



Confederação Nacional da Indústria  
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

## PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022

**Versão preliminar**

# 18 **SEGURANÇA JURÍDICA EM RELAÇÕES DE TRABALHO: REFLEXÕES PARA AVANÇAR**

Fator-chave do Mapa Estratégico da Indústria:

**Segurança Jurídica**

Brasília

2022



## SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO .....	04
INTRODUÇÃO .....	06
1 SEGURANÇA JURÍDICA – PRINCIPAIS ASPECTOS .....	08
2 SEGURANÇA JURÍDICA – COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS .....	10
3 SEGURANÇA JURÍDICA NO BRASIL EM RELAÇÕES DE TRABALHO: INDICADORES DE LITIGIOSIDADE TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA PRÉ-MODERNIZAÇÃO TRABALHISTA.....	16
4 A MODERNIZAÇÃO TRABALHISTA DE 2017 E A MELHORIA DA SEGURANÇA JURÍDICA EM RELAÇÕES DE TRABALHO.....	28
5 PROBLEMAS PERSISTENTES DE INSEGURANÇA JURÍDICA NA LIGAÇÃO ENTRE PREVIDÊNCIA E TRABALHO .....	38
6 CAMINHOS PARA AMPLIAR A SEGURANÇA JURÍDICA EM RELAÇÕES DE TRABALHO.....	42
7 PROPOSTAS .....	48
REFERÊNCIAS .....	50
LISTA DOS DOCUMENTOS COM AS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022.....	54



## RESUMO EXECUTIVO

**Segurança jurídica significa um cenário estável, previsível e razoável para a tomada de decisões de negócios.** A previsibilidade das consequências com relação aos atos praticados se reflete positivamente nas decisões de investimento das empresas, de contratação de trabalhadores, de inovação, entre outros. Inversamente, **em um cenário de insegurança jurídica, as empresas não conseguem planejar e prever os efeitos dos seus atos baseados nas normas jurídicas vigentes.**

Historicamente, o nível de segurança jurídica no Brasil era inadequado, especialmente em matéria de relações de trabalho e de previdência. Indicador de segurança jurídica da *Foundation pour le droit continental* (2015) colocou o país na penúltima posição entre 12 países ao examinar o tema direito do trabalho. Essa percepção é corroborada ao se identificar que em 2016, portanto **antes da Lei 13.467/2017, quase 7 milhões de ações trabalhistas tramitavam na Justiça do Trabalho entre novos processos e remanescentes dos anos anteriores.**

**A Modernização Trabalhista (Lei 13.467/2017) e a Lei de Terceirização (Lei 13.429/2017) são verdadeiros marcos, que contribuíram para a simplificação e maior clareza da lei. Como consequência, contribuíram para a pacificação da interpretação de temas controversos e a redução da litigiosidade.**

Desde a entrada em vigor da Lei, em 2017, **o número de novos casos nas varas do trabalho caiu mais de 45%.** Conforme dados da Coordenação de Estatística do TST, em alguns temas a redução foi significativa: **na terceirização, o número de casos no ano de 2021 representou 25% do número de 2017; negociação coletiva sobre horas *in itinere*, 30%, e sobre intervalo intrajornada, 50%.**

Na esteira dessa legislação, outras ações importantes foram tomadas, como o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais (Decreto 10.854/2021).

**Mas é preciso continuar avançando na ampliação da segurança jurídica em relações de trabalho.**

Este documento apresenta propostas para, entre outros, **impulsionar a solução extrajudicial de conflitos trabalhistas; regulamentar de forma clara e moderna os temas relacionados aos novos desafios trabalhistas; e ampliar a segurança jurídica ao alinhar a legislação de segurança e saúde no trabalho à legislação previdenciária.**



## INTRODUÇÃO

A insegurança jurídica está entre os temas que mais preocupam o setor produtivo brasileiro, sobre o qual tem havido crescente debate nos últimos anos<sup>1</sup>, de tal sorte que já se consagrou a seguinte frase, que resume a situação: “No Brasil, até o passado é incerto”<sup>2</sup>.

A preocupação advém do fato de que **a segurança jurídica é de suma importância para o crescimento e o desenvolvimento sustentado do país**, pois reflete diretamente nas decisões de investimento das empresas, de contratação de trabalhadores e de inovação, entre outros.

Em um contexto de **insegurança jurídica, não se sabe, de antemão, quais e como as normas serão aplicadas**. Isso impede que os atores sociais e econômicos tenham maior confiança para tomar decisões, pois elas podem ter consequências imprevisíveis e indesejáveis, mesmo que tomadas de acordo com a lei vigente. Complexidade do texto da lei, divergências de entendimento na sua interpretação, desconhecimento sobre qual a norma (entre duas ou mais possíveis) a ser aplicada e mesmo falta de acesso às normas pertinentes ao caso são dificultadores da tomada de decisões.

No âmbito trabalhista, a lógica é a mesma: quanto maior a insegurança jurídica, mais arriscada é a decisão de criar postos de trabalho – ou até mesmo de se conceder uma simples bonificação –, pois se aumenta a chance de, no futuro, surgirem passivos trabalhistas em decorrência dessas decisões. Isso ocorre mesmo que a empresa busque observar detalhadamente os textos legais e as jurisprudências sobre determinado tema, pois as interpretações da legislação podem ser dissonantes entre os juízes e tribunais – e até mesmo mudar repentinamente em um mesmo tribunal.

Tudo isso traz implicações para o crescimento e o desenvolvimento do país. Com efeito, segundo estimativa de Armando Castelar, professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV - 2018), a **insegurança jurídica reduz o potencial de crescimento anual do Brasil entre 0,2% e 0,5%**<sup>3</sup>.

Em linha com esse pensamento, José Pastore menciona que:

---

<sup>1</sup> Vide CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Segurança jurídica**: caminhos para o fortalecimento. Brasília: CNI, 2014. (Propostas da indústria eleições 2014, v. 23).

<sup>2</sup> A frase normalmente é atribuída ao ex-Ministro da Fazenda Pedro Malan. Vide: LEITÃO, Miriam. **O passado é incerto**. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/510284/noticia.html?sequence=1>. Acesso em 23/02/2022.

<sup>3</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Segurança jurídica: o caminho para um bom ambiente de negócios**. 2022. Disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/seguranca-juridica/>. Acesso em: 15 out. 2021.

A conexão entre segurança jurídica e crescimento econômico é vasta. Weder mostrou que 23% da variação do crescimento da renda per capita são explicados pela qualidade das leis e das sentenças judiciais. Sherwood provou que um dos responsáveis pelo baixo crescimento econômico de países da América Latina, Brasil inclusive, é o mau funcionamento do Poder Judiciário. Com uma ação coerente e consistente dos magistrados, esses países poderiam aumentar os investimentos em 14%, os empregos em 12% e as vendas em 18%. No seu já clássico trabalho, Possner indica que os problemas do lado do crescimento econômico se agravam quando a ideologia e a pressão da opinião pública interferem nas decisões dos juízes. [...]

Para os investidores, a segurança jurídica é fundamental, pois ninguém investe ao saber que as regras de uma lei ou de um contrato podem não valer no dia de amanhã. No mundo inteiro, os investidores fogem de países onde as autoridades têm poderes para anular acordos legais e aplicar penalidades. Numa palavra, a imprevisibilidade é apontada pelos estudiosos do Poder Judiciário como o maior empecilho ao desenvolvimento econômico, em especial, no Brasil <sup>4</sup>.

Portanto, quanto mais se fortalece a segurança jurídica, maior é a tendência de que exista um cenário estável, previsível e razoável para a tomada de decisões de negócios, o que é especialmente verdadeiro no âmbito das relações de trabalho. Em outras palavras, pode-se dizer que **a segurança jurídica está diretamente relacionada a um ambiente de negócios favorável à competitividade do país, à geração de empregos e à melhor qualidade de vida da sociedade em geral.**

Felizmente, no que diz respeito às relações de trabalho, tem havido esforços para aumentar a segurança jurídica, sem comprometer a proteção dos direitos individuais e sociais dos trabalhadores. Maior exemplo disso é modernização trabalhista, trazida pela Lei da Modernização Trabalhista (Lei 13.467/2017), que tem mostrado resultados positivos no tocante à litigiosidade em geral (queda de cerca de 46% de casos novos nas Varas do Trabalho entre 2016 e 2020<sup>5</sup>), e à liberdade negocial coletiva e individual, por exemplo.

Contudo, mesmo que considerados os grandes benefícios que a Modernização de 2017 vem trazendo, ainda há desafios a serem enfrentados pelo país, para seguir no caminho do fortalecimento da maior segurança jurídica nas relações de trabalho.

---

<sup>4</sup> PASTORE, José. **Os estragos econômicos da insegurança jurídica**. 14 out. 10 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/353138/os-estragos-economicos-da-inseguranca-juridica>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>5</sup> Vide número de casos novos, por ano, dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho, disponíveis em <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em janeiro de 2

# 1 SEGURANÇA JURÍDICA – PRINCIPAIS ASPECTOS

Segurança jurídica e insegurança jurídica são conceitos amplos e multifacetados. No entanto, **alguns traços relevantes são comuns, quando se fala do assunto: simplicidade, previsibilidade, estabilidade e coerência na aplicação das leis no tempo.**

De modo simples, a **insegurança jurídica se traduz na inconstância e na incerteza da aplicação da legislação.** Ocorre quando as regras têm linguagem profusa e rebuscada, não conversam entre si nem com o destinatário da norma e são aplicadas ora de uma maneira, ora de outra, em especial quando há contínuas e numerosas alterações nas legislações e nos marcos regulatórios e temporais.

**Ou seja, a insegurança jurídica é consequência de um sistema defeituoso,** a partir do qual são geradas dificuldades de compreensão quanto ao efetivo âmbito de direitos e deveres aplicáveis a cidadãos e a empresas. Em resumo, é a impossibilidade de as pessoas e as empresas anteverem, com grau elevado de certeza, quais as normas vigentes e como elas serão aplicadas.

