proporções confirmou-se, com a economia brasileira sofrendo de forma intensa os impactos daquela.

¹ O que se viu, em relação às medidas de isolamento, foi um ataque direto e sem motivação justificada, em boa parte dos casos, às chamadas liberdades públicas, especialmente à liberdade de locomoção prevista no artigo 5º, XV, da Constituição da República, e sem que se verificassem, em todos os casos, as justificativas para a restrição: princípio do dano (MILL, 2006), respeito a um sistema geral de liberdade (RAWLS, 2008), e respeito a um interesse coletivo que, no caso concreto, deva prevalecer (DOWRKIN, 2011). Note-se que não se trata de ser contra o isolamento ou a restrição de atividades, mas, somente, de reconhecer que algumas foram longe demais, sem comprovação de eficácia.

² Diagnóstico feito pela Instituição Fiscal Independente (IFI), no Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 38, e divulgado pela Gazeta do Povo, revela que em 2020 a economia brasileira perderá vigor, havendo risco de aumento do desemprego (Gazeta do Povo, 2020).

Por conta desse cenário, e como forma de proteger, ainda que parcialmente, a atividade produtiva e os sujeitos da relação de emprego, o Estado Brasileiro, pelo Poder Executivo e, também, pelo Poder Legislativo, produziu atos normativos criando políticas públicas.

O objetivo deste estudo é analisar as principais medidas adotadas, refletindo a respeito de seu potencial para surtir os efeitos desejados. Daí decorre o problema de pesquisa: as medidas adotadas pelo Estado Brasileiro em razão da pandemia da COVID-19 foram capazes de proteger a atividade produtiva e os sujeitos da relação de emprego?

A hipótese de trabalho é de que, não obstante as medidas, em seu conjunto, proponham medidas teoricamente eficazes, não foram elas capazes de atingir seus objetivos em sua plenitude, em razão de uma série de deficiências e circunstâncias, mas, ainda assim, em razão do panorama previsto, devem ser consideradas exitosas.

A análise é importante porque trabalha com problema real e contemporâneo, além de poder servir de base, a partir das reflexões feitas, para alterações no conjunto normativo e nas políticas públicas que permitam um melhor desempenho em novas situações de crise.

Metodologicamente, é um estudo teórico-normativo, que se serve dos dados disponíveis para sustentar a análise, que é feita em duas etapas, mas, em quatro itens. Depois deste item 1, Introdução, apresentamos as medidas que já foram adotadas em relação à temática em estudo e, depois, mostramos as questões que criaram dificuldades para um manejo mais suave da crise vivenciada. Finalizamos com uma conclusão que sintetiza as ideias expostas e que responde ao problema de pesquisa que norteia a análise, verificando se a hipótese de trabalho deve ou não ser confirmada.

2 MEDIDAS ADOTADAS PELO ESTADO BRASILEIRO PARA A PROTEÇÃO DA ATIVIDADE PRODUTIVA E DOS SUJEITOS DA RELAÇÃO DE EMPREGO

Recuperando, de forma mais sistemática, o que foi aludido na Introdução, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde reconheceu que o, até então, considerado surto provocado pelo novo coronavírus (COVID-19) havia evoluído para pandemia global (MSN, 2020).

Diante do quadro evolutivo exponencial da, antes desconhecida, doença infecciosa, a conjuntura de alerta mundial tornou-se preocupação significativa a toda a humanidade.

No Brasil não foi diferente. O Estado, através do Poder Executivo e, também, pelo Poder Legislativo, passou a elaborar atos normativos e criar políticas públicas com vistas ao enfrentamento da situação emergencial,

sem sucumbir totalmente à crise econômica mundial, estabelecida em razão do antagonismo entre a única maneira (conhecida) de frustrar o progresso geométrico da infecção e a saudabilidade mercantil.

Se, por um lado, para evitar o colapso do sistema de saúde, o comando das autoridades médicas e sanitárias foi para que as pessoas permanecessem em suas casas, ou, pelo menos, com um mínimo de distanciamento, como se verifica da Portaria n. 454, de 20 de março de 2020, depois evoluindo para uma retomada flexível das atividades econômicas, salvo em localidades e regiões em que a pandemia ainda produz efeitos mais severos, por outro, havia fundado receio - que se confirmou - do impacto direto, causado pelo isolamento social, no horizonte econômico brasileiro, traduzido pela incompatibilidade entre a forma de prevenção da doença e desenvolvimento da economia, cuja produtividade se funda, justamente, no desenvolvimento das relações de trabalho.

Diante do singular contexto emergencial contemporaneamente vivenciado e evidente desencaixe da circunstância de crise com o acervo legislativo atual, o Poder Executivo Federal cuidou de delinear, na legislação, algumas questões trabalhistas e assistenciais em geral, fundadas - a partir do equacionamento de riscos econômicos - em medidas para enfrentamento do estado de calamidade pública e manutenção de emprego e renda.

Faremos a análise dessas medidas, em relação aos aspectos mais relevantes, iniciando com a Medida Provisória (MP) 927/2020.

2.1 Medida Provisória (MP) 927/2020

Para mitigar os efeitos negativos da pandemia no setor econômico e evitar, durante o estado de crise, o desemprego em larga escala, foi publicada, em 22/03/2020, a Medida Provisória 927, que reconheceu a calamidade pública como hipótese de força maior, nos termos do disposto no art. 501 da CLT e introduziu, no ordenamento jurídico, alternativas trabalhistas excepcionais, cuja adoção foi permitida durante o estado de calamidade.

