



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.662/DF**

**RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO**

**REQUERENTE: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL**

**INTERESSADOS: PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**CONGRESSO NACIONAL**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 192157/2021**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI 14.020/2020 E ART. 8º DA LEI 13.979/2020. COVID-19. PROGRAMA EMERGENCIAL DE MANUTENÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. PRORROGAÇÃO. INVIABILIDADE. NORMA DE SENTIDO UNÍVOCO. CAMPO DE ATUAÇÃO DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. RESPEITO À SEPARAÇÃO DE PODERES. INTERFERÊNCIA JUDICIAL INDEVIDA. IMPROCEDÊNCIA.

1. Não cabe ao Poder Judiciário, valendo-se da técnica da interpretação conforme a Constituição, modificar o conteúdo da lei para nela inserir norma não desejada ou para alterar-lhe sentido inequívoco, sob pena de atuar como legislador positivo, com transgressão ao princípio da separação de poderes.

2. A prorrogação de política pública de enfrentamento da epidemia de Covid-19 que gere impacto orçamentário, direcionada à preservação do emprego e da renda, insere-se no campo de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, a quem compete a consideração de fatores técnicos, sociais e econômicos e eventual conclusão por sua viabilidade.

— Parecer pela improcedência do pedido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) em face do art. 8º da Lei 13.979/2020, e dos arts. 1º, 2º, 7º, 8º, *caput* e § 6º, 16, parágrafo único, 18, *caput* e § 4º, e 25, § 1º, da Lei 14.020/2020.

A Lei 13.979/2020 estabeleceu *“medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”*, enquanto a Lei 14.020/2020, resultado da conversão em lei da Medida Provisória 936/2020, instituiu *“Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda”* (PEMER), sendo medidas inseridas no programa o pagamento de benefício emergencial, a redução proporcional da jornada de trabalho e de salário e a suspensão temporária do contrato.

Eis o teor dos dispositivos impugnados:

*Art. 1º Esta Lei institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Art. 2º Fica instituído o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, com aplicação durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei e com os seguintes objetivos:*

*I - preservar o emprego e a renda;*

*II - garantir a continuidade das atividades laborais e empresariais; e*

*III - reduzir o impacto social decorrente das consequências do estado de calamidade pública e da emergência de saúde pública.*

*(...)*

*Art. 7º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei, o empregador poderá acordar a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário de seus empregados, de forma setorial, departamental, parcial ou na totalidade dos postos de trabalho, por até 90 (noventa) dias, prorrogáveis por prazo determinado em ato do Poder Executivo, observados os seguintes requisitos:*

*I - preservação do valor do salário-hora de trabalho;*

*II - pactuação, conforme o disposto nos arts. 11 e 12 desta Lei, por convenção coletiva de trabalho, acordo coletivo de trabalho ou acordo individual escrito entre empregador e empregado; e*

*III - na hipótese de pactuação por acordo individual escrito, encaminhamento da proposta de acordo ao empregado com antecedência de, no mínimo, 2 (dois) dias corridos, e redução da jornada de trabalho e do salário exclusivamente nos seguintes percentuais:*

*a) 25% (vinte e cinco por cento);*

*b) 50% (cinquenta por cento);*

*c) 70% (setenta por cento).*

*§ 1º A jornada de trabalho e o salário pago anteriormente serão restabelecidos no prazo de 2 (dois) dias corridos, contado da:*

*I - cessação do estado de calamidade pública;*

*II - data estabelecida como termo de encerramento do período de redução pactuado; ou*

*III - data de comunicação do empregador que informe ao empregado sua decisão de antecipar o fim do período de redução pactuado.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*§ 2º Durante o período de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário, a contribuição de que tratam o art. 20 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e o art. 28 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, poderá ser complementada na forma do art. 20 desta Lei.*

*§ 3º Respeitado o limite temporal do estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei, o Poder Executivo poderá prorrogar o prazo máximo de redução proporcional de jornada de trabalho e de salário previsto no caput deste artigo, na forma do regulamento.*

*Art. 8º Durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei, o empregador poderá acordar a suspensão temporária do contrato de trabalho de seus empregados, de forma setorial, departamental, parcial ou na totalidade dos postos de trabalho, pelo prazo máximo de 60 (sessenta) dias, fracionável em 2 (dois) períodos de até 30 (trinta) dias, podendo ser prorrogado por prazo determinado em ato do Poder Executivo.*

*(...)*

*§ 6º Respeitado o limite temporal do estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei, o Poder Executivo poderá prorrogar o prazo máximo de suspensão temporária do contrato de trabalho previsto no caput deste artigo, na forma do regulamento.*