Desse modo, constituem fontes de insegurança jurídica: a falta de clareza do texto das leis; a sobreposição das legislações federais, estaduais e municipais; a interpretação díspar das regras entre órgãos públicos (por exemplo, entre Tribunais do Trabalho de Regiões diferentes); e a morosidade da Justiça em uniformizar os entendimentos, entre outros.

Por outro lado, pode-se falar que **leis intuitivas, de fácil acesso, simples, escritas com linguagem clara, didática e aplicadas uniformemente em situações iguais ou semelhantes trazem segurança jurídica.** Quando há segurança jurídica, o indivíduo compreende as normas a que ele está submetido e sabe, com grau elevado de certeza, qual a consequência que haverá caso ele cumpra ou descumpra determinada regulação. Aliás, esse é um dos propósitos fundamentais da legislação em geral: **garantir previsibilidade e estabilidade, para que as pessoas possam planejar suas vidas**<sup>6</sup>.

Aplicando esse conceito ao setor produtivo, em especial às relações de trabalho, percebe-se que a segurança jurídica promove um cenário de maior previsibilidade, razoabilidade e estabilidade para as decisões de investimento e de negócios.

---

<sup>6</sup> Deve-se reconhecer que, naturalmente, sempre vai existir algum nível de variação na aplicação das leis, advindo das situações cotidianas diversas. Afinal de contas, a lei não é capaz de prever, abstratamente e *a priori*, todas as situações da vida. Mas a busca pela redução da imprevisibilidade em sua aplicação pelos cidadãos, empresas e autoridades não nega essa realidade.

**Quanto maior o nível de segurança jurídica, mais se tem clareza e compreensão de direitos e deveres e da aplicação da lei em longo prazo**, o que favorece a tomada de decisões de todos sobre como se portar e a previsão de consequências futuras com relação aos atos praticados no presente. Com isso, o risco de empreender é menor, atrai-se maior investimento, fomenta-se o crescimento econômico e geram-se mais empregos.

Por sua vez, um cenário de insegurança jurídica é prejudicial à competitividade, pois impacta os investimentos e, por conseguinte, a geração de empregos, ao elevar o risco de empreender, o que desestimula o investimento e prejudica trabalhadores e empresas<sup>7</sup>. No fim, esse cenário é apontado como uma das razões para os reduzidos níveis de produtividade da economia brasileira.

**Fica clara, dessa forma, a importância de se buscar um ambiente de relações de trabalho em que a segurança jurídica seja traço marcante.**

Contudo, historicamente, o Brasil viveu cenário oposto no período anterior à Lei de Modernização Trabalhista, onde havia a grande predominância de um cenário de insegurança jurídica. Tal percepção é corroborada por dados e índices comparativos com alguns países, inclusive o Brasil, em relação ao tema.

---

<sup>7</sup> CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Ambiente de negócios, insegurança jurídica e investimentos: elementos para a formulação de políticas públicas no Brasil. **Direito & desenvolvimento**, v. 12, n. 1, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/download/1223/738/>. Acesso em: 15 out. 2021.

## 2 SEGURANÇA JURÍDICA – COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS

O quadro de insegurança jurídica no mundo trabalhista brasileiro, anteriormente à Lei 13.467/2017, era generalizado. Embora não haja muitos índices e dados específicos que permitam a avaliação da situação da segurança jurídica dos países (especialmente os que levam em consideração as relações de trabalho ou aspectos dela), os existentes reforçam a constatação de que o nível de insegurança jurídica no mundo trabalhista brasileiro, anteriormente à Lei 13.467/2017, era generalizado.

Entre esses indicadores, que buscam capturar aspectos relacionados à segurança jurídica, permitindo comparações internacionais, podem ser citados o *Index of Legal Certainty*<sup>8</sup>, no âmbito da *Fondation pour le droit continental*<sup>9</sup>, e o *Rule of Law*<sup>10</sup>, do Banco Mundial.

Publicado em 2015 - portanto antes da Lei de Modernização Trabalhista<sup>11</sup> - o primeiro, desenvolvido por Deffains e Kessedjian<sup>12</sup>, reúne dados sobre segurança jurídica em um conjunto de 13 países, em seis áreas do direito (contratual, resolução de conflitos, imobiliário, responsabilidade civil, societário e trabalho), e mostra que o Brasil estava muito mal posicionado e com baixa pontuação (última colocação). É o que se pode notar com base nos dados da Tabela 1, a seguir, obtidos a partir da aplicação de questionários a especialistas reconhecidos nas áreas indicadas em cada um dos países que compõem a amostra<sup>13 14</sup>.

---

<sup>8</sup> Em tradução livre, Índice de Segurança Jurídica.

<sup>9</sup> Entidade criada em 2007 a partir de uma parceria entre governos, professores de direito e empresas internacionais.

<sup>10</sup> “Estado de Direito”, em tradução livre.

<sup>11</sup> Mas que ainda assim permite um panorama e reflexão gerais sobre o tema.

<sup>12</sup> DEFFAINS, B.; KESSEDJIAN, C. **Index of legal certainty**: report for the civil law initiative. maio 2015. Disponível em: <https://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2015/04/Rapport-ISJ-Juin-2015.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

<sup>13</sup> Os questionários foram aplicados a casos hipotéticos específicos. Foram definidos dois casos para cada uma das áreas analisadas, perfazendo um total de 12 casos. Os dois casos relativos ao direito do trabalho estão disponíveis na referida publicação de Deffains e Kessedjian (2015, p. 181-199).

<sup>14</sup> A tabela está normalizada, de modo a não penalizar os países cujo sistema jurídico se apoia no “common law”, uma vez que, nesses casos, a disponibilidade proporcionalmente menor de normas escritas poderia dar a impressão de maiores níveis de insegurança jurídica.

Tabela1 - Índice de segurança jurídica em países selecionados, de acordo com a *Fondation pour le droit continental*<sup>15</sup>

Posição	País	Média	Direito contratual	Resolução de conflitos	Direito imobiliário	Responsabilidade civil	Direito societário	Direito do trabalho
1	Noruega	7,19	7,81	6,34	7,77	5,98	6,86	8,36
2	Alemanha	6,93	8,13	7,03	8,28	6,59	5,43	6,11
3	França	6,82	5,31	6,96	7,54	6,54	7,79	6,8
4	Reino Unido	6,56	8,03	6,29	5,98	5,91	5,89	7,26
5	China	6,41	6,23	6,89	5,29	4,85	8,79	6,39
6	Marrocos	6,38	6,56	7,08	7,1	4,54	6,88	6,14
7	Senegal	6,35	7,49	6,17	5,99	5,86	7,24	5,32
8	Itália	6,19	5,52	6,29	5,09	5,57	6,99	7,69
9	Canadá	6,13	6,56	5,24	5,46	6,89	–	6,47
10	Argentina	6,03	5,46	6,21	6,6	6,2	5,69	–
11	Japão	5,97	5,95	5,66	5,82	6,47	5,55	6,39
12	Estados Unidos	5,75	7,03	5,93	5,9	4,92	6,24	4,48
<b>13</b>	<b>Brasil</b>	<b>5,63</b>	<b>5,47</b>	<b>5,86</b>	<b>7,03</b>	<b>4,12</b>	<b>6,37</b>	<b>4,96</b>

Fonte: Deffains e Kessedjian (2015, p. 109).

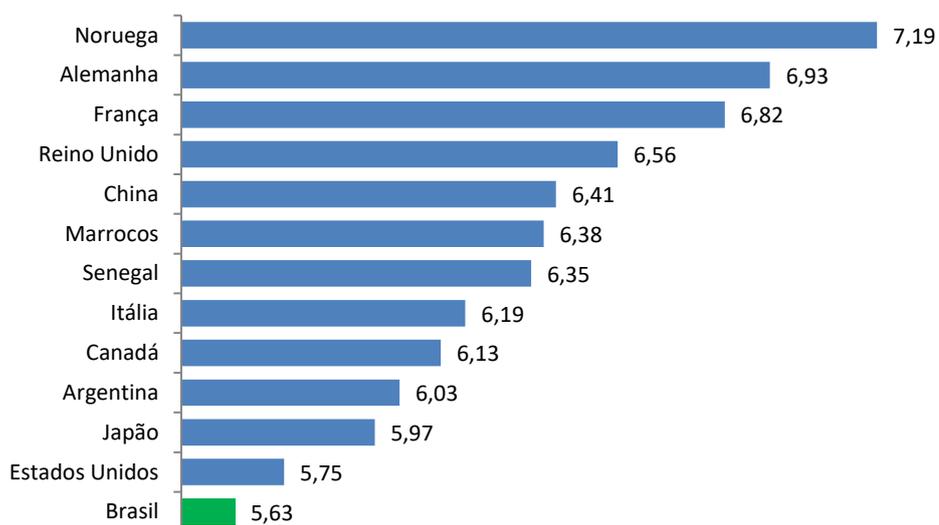
Com base nessa amostra de 13 países, é possível observar que o Brasil apresenta o menor índice médio de segurança jurídica geral. Em quatro das seis áreas (contratual, resolução de

conflitos, responsabilidade civil e trabalho), o Brasil fica entre os três países com piores índices de segurança jurídica. O Brasil é o país mais mal posicionado – bem atrás da vizinha Argentina e de outros países subdesenvolvidos, como Senegal e Marrocos.

Especificamente no caso do Direito do Trabalho (aqui, excluídas questões previdenciárias), o Brasil ocupa a penúltima colocação, estando mais bem posicionado apenas que os Estados Unidos (gráfico 2).