Nesse cenário, a MP 927/2020 autorizou a celebração de acordo individual escrito, entre empregado e empregador, com preponderância à lei e instrumentos normativos, desde que respeitados os limites da Constituição.

Também, simplificou a adoção do teletrabalho (*home office*); a antecipação das férias individuais; a concessão de férias coletivas; o ajuste de banco de horas; a antecipação de feriados não religiosos; além do adiamento do recolhimento do FGTS durante o estado de emergência e suspendeu a obrigatoriedade da realização de exames médicos ocupacionais, clínicos e complementares.

Por fim, criou modalidade de suspensão temporária dos contratos de trabalho, que já foi revogada pela MP 928, publicada em 23.03.2020.

A MP 927/2020 evidenciou o regime do teletrabalho, ferramenta eficaz à manutenção do emprego e renda, mas que, na prática, era por vezes esquecida pelos empregadores, ainda nos períodos não pandêmicos.

O teletrabalho nunca foi tão necessário. Introduzido na legislação trabalhista pela Lei nº 13.467/17 (artigos 75-A, B, C, D e E da CLT), sua adoção mostrou-se imperiosa, pois o isolamento social não deu qualquer alternativa para a sociedade.

A adaptação legislativa teve de ocorrer simultaneamente à consumação da mudança, e revestindo um caráter de obrigatoriedade que não existe no disciplinamento regular pela CLT, tornando-se instrumento eficaz, tanto para evitar o acréscimo do desemprego, quanto para garantir a manutenção do isolamento social.

A respeito da adoção do teletrabalho por ato unilateral do empregador, Nahas e Fita (2020), embora reconheçam que, em princípio, a utilização desse formato deva considerar a vontade de trabalhador e empregador, entendem que as circunstâncias da pandemia justificaram a possibilidade de a decisão decorrer da vontade somente do tomador de serviços.

Foi dispensada a necessidade de formalização da alteração do regime presencial para o teletrabalho em acordos individuais ou coletivos, sendo a notificação ao empregado, com antecedência mínima de 48 horas, por escrito ou por meio eletrônico, a única exigência para adoção do trabalho remoto.

O que deve ser levado a termo são as disposições relativas à responsabilidade pela aquisição ou fornecimento e manutenção de equipamentos tecnológicos e infraestrutura adequada à prestação do trabalho a distância, que serão previstas em contrato escrito, que deveria ser firmado em 30 dias, contados da data da mudança de regime.

Nota-se, a propósito, a facultatividade e não obrigatoriedade do suporte das despesas por parte do empregador, conforme entendimento que também se extrai do artigo 75-D da CLT. Além disso, outras disposições reforçaram uma tendência a facilitar a atividade empresarial, como a exclusão de algumas formas de trabalho, disposição especial a respeito do que se considera tempo à disposição, e a possibilidade de esse regime aplicar-se a estagiários e a aprendizes.

Ainda a respeito do teletrabalho, Stürmer e Fincato (2020, p. 361/362) entendem que a MP 927 “não criou nada com relação ao teletrabalho, apenas amenizou formalidades...”, o que é verdade, embora deva ser considerado que também atribuiu mais poder ao tomador dos serviços na decisão em relação a essa forma de trabalho, como vimos, por exemplo, em relação à sua adoção.

A MP também disciplinou a concessão do gozo de férias. Em virtude da imprevisibilidade do tempo de longevidade da pandemia e, como forma de fomentar o trabalho sem interrupção, tão logo sejam retomadas as atividades

das empresas, a MP simplificou, no Capítulo III, a concessão do repouso anual dos trabalhadores para este período de paralisação, inclusive àqueles que ainda não tivessem completado o período aquisitivo.

Diversamente do que prevê o artigo 135 da CLT, que prevê a comunicação, por escrito, ao empregado, com antecedência de, no mínimo, 30 (trinta) dias, a MP 927 estabeleceu que o empregador informaria o empregado a respeito da antecipação das férias com antecedência de 48 horas, por meio eletrônico ou escrito, com a indicação do período a ser gozado pelo empregado.

A Medida Provisória, também, estipulou a possibilidade de negociação dos períodos futuros de férias. Por outro lado, criou a possibilidade de suspensão das férias daqueles empregados que trabalham em atividades essenciais.

Sob a perspectiva financeira, visando à manutenção da saúde econômico-financeira das empresas, a medida abriu a possibilidade de o empregador pagar o adicional de um terço de férias após a sua concessão, até a data em que é devida a gratificação natalina.

Equitativamente, a conversão de férias em abono dependeria de concordância do empregador, considerando a escassez de recursos econômicos diante deste quadro social, e o pagamento das férias poderia ser feito até o 5º dia útil do mês subsequente ao início da sua fruição.

Em relação à concessão das férias coletivas, o Capítulo IV da MP dispensou a comunicação prévia ao Ministério da Economia e ao respectivo sindicato da categoria, impondo ao empregador notificar, tão somente, o conjunto de empregados afetados, com antecedência de 48 horas, em face dos 15 dias previstos na CLT.