*Art. 16. O tempo máximo de redução proporcional de jornada e de salário e de suspensão temporária do contrato de trabalho, ainda que sucessivos, não poderá ser superior a 90 (noventa) dias, respeitado o prazo máximo de que trata o art. 8º desta Lei, salvo se, por ato do Poder Executivo, for estabelecida prorrogação do tempo máximo dessas medidas ou dos prazos determinados para cada uma delas.*

*Parágrafo único. Respeitado o limite temporal do estado de calamidade pública de que trata o art. 1º desta Lei, o Poder Executivo poderá prorrogar o prazo máximo das medidas previstas no caput deste artigo, na forma do regulamento.*

*Art. 18. (...)*

*§ 4º Ato do Ministério da Economia disciplinará a concessão e o pagamento do benefício emergencial mensal de que trata este artigo, e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*o Poder Executivo fica autorizado a prorrogar o período de concessão desse benefício, na forma do regulamento, respeitado o limite temporal do estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei.*

*Art. 25. Durante a vigência do estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º desta Lei, será garantida a opção pela repactuação das operações de empréstimos, de financiamentos, de cartões de crédito e de arrendamento mercantil concedidas por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil e contraídas com o desconto em folha de pagamento ou na remuneração disponível de que trata a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, nos termos e condições deste artigo, aos seguintes mutuários:*

*(...)*

*§ 1º Na hipótese de repactuação, será garantido o direito à redução das prestações referidas no art. 1º da Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, na mesma proporção de sua redução salarial, para os mutuários de que trata o inciso I do caput deste artigo.*

O requerente busca conferir interpretação conforme a Constituição aos dispositivos impugnados, para que tenham vigência enquanto perdurar o estado de calamidade decorrente do surto de coronavírus, afastando-se a data limite de 31.12.2020 estabelecida pelo Decreto Legislativo 6/2020 a que vinculadas as leis.

Diz que o art. 8º da Lei 13.979/2020, em sua redação originária, não vinculava a vigência da lei ao ato do Congresso Nacional declaratório da calamidade pública, e que a Lei 14.020/2020 foi publicada quando ainda inalterado o art. 8º, com o objetivo de amparar os trabalhadores na crise.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afirma que *“continua sendo necessário que as medidas previstas na Lei 13.979/2020, além de outras convergentes com a atenção à saúde e à existência digna da população brasileira, como também o Programa instituído e regulamentado pela Lei 14.020/2020, integrem o arsenal normativo a disposição das autoridades públicas, para combater a pandemia”*.

Argumenta que o reconhecimento do fim da vigência da lei cria insegurança e põe em risco a vida e a saúde da população, *“não só pelo fato de que muitos empregadores optariam pela diminuição de seus quadros de empregados, mas, também, porque grávidas, idosos e trabalhadores com comorbidades seriam obrigadas – todos e todas – ao retorno ao trabalho”*.

Afirma não haver obstáculo de caráter orçamentário para a prorrogação da vigência das leis, assentando que os encargos delas decorrentes, *“notadamente em relação ao custeio do Benefício de Preservação do Emprego e da Renda (art. 5º da Lei 14.020/2020), seriam implementados na medida em que fossem asseguradas as devidas dotações orçamentárias, mesmo que na forma de créditos adicionais de caráter especial, conforme previsto no art. 41,II, da Lei nº 4.320/64, atendendo-se ao disposto no art. 16, da Lei Complementar nº 101, de 2000”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Menciona, como precedente, a decisão cautelar proferida na ADI 6.625, em que determinados dispositivos da Lei 13.979/2020 foram excluídos do âmbito de aplicação de seu art. 8º, limitador temporal da incidência das normas.

Pede o deferimento de medida cautelar e a procedência da ação para que seja conferida interpretação conforme aos dispositivos impugnados, de modo a assegurar *“a vigência da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e da Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, até o término da vigência da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, contida na Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministro de Estado da Saúde, adotada nos termos do disposto no Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, no parágrafo único do art. 16 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e no § 4º do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, ou até o término da emergência internacional de saúde decorrente do coronavírus, em decisão da Organização Mundial de Saúde, o que ocorrer por último”*.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.

O Presidente da República, em suas informações, pugnou pela improcedência da ação, argumentando que não há espaço para o uso da



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

técnica da interpretação conforme a Constituição, porque a Lei 14.020/2020 fixou expressamente o período de vigência do programa emergencial.

Em complemento, sustentou a impossibilidade de se atribuir ao Poder Judiciário *“competência própria dos poderes políticos constituídos (Legislativo e Executivo) de estabelecer, com base na avaliação das necessidades impostas pelo cenário fático apresentado em cotejo com o montante de recursos financeiros disponíveis, a duração de programa governamental e cunho emergencial”*.

Afirmou, ainda, que tramitam no Congresso Nacional propostas tratando da prorrogação da política instituída pela Lei 14.020/2020, objeto desta ação, e listou outras medidas de enfrentamento da crise sanitária adotadas *“na tentativa de salvar a vida, a saúde e o emprego”*.