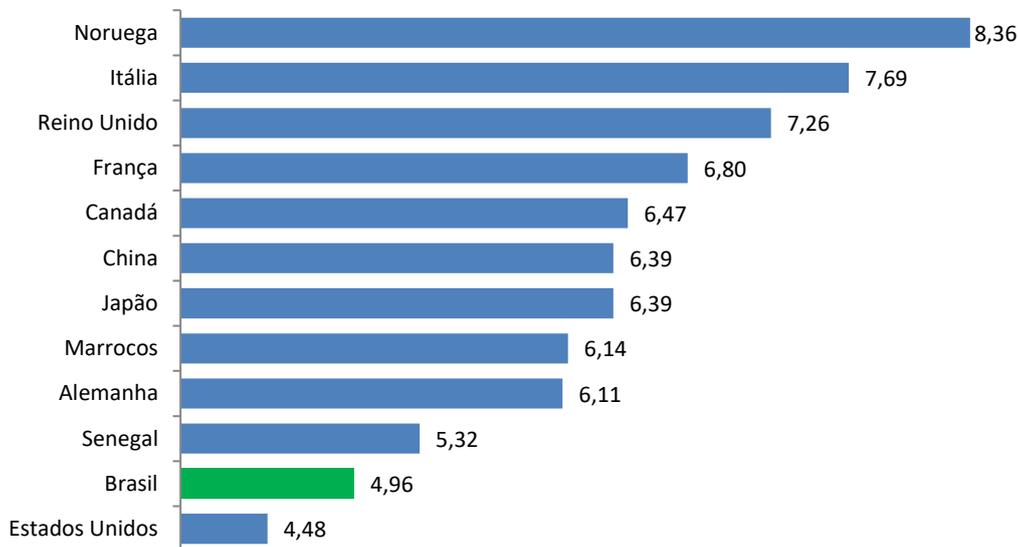
Nos Gráficos 1 e 2, mostram-se, respectivamente, os dados isolados, relativos à classificação geral (1) e à classificação quanto ao Direito do Trabalho (2):

**Gráfico 1 - Índice de segurança jurídica em países selecionados, de acordo com a *Fondation pour le droit continental* (média geral)**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados de Deffains e Kessedjian (2015, p. 109).

**Gráfico 2 - Índice de segurança jurídica em países selecionados, de acordo com a *Fondation pour le droit continental* (Direito do Trabalho)<sup>16</sup>**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados de Deffains e Kessedjian (2015, p. 109).

Ou seja, o *Index of Legal Certainty* demonstra que havia situação preocupante do Brasil no que toca ao tema de segurança jurídica, quer no campo geral, quer no trabalhista.

O outro indicador mencionado, *Rule of Law*, é um índice usado pelo Banco Mundial que “*capta percepções sobre até que ponto os agentes confiam e cumprem as regras da sociedade e, em particular, a percepção sobre cumprimento dos contratos, o direito de propriedade, a confiança na polícia e nos tribunais, bem como a probabilidade de existência de crime e de violência*”.<sup>17</sup>

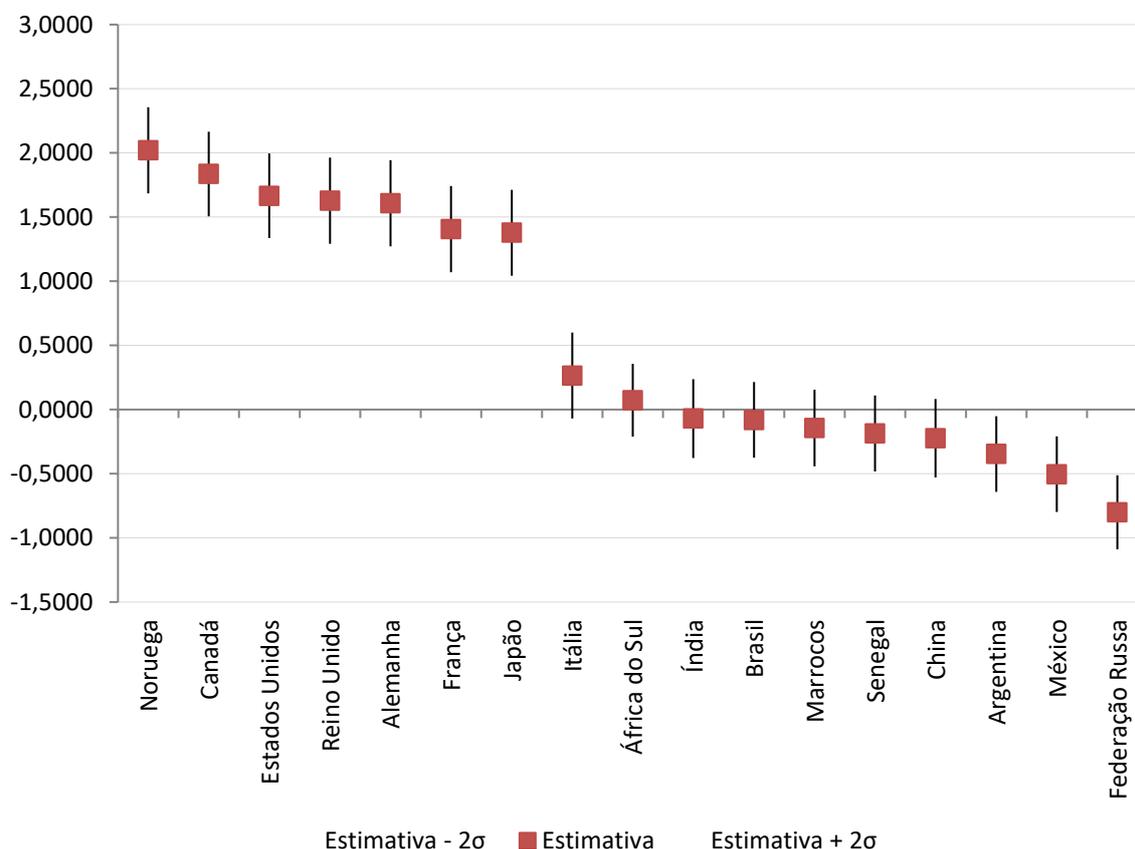
O Gráfico 3 a seguir, concernente a este último indicador, mostra a posição relativa do Brasil em relação a um conjunto de países selecionados, para cuja construção foram utilizados os dados publicados pelo Banco Mundial para 2016 (ano anterior à modernização trabalhista). O indicador de *Rule of Law* situa-se aproximadamente entre + 2,5 (performance forte) e – 2,5 (performance fraca). Os países selecionados são aqueles que compõem o *Index de Segurança Jurídica da Fondation pour le droit continental*, bem como os países do BRICS,

<sup>16</sup> Dados não fornecidos para a Argentina.

<sup>17</sup> Disponível em <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/rl.pdf>. Tradução livre. Acesso em 31 de outubro de 2021. No original, “*captures perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence*”.

além do México, que, ao lado do Brasil e da Argentina, é uma economia latino-americana de maior porte.

**Gráfico 3 - Rule of law em países selecionados (intervalo de confiança de 95%), 2016**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Banco Mundial disponíveis em <https://goo.gl/s6RczU>. Acesso em 23/02/2022.

Os dados são semelhantes, mas não totalmente idênticos, àqueles publicados pela *Fondation pour le droit continental*. Podem-se identificar claramente dois blocos de países: o primeiro bloco (integrado por Noruega, Canadá, Alemanha, Japão, Reino Unido, Estados Unidos e França) com indicadores da ordem de + 2,0 ou + 1,5, é formado por países desenvolvidos que detêm maiores níveis de segurança jurídica; o segundo bloco (integrado por Itália, África do Sul, Índia, Brasil, Marrocos, Senegal, China, Argentina, México e Rússia) apresenta indicadores que variam de pouco mais de - 1,0 a pouco menos de + 0,5.

À exceção dos Estados Unidos, os números do *Rule of Law* mostram-se consistentes com os do índice anterior e, apesar de não trazer dados discriminados por área do Direito (além de

trazer outros parâmetros, como corrupção e violência dentro dos países), serve como reforço à percepção sobre a segurança jurídica em matéria trabalhista.

Portanto, vê-se que, quando são feitas comparações internacionais, **o Brasil detém índices que apontam uma situação de menor segurança jurídica do que o conjunto de países em que há indicadores sobre o tema**, enfatizando o quanto é importante que o país siga buscando mecanismos que fortaleçam a segurança jurídica.

### **3 SEGURANÇA JURÍDICA NO BRASIL EM RELAÇÕES DE TRABALHO: INDICADORES DE LITIGIOSIDADE TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA PRÉ-MODERNIZAÇÃO TRABALHISTA**

Ao lado dos comparativos internacionais, alguns dados da litigiosidade em relações de trabalho no Brasil (o que inclui não apenas processos trabalhistas, como também questões previdenciárias relacionadas ao vínculo de emprego) reafirmam a percepção obtida a partir daquelas comparações.

Seguem-se alguns dos principais aspectos e dados de cada um dos âmbitos mencionados, começando com a litigância perante a Justiça do Trabalho.

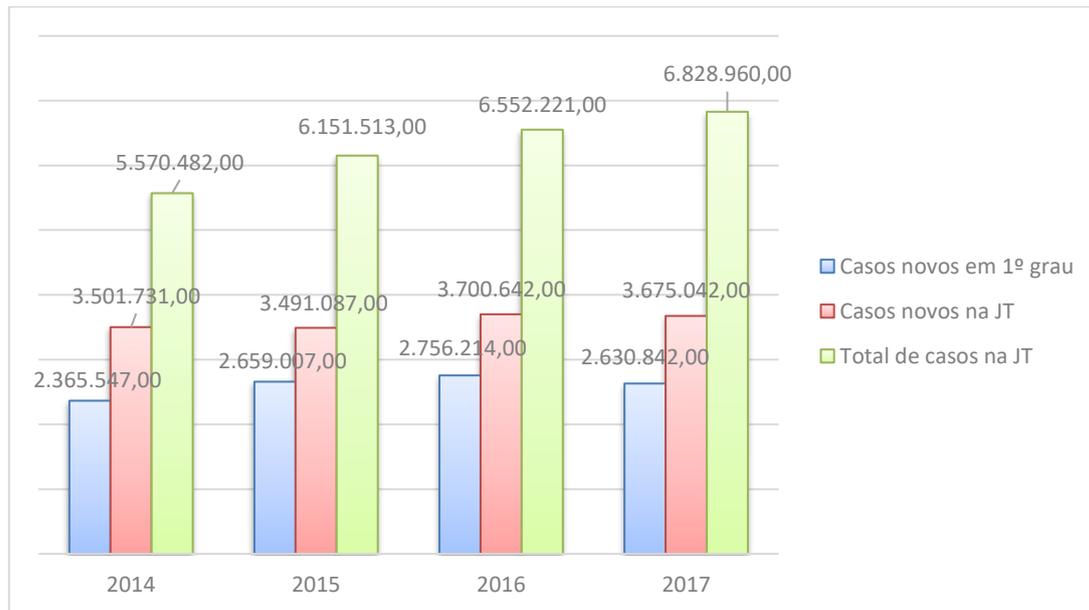
#### **3.1 Crescimento da litigiosidade na Justiça do Trabalho até 2017**

Ao longo das últimas décadas, a litigância relativa às relações de emprego vinha aumentando no Brasil, causando questionamentos quanto à segurança jurídica em matéria de trabalho.