A MP 927, todavia, foi além, nessa relação entre jornada e períodos de repouso. Com o mesmo objetivo da instituição de medidas adotadas em relação às férias, ou seja, manutenção, nesse momento, do maior número possível de pessoas em isolamento, e potencialização da atividade produtiva futura - após o retorno das operações laborativas - a Medida Provisória previu a possibilidade de antecipação dos feriados não-religiosos e sua respectiva compensação em banco de horas.

Nesta toada, condicionado ao acordo individual escrito e anuência do empregado, poderiam ser antecipados os feriados não religiosos, federais, estaduais, distritais e municipais. Para tanto, os trabalhadores envolvidos deveriam receber notificação com antecedência mínima de 48 horas, com a indicação expressa dos feriados aproveitados.

Essas medidas de flexibilização, também, poderiam ser aplicadas no Banco de horas, que poderia ser estabelecido por meio de acordo coletivo ou individual, cuja compensação poderá ocorrer em até 18 meses, contados da data de encerramento do estado de calamidade pública.

Para reduzir a movimentação de pessoas nas ruas e evitar a aglomeração de trabalhadores nas clínicas especializadas em medicina e saúde laboral, a MP suspendeu a realização dos exames médicos ocupacionais, clínicos e complementares, que deverão ser realizados em até 60 dias, contados da data de encerramento do estado de calamidade pública, tendo sido mantida, unicamente, a obrigatoriedade da realização dos exames médicos demissionais, cuja exigibilidade também poderá ser dispensada, na hipótese em que o exame periódico tiver sido realizado em menos de 180 dias.

A Medida Provisória, também, permitiu o adiamento da realização dos treinamentos periódicos acerca das disposições trazidas pelas normas regulamentadoras de segurança e saúde do trabalho, que deverão ter início e conclusão no prazo de 90 dias após o término do estado de calamidade ou, poderão ser realizados na modalidade de ensino a distância (EAD). Na hipótese, caberá ao empregador observar os conteúdos práticos, de modo a garantir que, mesmo que em EAD, as atividades sejam executadas em segurança.

A esse respeito, Menezes (2020) acredita que as medidas previstas na MP 927 deverão ocasionar transtornos, pelo fato de que medidas importantes deixarão de ser adotadas durante determinado período, entendendo que o empregador deverá arcar com os ônus pela não realização dos exames.

Foi, ainda, regulamentada a suspensão da exigibilidade do recolhimento do FGTS, correspondentes às parcelas de março, abril e maio de 2020, com vencimento em abril, maio e junho de 2020, que poderão ser recolhidas em até seis parcelas mensais, a partir de julho de 2020, sem incidência de atualizações, multas e outros encargos.

Na hipótese de rescisão contratual, o empregador ficou obrigado ao recolhimento dos valores correspondentes (FGTS sobre verbas rescisórias e mês anterior, caso não tenha sido recolhido), sem incidência da multa e dos encargos devidos, sendo que o parcelamento não concluído terá o seu vencimento antecipado.

Em que pese ser matéria controvertida a constitucionalidade da jornada de doze horas de trabalho por trinta e seis horas de descanso, acrescentada no artigo 59-A à CLT pela Lei n. 13.467/17, a MP 927/2020 autorizou os estabelecimentos de saúde a celebrar acordo individual escrito, inclusive para as atividades insalubres, para: prorrogação de jornada e adoção de escalas de horas suplementares entre a décima terceira e a vigésima quarta hora do intervalo intrajornada, sem que haja penalidade administrativa; permitindo a compensação das horas suplementares que resultarem do acordo individual celebrado durante o estado de calamidade, no prazo de dezoito meses, contados da data de encerramento do período de emergência.

Destacamos, também, por oportuno, que a MP 927 esclareceu que os casos de contaminação de COVID-19 no ambiente laborativo não seriam

considerados ocupacionais, obstando, nesse aspecto, o reconhecimento do benefício B-91 (auxílio doença previdenciário) e consequente estabilidade provisória, exceto mediante comprovação denexo causal. O dispositivo que regulava essa questão, todavia, o artigo 29 da MP, foi suspenso por decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, apreciando pedido nesse sentido na ADI 6342 e em outras seis.

A MP 927 também permitiu a prorrogação, a critério do empregador, dos acordos e convenções coletivas já vencidas, ou que venceriam nos próximos 180 dias, contados da data de entrada em vigor da MP, pelo prazo de noventa dias.

Por derradeiro, importante a posição adotada por Bufulin e Balestreiro Filho (2020), de que o diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, adotado na MP 927 em condições específicas, prestou-se a garantir a saúde financeira dos tomadores de serviços, com o objetivo final de proteger os trabalhadores em relação a emprego e renda.

Essa medida provisória, a mais ampla de todas, no tocante às disposições, no que diz respeito à relação entre o capital e o trabalho, todavia, não foi apreciada em tempo hábil pelo Congresso Nacional.

Faltando sua análise pelo Senado da República, decidiu o Presidente desta Casa não a colocar em votação, alegando falta de acordo para a sua votação (SENADONOTÍCIAS, 2020). Será preciso aguardar, então, a ação do Congresso Nacional, pois, nos termos do artigo 63, §§ 3º e 11, deverá o Parlamento disciplinar as relações jurídicas do período, por meio de decreto legislativo, estando previsto que, na inércia do Congresso, as relações constituídas serão conservadas.