E concluiu: *“a continuidade de políticas públicas por decisão judicial teria como consequência imediata o desarranjo no planejamento do Poder Executivo no combate aos efeitos da pandemia causada pela Covid-19, o que envolve ações coordenadas conforme disponibilidade orçamentária, causando ineficiência na ação governamental”*.

O Senado apontou: (i) a inviabilidade de controle de constitucionalidade de normas com eficácia já exaurida; (ii) o não cabimento de interpretação conforme a Constituição quando não se trate de norma plurissignificativa; (iii) a impossibilidade de o Judiciário definir o prazo de vigência de política



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

pública, sob pena de violação à separação de poderes; (iv) a falta de interesse processual, considerando que o partido requerente posicionou-se favoravelmente à regra limitadora de vigência do PEMER na seara legislativa.

No mérito, afirmou não haver inconstitucionalidade na estipulação de prazo específico de vigência de política pública de caráter excepcional, cuja prorrogação, embora possível, *“depende de articulação política entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo”*, além de exigir *“que se equacione a dificuldade quanto às fontes de custeio (necessidade de encontrar receitas para manter o programa)”*.

Pugnou, assim, pelo não conhecimento da ação e pela improcedência do pedido.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da ação e pelo indeferimento do pedido de medida cautelar.

Eis, em síntese, o relatório.

O requerente pretende a prorrogação das medidas que integram o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (PEMER) instituído pela Lei 14.020/2020, tal qual a possibilidade de suspensão temporária de contratos de trabalho e de redução proporcional de jornada e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de salário, hipóteses que ensejam o pagamento do “*Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda*” pela União (art. 5º).

Pede, para esse fim, que seja conferida interpretação conforme a Constituição a dispositivos da Lei 14.020/2020 e ao art. 8º da Lei 13.979/2020, todos limitadores da vigência das normas respectivas.

Não há como ser acolhido o pleito.

A interpretação conforme a Constituição é técnica de controle de constitucionalidade vocacionada a preservar o texto do dispositivo legal quando dele se puder extrair um ou mais sentidos em conformidade com a Constituição. Em clara deferência ao legislador, o Poder Judiciário afasta a aplicação apenas daquela(s) interpretação(ões) que viola(m) a Constituição.

Requisito essencial, porém, da interpretação conforme é que haja dúvida interpretativa no dispositivo legal. O texto normativo há de ser polissêmico ou plurissignificativo. Do contrário, o juiz deixa de exercer controle de constitucionalidade de lei para atuar como legislador positivo. A esse respeito, adverte o Ministro Celso de Mello:

*(...) a interpretação conforme a Constituição não pode resultar de mero arbítrio do Supremo Tribunal Federal, pois a utilização dessa técnica de decisão pressupõe, sempre, a existência de pluralidades interpretativas ensejadas pelo ato estatal, de tal modo que se impõe,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*como requisito imprescindível à utilização dessa técnica de controle de constitucionalidade, a ocorrência de múltiplas interpretações da norma (...).*

(ADPF 187/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 29.5.2014.)

Se o Poder Judiciário, diante de um texto legal unívoco, passa a acrescentar hipóteses de incidência não previstas na norma ou dela excepcionar situações de fato não excepcionadas, vulnera o princípio da separação dos poderes (CF/1988, art. 2º).

Assim, para que se habilite validamente a interpretação conforme a Constituição, o texto legal há de comportar dúvida hermenêutica. Ausente tal pressuposto, cabe ao Poder Judiciário declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma, sem *“artificializar ou forçar a descontaminação da parte restante do diploma legal interpretado, pena de descabido incursionamento do intérprete em legiferação por conta própria”* (ADPF 130, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 6.11.2009).

Assim, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que pela via do controle concentrado de constitucionalidade, alterar o conteúdo da lei para nela inserir norma não desejada ou para alterar-lhe o sentido inequívoco, sob pena de violação do princípio da divisão funcional de poder (CF, art. 2º). Veja-se, por exemplo, trecho da ementa do seguinte julgado:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

— Ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle normativo abstrato, somente assiste o poder de atuar como legislador negativo. Não lhe compete, em consequência, **praticar atos que importem em inovação de caráter legislativo**, tal como a data já fixada pelo Congresso Nacional para realização de eleições municipais. (ADI 779-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 11.3.1994.)

Ainda que seja permitido ao Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a constitucionalidade da norma, extrair interpretação conforme a Constituição “com finalidade de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de produção legislativa” (ADI 4.430/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19.9.2013), a decisão interpretativa com eficácia aditiva não poderá alterar o conteúdo ou o sentido inequívoco da norma, **sob pena de criar preceito normativo diverso daquele instituído por quem detém a prerrogativa de inovar positivamente o ordenamento jurídico.**

Vale citar, porque paradigmática, a ementa do seguinte julgado:

**Representação de inconstitucionalidade do § 3º do artigo 65 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, introduzido pela Lei Complementar nº 54/86.**

— O princípio da interpretação conforme a Constituição (...) é o princípio que se situa no âmbito do controle de constitucionalidade, e não apenas simples regra de interpretação.