Com efeito, conforme gráficos a seguir, nos anos anteriores à Lei 13.467/2017 (Modernização Trabalhista) e à Lei 13.429/2017 (Regulamentação da Terceirização), podem-se constatar: a) um alto número de ações trabalhistas tramitando na Justiça do Trabalho anualmente; b) um número muito elevado de novas ações trabalhistas por ano, e c) o crescimento contínuo dessas ações nos anos do período pré-reforma.

Quanto ao número de processos tramitando na Justiça do Trabalho, o gráfico abaixo confirma a existência de um cenário preocupante e de alta litigiosidade:

**Gráfico 4 - Evolução do número de novos casos na Justiça do Trabalho, no período entre 2014 e 2017<sup>18</sup>.**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho (JT), publicados pelo TST<sup>19</sup>.

Destaca-se o volume de casos novos exclusivamente nas Varas do Trabalho (barra azul), constituídos, em sua quase totalidade, por novas reclamações trabalhistas, isto é, as ações movidas pelos trabalhadores contra, geralmente, seus ex-empregadores, para requerer o pagamento de verbas trabalhistas.

Nessa linha, vê-se o crescimento acentuado da litigiosidade trabalhista no período pré-reforma. Com a entrada em vigor da Lei 13.467/2017, em 11 de novembro de 2017, ocorreu uma redução de novos casos em novembro e dezembro. Não fosse por isso, 2017 possivelmente teria igualado ou ultrapassado o dado do ano anterior.

<sup>18</sup> A barra azul correspondente a todas as ações ajuizadas em primeiro grau, isto é, nas Varas do Trabalho – VTs. Trata-se quase exclusivamente das reclamações trabalhistas ajuizadas por ex-empregados contra as empresas para discussão de verbas trabalhistas.

A barra vermelha representa o número total de ações ajuizadas na Justiça do Trabalho – JT, isto é, além das típicas ações trabalhistas de trabalhadores contra empresas, há ainda as ações originárias nas Cortes laborais (Tribunais Regionais do Trabalho – TRTs e Tribunal Superior do Trabalho - TST), muitas vezes incidentes relacionados a uma reclamação trabalhista anterior. Também há incidentes recursais entre tribunais, o que é também uma medida da litigiosidade interna dentro do Judiciário).

Já a barra verde diz respeito ao total de processos em trâmite ao final do respectivo ano, isto é, casos novos mais os casos remanescentes dos anos anteriores, menos os casos julgados em definitivo em toda a Justiça do Trabalho.

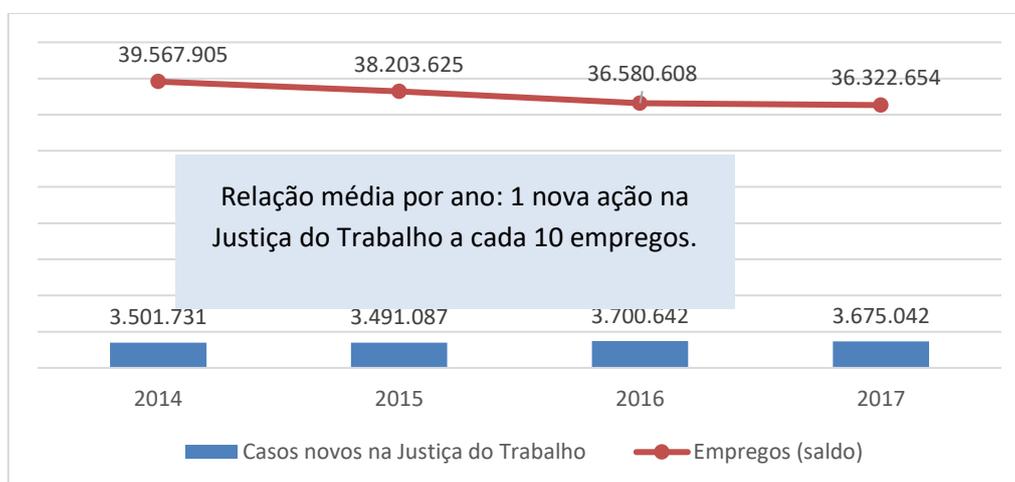
<sup>19</sup> Dados disponíveis em <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em 23 de fevereiro de 2021. Destaque-se que, no link, estão disponíveis dados referentes aos anos após a modernização trabalhista (2018 em diante). Esses dados serão abordados em capítulo a seguir. Foram utilizados apenas os dados relativos ao período anterior à modernização, pois a análise nesse momento se restringe a esse período.

Igualmente, vê-se que, até 2017 (ano da modernização trabalhista), o número de casos novos na Justiça do Trabalho como um todo<sup>20</sup> (barra vermelha) chegou a cerca de 3,70 milhões de novos casos em 2016, e 3,67 milhões em 2017 (sendo necessário pontuar que o decréscimo de 2017 se deu em virtude do já comentado início de vigência da Lei 13.467, em 11 de novembro de 2017).

Também se nota uma clara tendência de crescimento dos casos ativos anualmente na Justiça do Trabalho (barra verde), chegando ao pico, em 2017, de quase 7 milhões de processos em trâmite.

Nesse cenário, quando comparado o número de processos na Justiça do Trabalho com o número de empregos (estoque) de cada ano (dados da RAIS), vê-se que, no período, o país chegou a uma relação aproximada em que, a cada 10 postos de trabalho, havia ao menos um processo novo em trâmite no judiciário trabalhista. Trata-se de uma litigiosidade muito elevada, reforçando o questionamento sobre a segurança jurídica no mundo do trabalho. O gráfico abaixo revela a evolução dessa relação anualmente.

**Gráfico 5 - Relação do número de empregos, por ano, com o número de casos novos na Justiça do Trabalho, por ano, de 2014 a 2017.**



<sup>20</sup> A Justiça do Trabalho é formada pelas Varas do Trabalho, também chamadas de primeira instância; pelos Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs), ou segunda instância; e pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), instância superior. As reclamações trabalhistas são iniciadas nas VTs. Em grau recursal, elas podem ser analisadas pelo TRT da região onde foi iniciada e, posteriormente, pelo TST, em regra para uniformização de jurisprudência.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho, publicados pelo TST<sup>21</sup> e da RAIS/MTP.

**Tais taxas podem ser associadas à existência de maior ou menor segurança jurídica, porque, em um contexto hipotético no qual a segurança jurídica é muito alta, o número de processos judiciais tende a ser reduzido, enquanto, quanto maior a insegurança jurídica, maior o grau de litigiosidade, como era o caso.**

### 3.2 Reforma de decisões no judiciário trabalhista

Ainda sobre o tema de segurança jurídica, outro dado importante é a probabilidade de reforma das decisões judiciais (taxa de reforma das decisões), isto é, uma vez existindo um conflito levado para solução no judiciário trabalhista – e tendo sido dada uma decisão no caso concreto – quanto maior a taxa de reforma dessa primeira decisão pela instância superior, maior será a insegurança.

A taxa de reforma das decisões deve ser analisada com cautela, uma vez que não há qualquer indicador objetivo específico sobre a probabilidade de reforma de uma decisão judicial de instância inferior. Cumpre salientar que os dados disponíveis não discriminam o motivo de reforma da decisão, tampouco permitem que se estabeleça uma distinção entre reformas parciais (circunscritas a algum aspecto periférico da decisão) e reformas integrais das sentenças – especialmente na Justiça do Trabalho, onde quase todos os processos têm pedidos múltiplos<sup>22</sup>.

Pois bem, dados relativos à taxa de reforma das decisões judiciais são publicados pelo TST, por meio do Relatório Geral da Justiça do Trabalho, que traz as taxas de reforma de decisões, em especial:

- a de reforma de sentenças de juízes de primeiro grau (Varas do Trabalho) pelos desembargadores de segundo grau (Tribunais Regionais do Trabalho), por meio da análise de Recursos Ordinários (ROs); e

---

<sup>21</sup> Dados disponíveis em TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO - TST. **Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho de 2015 a 2020**. Brasília. Disponível em: <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em: 23 fev. 2022.

<sup>22</sup> Ou “pedidos plúrimos”, grosso modo, quando, no mesmo processo trabalhista, o mesmo autor reclama diversos direitos diferentes, fundados no mesmo contrato do trabalho contra uma mesma empresa.

- a de reforma dos acórdãos do segundo grau (TRT), pelo TST, em sede de Recurso de Revista<sup>23</sup>. Em ambos os casos, percebe-se um percentual muito alto de reforma de decisões, como pode ser visto na tabela abaixo:

Tabela 2 - Taxa de reforma das decisões da Justiça do Trabalho

	Decisões reformadas em sede de Recursos	Taxa de reforma de decisões pelos TRTs	Decisões reformadas em sede de Recursos de	Taxa de reforma de decisões pelo TST em RRs
2014	664.804	42,4	49.461	69,7
2015	660.883	41,7	51.890	67,3
2016	698.186	42,5	43.366	66,9
2017	826.977	44,2	41.688	68,0

Fonte: elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho de 2015, 2017 e 2020, publicados pelo TST<sup>24</sup>.