2.2 MP 936/2020, CONVERTIDA NA LEI N. 14.020/2020: SUSPENSÃO DOS CONTRATOS DE TRABALHO E REDUÇÃO PROPORCIONAL DAS JORNADAS E SALÁRIOS

Ainda, ambicionando garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais e a redução do impacto social decorrente da calamidade e emergência provocada pela pandemia da COVID-19, o governo federal publicou, em 1º de abril, a Medida Provisória 936/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Essa MP foi convertida na Lei n. 14.020, de 6 de julho de 2020.

Verdadeiramente, a edição da medida já era esperada, porquanto, entre suas disposições, está a suspensão do contrato de trabalho, cujo prelúdio já havia sido experimentado no Capítulo VIII da MP 927, e imediatamente revogado pela MP 928.

Desse modo, a MP 936, depois Lei n. 14.020/2020, descortinou a diretriz emergencial com maior inclinação ao debate: a possibilidade da suspensão do

trabalho, como forma de preservação do campo econômico fértil e conseqüente ininterrupção da empregabilidade. Alterou, contudo, o texto do artigo 18 da MP 927, que previa que a medida “poderia ser acordada individualmente com o empregado”, redação que encontrava espaço para interpretação no sentido da desnecessidade de qualquer formalidade escriturada.

Também, a MP inaugurou outra ação com vistas a reduzir os impactos decorrentes das conseqüências negativas do estado de calamidade pública na manutenção das relações laborais: a redução das jornadas de trabalho e salários, na proporção de 25%, 50% e 75%.

Ficou permitida a adoção cumulada de ambos os procedimentos - suspensão dos contratos de trabalho e redução proporcional das jornadas e salários - a qualquer contrato de emprego da iniciativa privada, inclusive, os de aprendizagem, jornada parcial e domésticos.

É relevante mencionar que a pactuação e implementação das medidas previstas no programa emergencial, trazidas pela MP, é prevista dentro de determinadas faixas salariais, considerando, também, para os menores salários, a receita bruta da empresa em 2019, após as modificações feitas pelo Congresso Nacional, tendo sido a questão apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6363, em relação à constitucionalidade da redução de salários e de jornada por meio de contrato individual de trabalho, tendo a Corte concluído que, nas circunstâncias da pandemia, a pactuação pela via individual não ofenderia o artigo 7º, incisos VI e XIII, da Constituição da República, não obstante essa compatibilidade com o texto constitucional não tenha tido unanimidade³.

Igual entendimento deve ser mantido para a sistemática, agora, da Lei n. 14.020/2020, pois as modificações ocorridas: faixas e validade do ajuste no período da duração, no caso de um contrato coletivo sobrevir após contrato individual, não alteram as razões utilizadas pelo STF para decidir.

Para instrumentalizar a operacionalização das medidas sem prejudicar, em demasia, os salários dos trabalhadores, o governo instituiu o chamado benefício emergencial de preservação do emprego e renda, que pode ser interpretado como incentivo que contempla tanto situações de suspensão do contrato de trabalho, quanto eventual redução proporcional das jornadas e salários.

O benefício emergencial é custeado pela União e suporta a totalidade dos salários daqueles trabalhadores que estiverem com o contrato de emprego suspenso, ao mesmo tempo em que suprirá a proporção correspondente ao percentual diminuído dos salários, adotando como base de cálculo - independentemente do período aquisitivo, tempo de contrato ou número de salários recebidos - o valor do seguro-desemprego que seria devido ao trabalhador.

³ Ver, a respeito, BRITO FILHO (2020).

Reconheceu-se a garantia provisória no emprego aos empregados que tiverem seus contratos alcançados por quaisquer das medidas guarnecidas pelo benefício do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, desde o início da redução da jornada de trabalho ou suspensão até o período posterior equivalente.

Ficou estabelecido, por fim, como forma de acautelar a garantia provisória no emprego, que a dispensa sem justa causa, no período de estabilidade provisória, sujeitará o empregador ao pagamento das parcelas rescisórias previstas na CLT e indenização, a qual poderá variar entre cinquenta, setenta e cinco e cem por cento dos salários a que o empregado teria direito, metrificada de acordo com a redução da jornada ou suspensão.

2.3 AUXÍLIO EMERGENCIAL - LEI N. 13.982/2020

Outra importante medida adotada, e que buscou amenizar e reduzir os impactos negativos causados pela pandemia da COVID-19, em razão da proibição do exercício de atividades consideradas não essenciais, foi a edição da Lei nº 13.982/2020, que criou um auxílio emergencial para trabalhadores autônomos e promoveu alterações no benefício assistencial previsto na Lei nº 8.742/93 (LOAS).

De acordo com os motivos encontrados em seu próprio preâmbulo, o objetivo da referida lei foi alinhar os parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social e estabelecer medidas excepcionais de proteção da sociedade, a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus.

Política voltada aos trabalhadores que sofrem com decréscimo da atividade econômica, já sob os efeitos da crise pandêmica, trata-se, o auxílio emergencial, do pagamento, no início por pelo menos três meses, de prestação mensal no valor de R\$ 600,00, custeado pela União, ao trabalhador que, cumulativamente: seja maior de dezoito anos; não tenha emprego formal ativo⁴; não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Bolsa Família, cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até 1/2 salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 salários mínimos; que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; e que exerça atividade na condição de microempreendedor individual (MEI), contribuinte individual do RGPS que contribua na forma

⁴ Assim considerados os contratos de trabalho formalizado nos termos da CLT; e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários, os ocupantes de cargo em comissão e os titulares de mandato eletivo.

do *caput* ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212/91; ou trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, até o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, enquadre-se no requisito de renda familiar⁵.