A aplicação desse princípio sofre, porém, restrições, uma vez que, ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei em tese, o STF – em sua função de Corte Constitucional – atua como legislador negativo, mas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*não tem o poder de agir como legislador positivo, para criar norma jurídica diversa da instituída pelo Poder Legislativo.*

*Se a única interpretação possível para compatibilizar a norma com a Constituição contrariar o sentido inequívoco que o Poder Legislativo lhe pretendeu dar, não se pode aplicar o princípio da interpretação conforme a Constituição, que implicaria, em verdade, criação de norma jurídica, o que é privativo do legislador positivo. (...)*

*— No caso, não se pode aplicar a interpretação conforme a Constituição por não se coadunar essa com a finalidade inequivocadamente colimada pelo legislador, expressa literalmente no dispositivo em causa, e que dele ressalta pelos elementos da interpretação lógica. (...)*

*(Rp 1.417/DF, Rel. Min. Moreira odavAlves, RTJ, v. 126, p. 48.)*

Esse é o raciocínio jurídico que está na base da iterativa jurisprudência do STF que proclama a impossibilidade de o Poder Judiciário em geral – e o Supremo Tribunal Federal em particular – atuar como legislador positivo (RE 1.259.614, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, *DJe* de 8.6.2020; RE 599.309, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJe* de 12.12.2019; ADO 22, Rel. Min. Cármen Lúcia, *DJe* de 3.8.2015; ADI 6.025, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* de 26.6.2020, entre tantos outros).

As normas impugnadas não dão nenhuma abertura para que se as interprete da maneira pleiteada.

A Lei 14.020/2020 vincula a vigência do PEMER ao “estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

2020” e à “*emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*” (art. 1º).

O marco final para os efeitos decorrentes da situação de calamidade pública ficou estabelecido em 31.12.2020.

Também os dispositivos impugnados pelo requerente, ao possibilitarem a adoção das medidas complementares de enfrentamento da epidemia direcionadas à preservação dos postos de trabalho, o fazem por tempo determinado, e “*durante o estado de calamidade a que se refere o art. 1º*” (90 dias para a redução proporcional de jornada e de salário e 60 dias para a suspensão do contrato de trabalho).

Garante-se a possibilidade de prorrogação desses prazos por ato do Poder Executivo, mas “*respeitado o limite temporal do estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º*” da lei (arts. 7º, § 3º, e 8º, § 6º).

A previsão temporal é expressa, não havendo espaço para inovação ou complementação pelo Poder Judiciário. Transpor a literalidade dos preceitos caracterizaria, como antecipado, extrapolação da função jurisdicional.

Sob outro aspecto, para além da literalidade da norma, as medidas de que trata a Lei 14.020/2020 integram política pública delineada para viger



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

por tempo certo, **após a consideração de fatores sociais e orçamentários**. A sua prorrogação demandaria nova programação e ajustes relevantes nesse campo, quase como se de novo programa se tratasse.

Como informado pelos órgãos requeridos, estão em curso projetos legislativos direcionados tanto à ampliação do prazo de vigência do ato que declarou o estado de calamidade, como à extensão da validade das medidas inseridas no PEMER, seara apropriada para o debate acerca de sua viabilidade e implicações.

Sendo assim, ainda que louvável o intento do requerente, o acolhimento do pleito importaria interferência indevida do Judiciário nas competências e decisões político-administrativas dos demais poderes, a elas antecipando-se e sobrepondo-se, em evidente afronta à separação de Poderes.

Por fim, vê-se que é distinta e não se amolda à situação dos autos a hipótese examinada na ADI 6.625, indicada como precedente pelo requerente.

O pedido ali é de afastamento da limitação do prazo de vigência de alguns dispositivos da Lei 13.979/2020 que não têm relação com as medidas de enfrentamento da Lei 14.020/2020, de modo a possibilitar a adoção de medidas profiláticas como a restrição do funcionamento de atividades e de circulação de pessoas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Além de não gerarem impacto orçamentário, são medidas que, como informado nos autos pelo Senado, não se tinha a intenção de interromper antes do fim da crise sanitária, sendo a limitação da vigência da lei motivada por questão de prática orçamentária.

O afastamento do prazo do art. 8º da Lei 13.979/2020 especificamente para medidas dessa natureza, além de não ter o mesmo impacto causado pela eventual prorrogação da política de que tratam os autos, coincidia com a vontade legislativa, o que justificou ali a atuação excepcional do Supremo Tribunal Federal.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

STA