No período, nota-se que os TRTs reformaram, em média, 9 de cada 20 decisões de primeiro grau. Trata-se de uma taxa elevada, que incentiva a apresentação de recursos aos TRTs.

Essa situação torna-se ainda mais preocupante, ao se constatar que a taxa de reforma de decisões pelo TST chegou a uma média de 67% nos últimos anos. Isto é, nesse Tribunal, chegou-se à reforma (total ou parcial) de cerca de 13 em cada 20 decisões questionadas<sup>25</sup>.

Trazidos à baila tais dados, deve-se notar que taxas de reforma altas podem indicar ao menos três pontos de preocupação (não excludentes entre si) ligados às dificuldades quanto à segurança jurídica:

<sup>23</sup> Necessário pontuar que é possível ao TST julgar, em sede de Recurso Ordinário, acórdãos dos TRTs quando estes são a instância julgadora originária dos litígios, a exemplo de Dissídios Coletivos, entre outros. No entanto, comparativamente, o número desses julgamentos ao de Recursos de Revista é muito baixo, e por isso, e pelo fato de a análise basear-se em típica discussão de reclamação trabalhista movida por trabalhador contra ex-empregador, nos ateremos aos dados de decisões em Recurso de Revista.

<sup>24</sup> Dados disponíveis em TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO - TST. **Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho de 2015 a 2020**. Brasília. Disponível em: <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em: 23 fev. 2022.

<sup>25</sup> Vale destacar que, no julgamento um recurso, os TRTs podem reavaliar os fatos e as provas analisados pelo juiz de primeiro grau, o que não pode ocorrer no âmbito do TST. Assim, as reformas de decisões judiciais no âmbito dos TRTs podem envolver discussões relativas a provas (por exemplo, se foi provado - ou não - que determinado trabalhador prestou certo número de horas-extras), ao passo que o TST deve se ater a discussões estritamente quanto à correta interpretação da lei e das normas jurídicas.

- que a discussão em um processo pode se fundar em texto legal cuja aplicação é controvertida, ou seja, a lei não é clara – daí o porquê de diferentes órgãos judiciais terem interpretações distintas sobre um mesmo tema;
- que as instâncias inferiores poderiam estar se negando a aplicar a lei na forma interpretada pelas instâncias superiores (jurisprudência), ou criando obrigações não previstas em lei, atuando de maneira ativista, que vem a ser contida pela instância superior; ou
- que a atuação ativista estaria nas instâncias superiores.

Inexistem, no entanto, dados objetivos ou subjetivos que permitam concluir se uma dessas alternativas é prevalente, ou se todas se combinam para gerar a percepção de dificuldades na segurança jurídica em relações de trabalho. Contudo, é possível afirmar-se que, **quanto maior a taxa de reforma de decisões, mais as partes sentem-se incentivadas a recorrer e menor a segurança jurídica.**

Em todo caso, tais dados apontam para a **necessidade de que as leis sejam mais claras e acessíveis (inclusive quanto ao entendimento de seu conteúdo por todos), que os contratos de trabalho e as regras legais e negociadas relativas a eles sejam respeitados e que a legislação seja interpretada de forma coerente, estável e previsível**, para que haja maior previsibilidade nas relações de trabalho, menor necessidade de litigância e, portanto, avanços na segurança jurídica.

### 3.3 Judicialização de questões previdenciárias

Para além das mencionadas taxas relativas à Justiça do Trabalho, não se pode perder de vista, no que importa a relações de trabalho, a (in)segurança jurídica vinculada a questões previdenciárias atinentes ao contrato de emprego, em especial no que importa a afastamentos do trabalho.

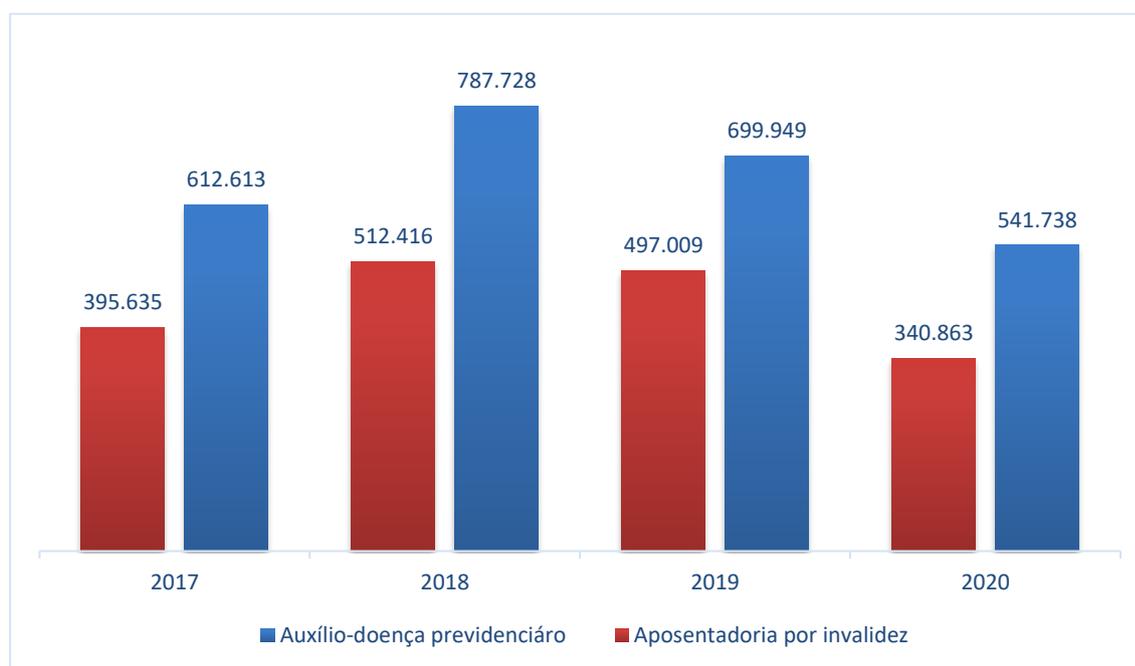
Ainda que haja poucos dados disponíveis sobre o assunto, eles já permitem uma visão sobre o caso, revelando um cenário incômodo.

Nesse sentido, dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam uma **hiperjudicialização das questões relativas à concessão de benefícios previdenciários**. Eis que, no período de 4 anos - entre 2015 e 2018 - houve aumento de 140% do número de

ações judiciais referentes a esse tema<sup>26</sup>, com o número total de casos relacionados à concessão de benefícios previdenciários, no mesmo período, chegando a 9 milhões de processos.

Além disso, os dois benefícios mais comumente vinculados ao emprego (auxílio-doença previdenciário e aposentadoria por invalidez) também têm sido objeto de alta litigiosidade anualmente. Nesse sentido, os dados do gráfico abaixo apresentam a quantidade desses benefícios em discussão na Justiça Federal nos últimos quatro anos.

**Gráfico 6 - Quantidade de processos na Justiça Federal sobre benefícios previdenciários de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez, por ano.**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios Justiça em Números, do Conselho Nacional da Justiça, de 2018 a 2021 (anos-base 2017 a 2020)<sup>27</sup>.

Nota-se, portanto, alta litigiosidade quanto à matéria, o que é corroborado textualmente no Relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), segundo o qual há:

<sup>26</sup> INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA - INSPER. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília, CNJ: 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER\\_2020-10-09.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf). Acesso em: 23 fev. 2022.

<sup>27</sup> Dados constantes dos relatórios publicados em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em dezembro de 2021.

“elevado quantitativo de processos de Direito Previdenciário [...], tendo o auxílio-doença previdenciário como subtema mais recorrente de forma geral, seguido pela aposentadoria por invalidez e aposentadoria por idade.”<sup>28</sup>

Com efeito, de 2015 a 2020, conforme dados da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), uma média de 400 mil benefícios previdenciários foram concedidos por ano em função de decisões judiciais. Atualmente, cerca de 11% dos benefícios concedidos pelo INSS são originados de decisões judiciais<sup>29</sup>.

Aliado à alta litigiosidade de questões previdenciárias vinculadas a auxílio-doença previdenciário e aposentadoria por invalidez, outro fenômeno ocorre no país: a redução da taxa de acidentes do trabalho e de incapacidade laboral (cada uma, em aproximadamente 40%<sup>30</sup>, desde 2007). Ou seja, **o aumento da judicialização da questão caminha em direção oposta à redução da taxa de acidentes e incapacidade, o que merece ser examinado detalhadamente para formular políticas adequadas ao caso.**

Assim, os dados revelam a necessidade de também aprimorar a segurança jurídica quanto ao tema, o que é reforçado por algumas situações de insegurança jurídica, como se verá a seguir.

### **3.4 Casos concretos para entender o problema da insegurança jurídica no cenário brasileiro anterior à Lei de Modernização Trabalhista**

O conjunto de dados mencionados já dá um excelente panorama do cenário de insegurança jurídica nas relações de trabalho brasileiras anteriormente à Lei 13.467/2017. Adicionalmente, alguns casos concretos ajudam a melhor compreender e visualizar a temática.

---

<sup>28</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. p. 272. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-051121.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

<sup>29</sup> VAZ, Paulo Afonso Brum. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. **Revista da Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Brasília, n. 18, jun. 2021. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2174#\\_ftn7](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174#_ftn7). Acesso em: 01 dez. 2021.

<sup>30</sup> A taxa de incidência de acidentes do trabalho por 1000 vínculos caiu de 21,99 para 13,97 de 2007 a 2019, e a de incidência de incapacidade temporária caiu de 19,09 para 11,54 no mesmo período. Fonte: Anuário estatístico de Acidentes do Trabalho (2008 a 2020).