De acordo com o art. 2º, § 2º da referida lei, o auxílio emergencial substitui o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso.

Também, a mulher provedora de família monoparental, assim considerada como aquela na qual apenas a mãe, ou unicamente o pai, arca com as obrigações de criar o(s) filho(s), receberá 2 cotas do auxílio, ou seja, R\$ 1.200,00 mensais.

O auxílio emergencial foi previsto para ser instrumentalizado e pago por instituições financeiras públicas federais, através de contas do tipo poupança social digital, que deveriam ser abertas sem a necessidade da apresentação de documentos, sendo isentas de cobranças de tarifas de manutenção, devendo permitir ao menos uma transferência eletrônica de valores ao mês, sem custos, para conta bancária mantida em qualquer instituição financeira habilitada a operar pelo Banco Central do Brasil e não passível de emissão de cartão físico, cheques ou ordens de pagamento para sua movimentação.

O auxílio, inicialmente previsto para ser pago em três parcelas iguais, cada uma, a R\$-600,00, foi prorrogado por mais dois meses, por meio do Decreto n. 10.412, de 30 de junho de 2020.

Em termos de volume financeiro, calcula-se um dispêndio, pela União, de algo em torno de 254 bilhões de reais em cinco meses, de abril a agosto de 2020 (Folha de São Paulo, 2020), sendo uma despesa de alta magnitude, e que corresponde a, em cada parcela, mais do que se gasta com o benefício do bolsa-família em um ano inteiro.

A respeito do número de beneficiários, o Portal da Transparência, em iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU), em conjunto com o Ministério da Cidadania, indica em 5 de junho de 2020, um total de 53,9 milhões de beneficiários (GOV.BR, 2020).

⁵ As condições de renda serão verificadas por meio do CadÚnico, para os trabalhadores que forem inscritos neste cadastro. Para os trabalhadores que não tiverem inscrição no CadÚnico, eles terão que entrar em uma plataforma digital (site) que será criada e declarar que não recebem esse valor (critério da autodeclaração). A renda familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio. Não serão incluídos no cálculo da renda familiar mensal os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na Lei nº 10.836/2004 (Bolsa Família). A renda familiar *per capita* é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

2.4 MP 944/2020: PROGRAMA EMERGENCIAL DE SUPORTE A EMPREGOS

Atendendo, também, à necessidade de manutenção da saudabilidade financeira de algumas empresas abaladas pela pandemia da COVID-19, que provocou a redução de faturamento e, conseqüentemente, afetou a capacidade das empresas de realizar o pagamento de seus empregados, o governo federal publicou a Medida Provisória 944/2020, que instituiu, em 3 de abril de 2020, o Programa Emergencial de Suporte a Empregos.

O objetivo do programa foi conceder linhas de créditos, cuja finalidade seria o pagamento das folhas salariais, por empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, que tenham auferido receita bruta anual superior a R\$360.000,00 e igual ou inferior a R\$10.000.000,00 no exercício de 2019.

Para fins de apuração de receita bruta das empresas elegíveis no programa, as instituições financeiras, sujeitas à supervisão do Banco Central do Brasil, deveriam considerar o conceito de grupo econômico conforme definido em sua política de crédito.

O prazo concedido para contratação da linha de crédito foi até 30 de junho de 2020. Ainda, a linha de crédito seria aplicável à totalidade da folha de pagamento do aderente ao Programa, pelo período de dois meses, limitada ao valor equivalente a até duas vezes o salário-mínimo por empregado. A taxa de juros de 3,75% ao ano e o prazo para pagamento seria de 36 meses, com carência de seis meses para início, com juros capitalizados durante esse período.

Os recursos deveriam ser destinados, exclusivamente, ao custeio das folhas de pagamento e processamento da folha de pagamento em instituição financeira participante. A subversão da destinação implicaria no vencimento antecipado da dívida.

Com o mesmo objetivo da MP 944, foi editada, também em 3 de abril de 2020, a Medida Provisória 943, que abriu crédito extraordinário de R\$ 34 bilhões em favor do Ministério da Economia, para repassar os recursos para o BNDES, na qualidade de agente financeiro da União.

Visto o conjunto das principais medidas adotadas pela União Federal, pelos Poderes Executivo e Legislativo, vamos, agora, discutir as condições para a sua edição, e os problemas em sua execução.

3 QUESTÕES QUE INTERFERIRAM NA CONSTRUÇÃO E EFICÁCIA DAS MEDIDAS ADOTADAS

Como se vislumbra da análise do conjunto normativo no item anterior, a produção normativa federal para reger as relações de trabalho, e tentar proteger, minimamente, a geração de emprego e renda foi significativa.

De certo modo é surpreendente, pois, os perfis do Presidente da República, declaradamente um conservador, e de seu ministro da Economia, que se assume como um liberal econômico, com perfil libertário do ponto de vista político, em princípio indicariam no sentido da não regulação, ou em uma regulação modesta.

É que os libertários não acreditam em uma atuação do Estado nas relações privadas para além da proteção dos contratos e prevenção dos ilícitos. É que, quando pensamos no libertarismo, sua defesa de um Estado mínimo e sem funções distributivas, além de sustentando, também, ou por via de consequência, somente as liberdades, faz com que essa teoria não seja capaz de reconhecer os direitos de igualdade como tendo a mesma importância que os direitos de liberdade.

Isso é possível depreender, facilmente, com Nozick (2009, p. 21), expoente do libertarismo, que afirma:

[a]s principais conclusões que retiramos acerca do estado são as de que um estado mínimo, limitado às funções estritas da proteção contra a violência, roubo, fraude, execução de contratos, e por aí em diante, justifica-se; e que o estado mínimo, além de correto, é inspirador. Duas implicações dignas de nota são a de que o estado não pode usar os seus instrumentos coercitivos com o objetivo de obrigar alguns cidadãos a ajudar outros, ou de proibir determinadas atividades às pessoas para o próprio bem ou proteção delas.

Para o libertarismo, os direitos de igualdade não devem fazer parte dos direitos básicos dos indivíduos, sendo suficiente que as pessoas gozem de liberdade para que se possa ter uma sociedade justa, não sendo, em princípio, papel do Estado oferecer políticas assistenciais para superar dificuldades dos indivíduos, nem interferir na forma como os sujeitos das relações, na esfera privada, relacionam-se.

A situação, todavia, era e é de crise, sanitária, mas, como dissemos, também econômica, e até os liberais clássicos sabem que, nesses casos, é preciso que o Estado adote medidas de proteção da economia, bem como que livrem as pessoas da privação extrema.

Isso podemos verificar com um dos últimos liberais tradicionais, se considerarmos a divisão que o liberalismo sofreu na década de 1970, com a publicação, em 1971, de Uma teoria da justiça, de John Rawls (2008), criando o liberalismo igualitário, e sua resposta, em 1974, com Anarquia, estado e utopia, do já mencionado Nozick (2009), que fixa as bases do libertarismo, ou libertarianismo.

Esse autor é Hayek que, em O caminho para a servidão (2014), faz a defesa de que, em sociedades com desenvolvimento econômico, deve o Estado proteger os indivíduos contra a extrema pobreza. Essa defesa faz sentido até para aqueles que enxergam na liberdade o único ideal político importante para uma distribuição justa de direitos, pois, não há como sustentar um ambiente

de liberdades econômicas e políticas em uma sociedade em que há indivíduos totalmente privados das condições mínimas de sobrevivência.

Embora o Brasil não seja um exemplo de desenvolvimento, é certo que o Estado não poderia quedar inerte diante de um quadro de proibição das atividades econômicas definidas como não essenciais, e por um longo período, afetando trabalhadores autônomos, empregados e empresas, e em um cenário conturbado, pois, não houve, no país, uma ação coordenada entre os diversos níveis da federação, cabendo, principalmente, a estados-membros e municípios, até em razão do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal a partir da decisão do relator, Ministro Alexandre de Moraes, na ADPF 672, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a adoção das medidas restritivas do exercício das atividades econômicas, e à União o estabelecimento e custeio da ajuda aos que necessitavam, e da regulação das relações trabalhistas do período.

Iniciando com essas últimas, até para seguir a ordem adotada no item anterior, podemos afirmar que elas eram absolutamente necessárias e, não se deve estranhar o protagonismo dos tomadores de serviços na adoção da dinâmica a ser imprimida nas relações de emprego em questões como a migração para o teletrabalho, concessão de férias, utilização do banco de horas, entre outras, pois, essas medidas precisavam estar sob o controle do empregador, até para gerir seu quadro de pessoal, evitando o desemprego que se seguiria caso não pudesse reorganizar suas atividades. É claro que esse poder de direção ampliado precisava estar limitado ao período da pandemia, e assim foi.

O grande problema enfrentado nessa questão, depois de o STF ter suspenso os dois únicos dispositivos com potencial de inconstitucionalidade, no caso da MP 927, especialmente o artigo 29, como aludido no item anterior, na decisão liminar proferida na ADI 6342 e outras seis, foi a demora do Congresso Nacional em enfrentar a questão e decidir a respeito, demora essa que levou à não apreciação no tempo hábil, deixando todas as ações adotadas pelos empregadores à mercê do que decidirá o Parlamento por meio de decreto legislativo, ou não, caso até este ato o Congresso deixe de praticar.

Quanto à Lei n. 14.020/2020, anteriormente MP 936/2020, ela complementa as disposições da MP 927/2020, tendo duas grandes preocupações: a preservação da empresa e a continuidade dos contratos individuais de trabalho, não obstante com sua evidente precarização. Abstraída a questão da constitucionalidade, que já foi superada pela decisão do STF, aludida no item anterior, somente o tempo e os dados que serão oportunamente colhidos serão capazes de dizer o quanto as medidas adotadas: suspensão dos contratos e redução de jornada e salários, foram hábeis para preservar a atividade econômica e os sujeitos da relação de emprego, e o quanto refletiram um desnível motivado por convicções relativas à forma de distribuir os direitos entre os integrantes da sociedade.