Tome-se como exemplo a chamada terceirização (isto é, quando uma empresa contrata, dentro de seu processo produtivo, serviços de outra empresa). Durante muito tempo, a legislação trabalhista não possuiu regras específicas para tratar do assunto. Com isso, a jurisprudência criou entendimentos, sem fundamento legal, que culminaram com a edição do enunciado 331 da Súmula do TST, o qual dispunha que a terceirização de atividade-meio seria admitida, enquanto a terceirização de atividade-fim seria ilícita. Tais diferenciação (meio/fim) e restrições não tinham base em qualquer norma e não davam às empresas a clareza do que podia ou não ser terceirizado<sup>31</sup>. Com isso, multiplicaram-se ações e decisões sobre a questão, tanto que, em 2017, houve 14,5 mil novas reclamações trabalhistas, questionando a licitude da terceirização<sup>32</sup>.

Outro tema muito recorrente nos litígios judiciais, antes da Lei 13.467/2017, foi o intervalo intrajornada. Trata-se do intervalo que deve ser concedido ao trabalhador dentro da mesma jornada de trabalho, que, pela legislação, deveria ser de, pelo menos, 1 hora, em casos de jornada de 6 ou mais horas. Em 2014 e em 2015, esse tema chegou a ser o terceiro assunto mais recorrente nos recursos no TST (respectivamente 23.318 e 15.257 processos<sup>33</sup>). Isso porque era comum que houvesse negociação coletiva para reduzir em alguns minutos o referido intervalo (para 40 minutos, por exemplo).

A legislação não estabelecia expressamente nem a impossibilidade de negociação do tema, nem mesmo que a redução do intervalo gerasse dever de indenizar, mas era comum a anulação de cláusulas coletivas que previam tal redução, com a determinação de que empresas indenizassem os empregados, mesmo que essas cláusulas fossem livremente convencionadas, em benefício dos próprios trabalhadores.

Também podem ser mencionadas as chamadas horas *in itinere*<sup>34</sup>, assunto sobre o qual chegou a haver mais de oito mil processos no TST só no ano de 2014<sup>35</sup>. Discutia-se então a

---

<sup>31</sup> Por exemplo, poderia uma empresa da área tecnológica, atuante na área de fabricação de computadores, terceirizar o serviço interno de informática? O entendimento do TST causava esse tipo de confusão, lembrando-se de que não havia nenhum embasamento legal para essa restrição. Vale acrescentar que, em agosto de 2018, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental 324, decidiu que tal restrição é inconstitucional.

<sup>32</sup> Conforme dados disponibilizados pela coordenadoria de estatística do TST em fevereiro de 2022.

<sup>33</sup> Vide TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO - TST. **Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho de 2015 a 2020**. Brasília. Disponível em: <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em: 23 fev. 2022.

<sup>34</sup> Horas *in itinere*, ou horas em deslocamento, eram uma parcela, prevista na legislação anterior à Lei de Modernização Trabalhista, que considerava como jornada de trabalho o tempo despendido pelo empregado até o local de trabalho e para o seu retorno, quando, tratando-se de local de difícil acesso ou não servido por transporte público, o empregador fornecesse a condução. Dessa forma, desestimulava-se que o empregador fornecesse o transporte.

<sup>35</sup> Horas *in itinere*, ou horas em deslocamento, eram uma parcela, prevista na legislação anterior à Lei de Modernização Trabalhista, que considerava como jornada de trabalho o tempo despendido pelo empregado até o

possibilidade de que empresas e sindicatos negociassem cláusula coletiva para estabelecer benefício alternativo ao período de deslocamento, ou fixassem um valor geral a ser pago sob esse título, aplicável a todos os empregados. Relacionado ao assunto, existia também a discussão sobre se o percurso do empregado entre a portaria da empresa (por exemplo) e seu posto de trabalho (por veículo interno, por caminhada etc.), deveria ser contabilizado como tempo para fins de jornada de trabalho. Apesar de a lei não estabelecer que o tempo de mobilização dentro do estabelecimento na entrada ou na saída do dia de trabalho deveria ser contabilizado como jornada trabalho e apesar de que não haver proibição à livre negociação sobre horas *in itinere*, a jurisprudência trabalhista criou o critério de que uma cláusula coletiva de trabalho deveria prever o pagamento de no mínimo, 50% do tempo de deslocamento, independentemente do restante do conteúdo do instrumento coletivo de trabalho<sup>36</sup>.

Esses são alguns entre vários exemplos<sup>37</sup>, que corroboram os dados mencionados, no sentido de que havia grande insegurança jurídica no cenário pré-Modernização Trabalhista.

### **3.5 Considerações sobre possíveis causas do cenário de insegurança jurídica pré-Modernização Trabalhista**

Com base em todos os dados e índices trazidos, bem como nos exemplos ilustrativos mencionados, nota-se que havia **um cenário preocupante da segurança jurídica em relações de trabalho anteriormente à modernização trabalhista, ocorrida em 2017**. Sobre o tema, cabem algumas considerações sobre causas para esse fenômeno.

De fato, diversas são as possíveis causas para a excessiva judicialização de questões trabalhistas decorrentes do vínculo de emprego e a insegurança jurídica. De forma geral,

---

local de trabalho e para o seu retorno, quando, tratando-se de local de difícil acesso ou não servido por transporte público, o empregador fornecesse a condução. Dessa forma, desestimulava-se que o empregador fornecesse o transporte.

<sup>36</sup> Vide acórdão do TST-AIRR 12082-79.2013.5.18.0261. 3ª Turma. Relator Ministro Agra Belmonte. Publicado no DJE de 21/11/2014.

<sup>37</sup> Outro exemplo, não especificamente endereçado pela Reforma Trabalhista, é a imposição de obrigações e penalidades, por dois órgãos de fiscalização distintos, em virtude de um mesmo fato. Nesse sentido, mencione-se a atuação da auditoria fiscal do trabalho e do Ministério Público do Trabalho (MPT), cada qual com entendimentos divergentes entre si e, muitas vezes, destoantes quanto à jurisprudência trabalhista, havendo casos concretos em que as empresas acordam com o MPT um termo de ajustamento de conduta, por exemplo, acerca do preenchimento de vagas reservadas para pessoas com deficiência ou pessoas reabilitadas, mas, ainda assim, a auditoria fiscal do trabalho impõe multa à empresa sobre essa questão (AIRR 1782-02.2013.5.03.0059, Ministro Relator: Alexandre de Souza Agra Belmonte, Data de Julgamento: 21/20/2015, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 23/10/2015).

essas explicações estão vinculadas, direta ou indiretamente, aos fatores que levam à maior segurança jurídica mencionados anteriormente (seção 2), isto é: **simplicidade, previsibilidade, estabilidade e coerência das leis e de sua aplicação no tempo**. De forma oposta, quando há complexidade, imprevisibilidade, instabilidade e incoerência – inclusive em sua aplicação – existe maior percepção de insegurança.

Assim, podem ser citadas algumas causas específicas, na visão empresarial<sup>38</sup>, de problemas no nível de segurança jurídica no país, quais sejam:

- dificuldade de os destinatários das normas entenderem compreensivamente toda a legislação, inclusive pela existência de inúmeras normas esparsas sobre diversos temas trabalhistas e previdenciários, bem como pelo fato de que essas podem ser excessivamente técnicas e de difícil compreensão pela população em geral;
- excesso de normas de cunho infralegal, para as quais há acessibilidade limitada a seu conteúdo<sup>39</sup>;
- desarmonia entre regras de diferentes âmbitos, vinculadas a elementos das relações de trabalho, como as regras trabalhistas e previdenciárias que tratam do ambiente de trabalho (por exemplo, regras distintas na legislação trabalhista e previdenciária relativas à exposição a agentes nocivos)<sup>40</sup>;
- desestímulo à implementação de mecanismos extrajudiciais para prevenção, negociação e solução de conflitos em nível coletivo e em nível individual;
- decisões judiciais baseadas em fundamentações genéricas, que criam ou impõem obrigações sem nenhuma previsão legal, como ilustra o mencionado caso da terceirização e do enunciado 331 da Súmula do TST;
- proliferação de entendimentos judiciais conflitantes sobre um mesmo assunto;

---

<sup>38</sup> Vide CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Segurança jurídica**: caminhos para o fortalecimento. Brasília: CNI, 2014. (Propostas da indústria eleições 2014, v. 23).

<sup>39</sup> Ilustra bem a situação de insegurança jurídica o exemplo da profusão de regras sobre descanso semanal remunerado e a autorização para trabalho aos domingos e feriados: além de previsto na Constituição Federal (art. 7º, XV), constam regras sobre o assunto na CLT, na Lei 605/49, na Lei 10.101/2001, e até 2020, regulamentações por meio dos Decretos 27.048/49 e por diversas portarias, como as de número 417/66, 945/2015, 604/2019, sendo que não se sabia exatamente quais dessas normas ainda estavam em vigor.

<sup>40</sup> A estrutura regulatória relacionada à exposição a agentes nocivos é dividida entre as áreas trabalhista e previdenciária. As normas que tratam do tema contêm róis com agentes nocivos distintos, como é o caso, por exemplo, do rol de alguns agentes contidos na Norma Regulamentadora 15 (Insalubridade) e no Decreto 3.048/99 (Regulamento da Previdência). Esses fatores fazem com que a caracterização da exposição possua contornos distintos (e desconexos) para o Direito do Trabalho e para o Direito Previdenciário.

- anulação pela Justiça do Trabalho de instrumentos coletivos livremente pactuados, que estabelecem regras relativas ao contrato de trabalho; e
- multiplicidade de órgãos com poder fiscalizatório e sancionador, sem uniformidade de entendimento e que atuam muitas vezes em conflito entre si.