É que, até agora, segundo Roubicek (NEXO, 2020), conforme dados do IBGE, entre março e maio de 2020 7,8 milhões de pessoas perderam seus empregos, com uma taxa de desemprego de 12,9%. Esses dados, todavia, ainda são brutos, e não é possível, por enquanto, indicar em que medida os números seriam elevados sem a possibilidade de adoção das medidas previstas na agora Lei 14.020/2020, antiga MP 936/2020.

De outro lado, focando no auxílio que foi dado aos que exerciam atividade laboral não subordinada e a tentativa de crédito às empresas para pagarem sua folha salarial, podemos verificar, primeiro com o auxílio, que, este, importante observar, não significou, somente, a garantia de subsistência de praticamente um quarto da população brasileira, pois, conforme Vilela (Reconta aí, 2020), ele foi e está sendo capaz de aquecer a economia, além de reduzir a queda do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

De todas as medidas adotadas pela União, então, deve ser considerada, até agora, a mais relevante em termos econômico-financeiros, não obstante as medidas trabalhistas tenham, também, grande relevância, pois foram elas que mantiveram, em boa medida, a possibilidade de as empresas atravessarem o período de proibição de exercício regular de suas atividades sem o desaparecimento.

Em relação ao crédito para as empresas custearem suas folhas de pagamento, previsto na MP 944/2020, e também na MP imediatamente anterior, a 943, não houve a proteção prevista. Como indicou o Ministério da Economia no início do mês de julho, apenas 17% do volume de recursos previstos havia sido utilizado, sendo o principal problema a atuação dos bancos, que criaram embaraços para a concessão dos empréstimos, especialmente a pequenos empresários, receosos de que estes não sejam capazes de suportar as condições de retorno do valor às instituições financeiras (PODER 360, 2020).

Nessa questão, possivelmente, errou o Poder Executivo Federal na forma de distribuição dos recursos, que foram liberados, mas, não chegaram aos empresários. Talvez devesse ter encarregado os bancos públicos da concessão dos empréstimos, se o objetivo era, mesmo, o de fazer os recursos chegarem às empresas.

Isso, com certeza, contribuiu para o fechamento de postos de trabalho, aumentando o desemprego a que aludimos alguns parágrafos atrás.

Feitas essas considerações a respeito das questões que interferiram na construção e no impacto das medidas adotadas, é possível concluir, verificando se a hipótese de trabalho pode ser confirmada.

4 CONCLUSÃO

Como vimos nos itens anteriores, para tentar minorar os efeitos nocivos da crise econômica decorrente da pandemia do novo coronavírus, o Estado, pelo Poder Executivo Federal, principalmente, mas, também, com o Poder Legislativo, e até com atuação do Poder Judiciário, adotou diversas medidas.

Essas medidas foram da regulamentação em caráter especial, para o período da pandemia, das relações entre trabalhadores e empregadores, até a fixação de ajuda assistencial aos que ficaram sem condições de gerar renda em razão do isolamento social imposto.

Tratando da primeira questão, é preciso considerar que, no ambiente de desaceleração das atividades das empresas, algumas até proibidas de funcionar, era necessário regravar a relação jurídica de emprego, sim, de forma especial, em caráter temporário, sendo natural, em relação a alguns aspectos desse regramento, a primazia da vontade do tomador dos serviços, possibilitando a este a reorganização de suas atividades, protegendo a empresa da possibilidade de desaparecimento, mas, também, protegendo os postos de trabalho.

Eventuais inconstitucionalidades das medidas, principalmente no contido na MP 936/2020, depois convertida na Lei n. 14.020/2020, foram superadas, bem ou mal, por decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6363, onde ficou assentado que a redução de salários e de jornada durante a pandemia poderia ocorrer por meio de ajuste individual.

Isso não impediu o aumento do desemprego, mas, ao menos, reduziu o impacto em relação a esse risco social, que se afigurava muito maior, caso as medidas não tivessem sido adotadas.

Talvez, nesse aspecto, o maior insucesso tenha sido colhido no fomento de crédito para as empresas suportarem o custo de suas folhas de salários, previsto de forma combinada nas Medidas Provisórias 943 e 944, de 2020. Ainda não apreciadas pelo Congresso Nacional, na prática, embora não se tenha ainda dados oficiais, elas não produziram o efeito desejado, pois, como visto, nem 20% do crédito à disposição foi utilizado.

Quanto ao auxílio emergencial, embora não tenha chegado a todos que requereram, e tenham ocorrido fraudes, podemos afirmar que o programa deve ser considerado exitoso. Estima-se a concessão do benefício a quase 54 milhões de pessoas, com um custo total de mais de 250 bilhões de reais.

Foi um programa de grande magnitude e que, além de garantir a subsistência de milhões de pessoas, manteve a economia irrigada. Para um Estado destruído por anos de gestão ineficiente, e em situação de déficit elevado, o programa tem proporções que superam as expectativas.

Considerando todo o exposto, e ainda que tendo em mente a orientação política e econômica adotada pelo Poder Executivo Federal, em princípio refratária à adoção de direitos de igualdade na distribuição dos direitos entre os integrantes de sociedade, é forçoso concluir que as medidas adotadas, em seu conjunto, foram exitosas em sua maior parte, havendo problemas especialmente de execução, além da expectativa de uma crise econômica de pelo menos média duração, mas que não desnaturam a proporção dada aos programas concebidos, e que, seguramente, ajudaram a impedir um desastre

econômico de maiores proporções, devendo ser considerada confirmada a hipótese de trabalho estabelecida na proposta de pesquisa, e referida na Introdução.

REFERÊNCIAS

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Redução salarial em tempos de coronavírus: atuação sindical como medida de justiça. **In:** BELMONTE, Alexandre Agra e outros (Org.). **Direito do trabalho na crise da COVID-19**. Salvador - BR: Editora JusPodivm, p. 575-582, 2020.

BUFULIN, Augusto Passamani e BALESTREIRO FILHO, Marcos Alberto. A busca da conservação de empresas e empregos em meio à pandemia de COVID-19: breve análise dos estímulos creditórios e fiscais instituídos pelas Medidas Provisórias ns. 927/2020 e 944/2020. **In:** NEMER NETO, Alberto e outros. **Direito do trabalho e o coronavírus**. Porto alegre: OAB Nacional / LexMagister, v. II, p. 143-151, 2020.

COVID BR. **Estatísticas**. Evolução Diária Brasil. Disponível em www.covid.br. Acesso em: 17 de julho de 2020.

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução de Jussara Simões. 2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

Folha de São Paulo. Custo do auxílio emergencial vai a R\$ 254 bi após prorrogação. Notícia publicada em 1º de julho de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/07/custo-do-auxilio-emergencial-vai-a-r-254-bi-apos-prorrogacao.shtml>. Acesso em: 23 de julho de 2020.

Gazeta do Povo. **Quatro efeitos negativos da Covid-19 na economia brasileira. E dois que servem de consolo**. Notícia publicada em 18 de março de 2020 e atualizada em 19 de março de 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/efeitos-covid-19-coronavirus-economia-brasileira-ifi/>. Acesso em: 2 de abril de 2020.

GOV.BR. **Portal da Transparência divulga lista de beneficiários do Auxílio Emergencial**. Notícia publicada em 5 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2020/06/portal-da-transparencia-divulga-lista-de-beneficiarios-do-auxilio-emergencial>. Acesso em: 27 de julho de 2020.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho para a servidão**. Tradução de Marcelino Amaral. Lisboa - Portugal: Edições 70, 2014.

MENEZES, Lara Brasil. O meio ambiente de trabalho em época de pandemia do coronavírus. **In:** NEMER NETO, Alberto e outros. **Direito do trabalho e o coronavírus**. Porto Alegre: OAB Nacional/Lex Magister, v. 2, p. 241-248, 2020.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. Lisboa - Portugal: Edições 70, 2006.

MSN. **OMS declara pandemia de novo coronavírus; mais de 118 mil casos foram registrados**. Notícia publicada em 11 de março de 2020. Disponível em: <https://www.msn.com/pt-br/noticias/mundo/oms-declara-pandemia-de-novo-coronav%C3%ADrus-mais-de-118-mil-casos-foram-registrados/ar-BB112VGh>. Acesso em: 20 de abril de 2020.

NAHAS, Thereza e FITA, Fernando. **Teletrabalho**: pequena reflexao conceitual e de equilibrio entre capital/trabalho. Disponível em: <http://www.andt.org.br/f/tettrabalho-algumas%20linhas.pdf>. Acesso em: 17 de julho de 2020.

NOZICK, Robert. **Anarquia, estado e utopia**. Lisboa - Portugal: Edições 70, 2009.

PODER360. **Só 17% do crédito previsto foram concedidos a empresas durante pandemia. Notícia publicada em 5 de julho de 2020**. Disponível em: <https://www.msn.com/pt-br/dinheiro/economia-e-negocios/s%C3%B3-17percent-do-cr%C3%A9dito-previsto-foram-concedidos-a-empresas-durante-pandemia/ar-BB16mhPl>. Acesso em: 22 de julho de 2020.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3.ed. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SENADONOTÍCIAS. **Senado deixa caducar MP que altera regras trabalhistas**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/07/15/senado-deixa-caducar-mp-que-altera-regras-trabalhistas>. Acesso em: 17 de julho de 2020.

STÜRMER, Gilberto e FINCATO, Denise. Teletrabalho em tempos de calamidade por COVID19: impacto das medidas trabalhistas de urgência. **In: BELMONTE, Alexandre Agra e outros (Org.). Direito do trabalho na crise da COVID-19**. Salvador - BR: Editora JusPodivm, p. 341-363, 2020.

UOL. **Recessão é realidade, diz agência de classificação de risco**. Notícia publicada em 17 de março de 2020 e atualizado em 1º de abril de 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/ansa/2020/03/17/recessao-e-realidade-diz-agencia-de-classificacao-de-risco.htm>. Acesso em: 2 de abril de 2020.

VILELA, Renata. **Os impactos do Auxílio Emergencial**. Reconta aí. Disponível em: <https://recontaai.com.br/atualiza-ai/os-impactos-do-auxilio-emergencial-na-politica-e-na-economia/>. Acesso em: 23 de julho de 2020.

Yahoo! notícias. **Casos de coronavírus no Brasil em 30 de março**. Notícia publicada em 30 de março de 2020. Disponível em: <https://br.noticias.yahoo.com/casos-de-coronavirus-no-brasil-em-30-de-marco-202234441.html>. Acesso em: 2 de abril de 2020.