Note-se que são problemas marcados, entre outros, por defeitos da legislação, inclusive pela dificuldade dos particulares em compreendê-la, bem como pelo *ativismo judicial* na Justiça do trabalho, entendido, simplificada, como a criação e/ou alteração de regras pelo Judiciário, ao arripio da lei, de maneira casuística e sem coerência com o desenvolvimento do direito, ultrapassando sua função jurisdicional<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Há diversos aspectos a partir dos quais se pode conceituar a expressão “ativismo judicial”. Na presente publicação, adota-se a conceituação segundo a qual o ativismo judicial estaria relacionado com a criação judicial de direitos: “Cortes ativistas seriam aquelas que, ao desprezarem os limites de suas próprias atribuições e o princípio da separação dos poderes, criariam direito novo, a pretexto de interpretá-lo” (CONTINENTINO, Marcelo Casseb. *Ativismo judicial Proposta para uma discussão conceitual. Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 49, n. 193, p. 143, 2020. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/193/ril\\_v49\\_n193\\_p141.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/193/ril_v49_n193_p141.pdf). Acesso em: 30 out. 2021). No mesmo sentido, Ramos (2015 apud CÔRTEZ, 2016) escreve: “ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é a ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa, mas, também da função administrativa e, até mesmo, da função de governo. Não se trata do exercício desabrido da legiferação (ou de outra função não jurisdicional), que, aliás, em circunstâncias bem delimitadas, pode vir a ser deferido pela própria Constituição aos Órgãos Superiores do aparelho Judiciário, e sim da descaracterização da função típica do Poder Judiciário, com incursão insidiosa sobre o núcleo essencial de funções constitucionalmente atribuídas a outros Poderes”. CÔRTEZ, O. M. P. A objetivação do processo e o ativismo judicial no contexto do pós-positivismo. *Revista de Processo*, v. 251, jan. 2016.

## 4 A MODERNIZAÇÃO TRABALHISTA DE 2017 E A MELHORIA DA SEGURANÇA JURÍDICA EM RELAÇÕES DE TRABALHO

Pelo que foi mencionado, é possível afirmar que havia uma premente necessidade de se aprimorar a segurança jurídica nas relações de trabalho no Brasil, algo que foi justamente um dos fundamentos para a Modernização Trabalhista realizada em 2017 (Leis 13.429/2017 e 13.467/2017). Isso porque a legislação trabalhista do país, cuja espinha dorsal datava da década de 1940, era anacrônica, essencialmente concebida para uma realidade distinta da atual e pautada sobre uma premissa de excesso e minúcia de regulamentação, gerando alta carga de insegurança jurídica e empecilhos ao crescimento econômico, à atividade produtiva e à geração de empregos<sup>42</sup>.

Nesse contexto, **a modernização trabalhista auxiliou na garantia de segurança jurídica em relações de trabalho, uma vez que trouxe maior clareza a textos legais, fortaleceu e regulamentou aspectos antes sujeitos à discricionariedade do Judiciário (como a negociação coletiva, o teletrabalho e a terceirização<sup>43</sup>) e reduziu incentivos à judicialização**, impondo, por exemplo, responsabilidade ao demandante que, injustificadamente, deixe de comparecer a uma audiência trabalhista (art. 844, § 2º, da CLT)<sup>44</sup>, entre outros.

A partir da Lei 13.467/2017, houve um natural processo de adaptação de empresas, trabalhadores e instituições públicas. Com o passar do tempo, a cristalização de entendimentos sobre aspectos específicos da Modernização Trabalhista começou a reduzir eventuais dúvidas iniciais, naturalmente decorrentes da aplicação de uma nova lei. A partir dessa consolidação, vem-se notando o importante papel que ela representa em prol da segurança jurídica, o que pode ser conferido seja por dados (que se contrapõem àqueles apresentados em relação ao período anterior à nova lei), seja por exemplos do que ocorreu com temas específicos.

---

<sup>42</sup> Não confundir com o problema apontado da falta de regulamentação sobre temas importantes, como teletrabalho e terceirização. A falta absoluta de parâmetros mínimos sobre um tema, como o teletrabalho, dava oportunidade à criatividade judicial, que não pode simplesmente se negar a julgar uma demanda pela ausência de normas sobre o tema. Assim, o julgador acaba utilizando conceitos abstratos para decidir. Outro problema é a existência de legislações extremamente minuciosas e engessadas. Defende-se a legislação clara e flexível, não a inexistência de qualquer tipo de normatização.

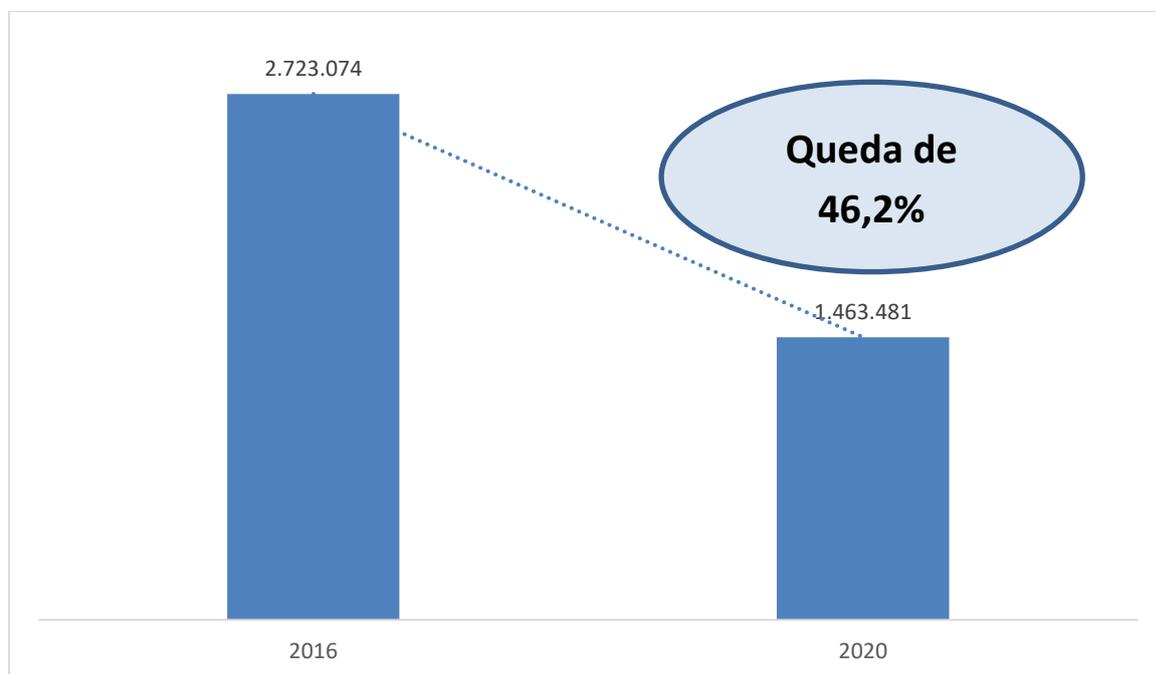
<sup>43</sup> O tema da terceirização foi regulamentado primeiramente pela Lei 13.429 de 2017, posteriormente complementado pela Lei 13.467 do mesmo ano.

<sup>44</sup> Norma reconhecida como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 5766, julgada em outubro de 2021.

## 4.1 Redução da litigância em relações de trabalho após a modernização trabalhista

As diversas inovações trazidas pela modernização trabalhista fizeram com que a litigância na Justiça do Trabalho fosse reduzida rapidamente em 46%, na comparação com o número de casos novos apresentados em 2016 perante as Varas do Trabalho, com os casos apresentados em 2020<sup>45</sup>, conforme Gráfico a seguir:

**Gráfico 7 - Número de novos casos apresentados na Justiça do Trabalho, na comparação entre 2016 e 2020.**



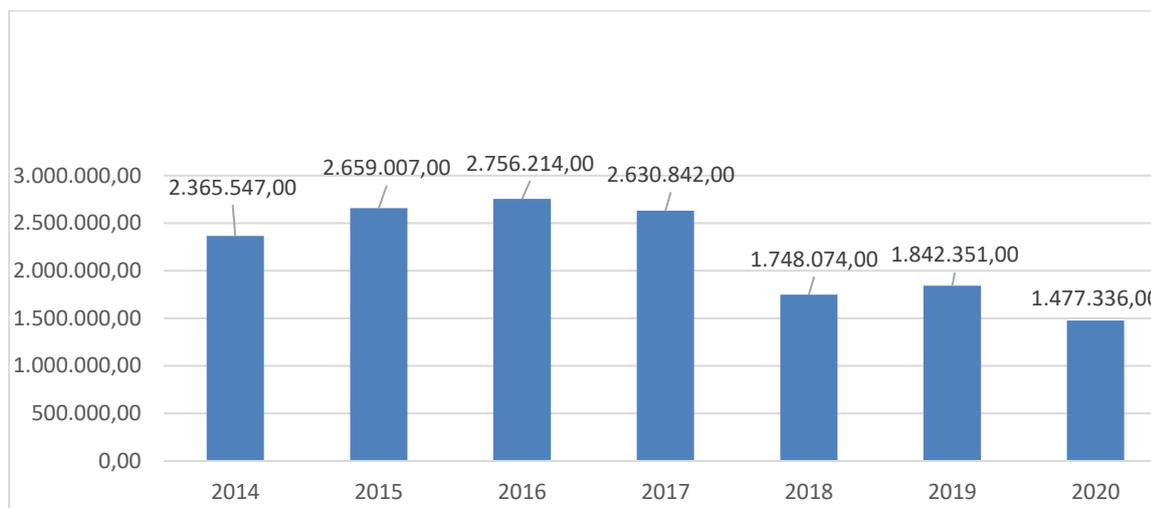
Fonte: elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho de 2017 e 2020, publicados pelo TST<sup>46</sup>.

Deve-se notar, ademais, que, ao longo dos anos subsequentes à Modernização de 2017, o número de novas reclamações trabalhistas apresentadas perante as Varas do Trabalho manteve-se em patamar bem abaixo do existente no período anterior, conforme mostra a série história a seguir.

<sup>45</sup> Últimos dados disponíveis até o momento da elaboração dessa análise.

<sup>46</sup> Dados extraídos dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho 2015 a 2020, disponíveis em <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em dezembro de 2021.

**Gráfico 8 - Evolução do número de novos casos nas Varas do Trabalho, 2014-2020.**



Fonte: elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho de 2015, 2017 e 2020 e nos dados fornecidos pela Coordenadoria de Estatística do TST, publicados pelo TST<sup>47</sup>.

Diversas razões, em conjunto, podem ser apresentadas como causas diretas para essa redução da litigância em relações de trabalho, que se reflete em uma melhoria na percepção de segurança jurídica no país, entre as quais podemos citar:

- redução de incentivos à judicialização, por meio do aumento da responsabilidade processual das partes do processo<sup>48</sup>;
- estabelecimento de regras mais simples e mais claras;
- discriminação de regras para coibir o ativismo judicial<sup>49</sup>;
- prestígio para os instrumentos coletivos de trabalho<sup>50</sup>; e
- regulamentação clara da terceirização.

Com relação especificamente à litigiosidade, o aumento da responsabilidade processual das partes, conforme introduzido pela Lei 13.467/2017, causou tanto a redução do número de

<sup>47</sup> Dados extraídos dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho 2015 a 2020, disponíveis em <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em dezembro de 2021.

<sup>48</sup> A Modernização Trabalhista previu, por exemplo, a possibilidade de condenação da parte perdedora do processo ao pagamento de honorários de sucumbência ao advogado da outra parte, coibindo o ajuizamento das chamadas “ações aventureiras”, quando a parte ajuizava ações genéricas, temerárias e sem fundamento, porque não havia consequências para esse tipo de demanda.

<sup>49</sup> Por exemplo, nos arts. 855-B a 855-E da CLT, a Lei 13.467/2017 trouxe regras relativas aos procedimentos de homologação de acordo extrajudicial.

<sup>50</sup> A nova lei consagrou a chamada “prevalência do negociado sobre o legislado”, estabelecendo, nos arts. 611-A e 611-B da CLT, que, uma vez garantidos os direitos constitucionais, as partes coletivas – empregadores e sindicatos de empregados – podem negociar livremente sobre temas afetos às relações de trabalho, coibindo indevidas interferências externas ao processo de negociação coletiva.

reclamações trabalhistas infundadas, como também reduziu o número de pedidos em cada ação. Isso se deve porque as partes passaram a receber sanções processuais pela litigância infundada, proporcionais aos valores pedidos nos processos, o que faz com que a parte precise ter maior atenção e cuidado com o que vai ser discutido. Assim, ao se reduzir o número de pedidos e o valor envolvidos neles ao essencial, reduz-se também a propensão ao litígio, o que impacta positivamente a segurança jurídica.

Apesar de não haver dados diretos sobre a redução do número de pedidos ou dos valores dos pedidos em cada reclamação trabalhista, algumas análises podem ser feitas para reforçar essa percepção, entre elas a relativa ao número de litígios que tratam, por exemplo, de pedidos de indenização por assédio moral, ou dano extrapatrimonial<sup>51</sup>. Com efeito, para que o Judiciário condene alguém à reparação (indenização) por uma ou mais ofensas, o fato ilícito causador de dano moral precisa ser comprovado de forma contundente.

Dessa forma, para requerer essa indenização, a parte não pode fazê-lo de forma leviana ou mal embasada, não pode requerê-la com base em um mero dissabor ou aborrecimento, enfim, não pode buscar uma “aventura processual”. Com a reforma, estabeleceu-se como uma das possíveis consequências de uma litigância com essas características que a parte que alega poder ser condenada ao pagamento de valores proporcionais ao pedido de indenização<sup>52</sup>, inclusive por perdas e danos por litigância de má-fé<sup>53</sup>.

Pois bem, após a Modernização, houve uma sensível queda do número de reclamações trabalhistas em que constava pedido de indenização ao trabalhador por assédio moral de responsabilidade do empregador, o que indica um aumento da segurança jurídica, em virtude da redução de incentivos à litigância, conforme pode ser visto do gráfico abaixo, que compara a evolução do número de reclamações onde existe esse pedido, com o número de processos novos no geral:

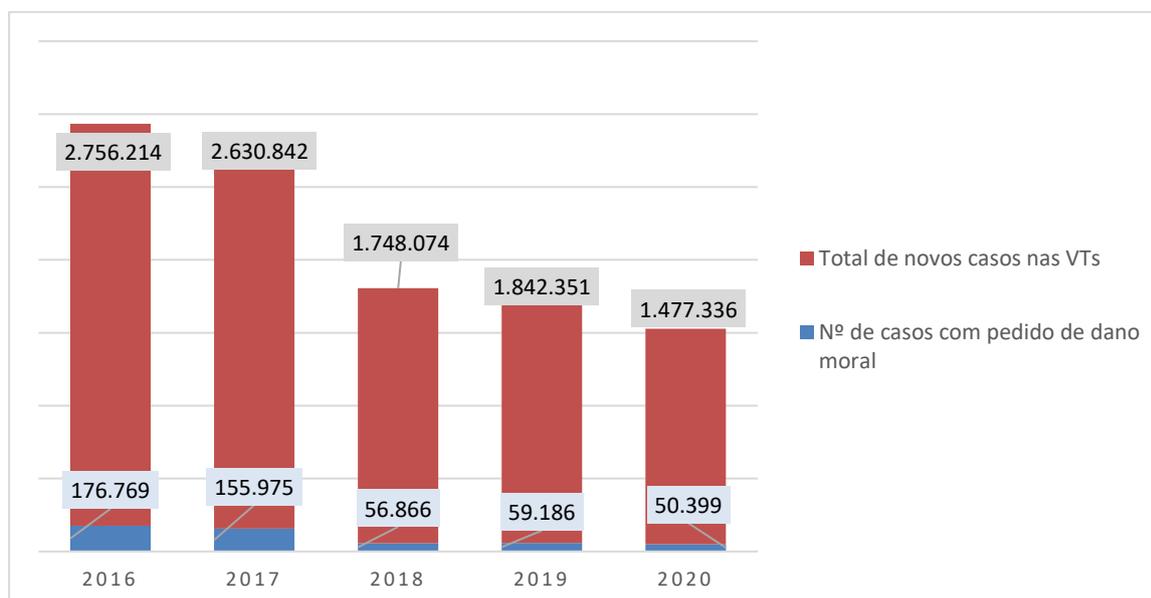
---

<sup>51</sup> Trata-se do dano que ocorre quando uma ação ou omissão ofende a esfera moral ou existencial da pessoa física ou jurídica, conforme regulamentado pela Lei 13.467/2017, no Título II-A da CLT. Anteriormente à Modernização, não havia nenhum desincentivo a esse tipo de demanda “aventureira”, conforme FARIAS, Andriele Karine Pedralli. **Abuso do direito de ação**: assédio processual e as demandas trabalhistas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/347799/abuso-do-direito-de-acao-assedio-processual-e-a-demanda-trabalhista>. Acesso em: 20 out.2021.

<sup>52</sup> Arts. 791-A da CLT.

<sup>53</sup> Arts. 793-A e 793-B da CLT.

**Gráfico 9 - Comparação entre a evolução do número de novos pedidos de indenização por assédio moral com o número de novos processos nas Varas do Trabalho (VTs)**



Fonte: elaboração própria, com base em dados fornecidos pela Coordenadoria de Estatística do TST<sup>54</sup>.

Nota-se, a partir do gráfico, que em 2016, 6,4% dos novos processos continham pedido de indenização por assédio moral; e em 2017, 6%. Já nos anos posteriores à modernização, esse percentual foi de cerca de 3% em 2018, 2019 e 2020: o número desses pedidos **caiu mais de 50% após a modernização trabalhista** em relação aos anos anteriores, o que demonstra o impacto positivo da Lei de Modernização Trabalhista na litigiosidade na Justiça do Trabalho.

Essa mesma avaliação positiva pode ser verificada em outros temas.

Com efeito, o aumento da segurança jurídica em relações de trabalho pode ser atribuído também pela inserção, na CLT, de instruções para a redução do ativismo judicial. Nesse sentido, o art. 8º da CLT, em seu parágrafo 2º, incluído pela Lei 13.467/2017, dispôs que “súmulas e outros enunciados de jurisprudência editados pelo Tribunal Superior do Trabalho e pelos Tribunais Regionais do Trabalho não poderão restringir direitos legalmente previstos, nem criar obrigações não previstas em lei”. Trata-se de um dos traços claros da busca da modernização trabalhista, ao limitar os espaços para o ativismo judicial, visando aumentar a segurança jurídica em matéria trabalhista.

<sup>54</sup> Dados extraídos dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho 2015 a 2020, disponíveis em <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em dezembro de 2021.

Acompanhando esse esforço, ocorre, também, a regulamentação da terceirização, por meio de regras claras, de baixo espaço para ativismo judicial, que afastaram polêmicas relativas à definição do que seria atividade-meio e atividade-fim, em prol da objetividade, da simplificação.

De fato, nesse sentido, as leis 13.429 e 13.467, ambas de 2017, fixaram que qualquer atividade pode ser terceirizada, resguardadas a responsabilidade das empresas pelos direitos e a preservação das condições de saúde e segurança dos trabalhadores, entre outros. Com isso, resolveu-se uma questão que causava grande insegurança jurídica e prejudicava a decisão das empresas quanto a sua organização interna e às relações em sua cadeia produtiva.

A restrição ao ativismo no tema – inclusive pela clareza normativa – implicou diretamente a redução da litigiosidade sobre a licitude de terceirizações entre as empresas. Não é para menos que, em 2017, houve quase 14.500 ações novas nas Varas do Trabalho sobre a matéria, número reduzido a mais de 50% em 2018 (6.895 casos), e a praticamente 25% em 2019 e 2020 (respectivamente 3.704 e 3.432)<sup>55</sup>.

Outro fator que definitivamente tem contribuído positivamente para o aumento da segurança jurídica é o fortalecimento da negociação coletiva, constante nos arts. 611-A e 611-B da CLT, conforme disposto pela nova lei. O que esses dispositivos fizeram foi estabelecer a prevalência do negociado sobre o legislado, reduzindo assim as possibilidades de interferência externa nas negociações coletivas livremente pactuadas por sindicatos e empregadores, pois delimitaram parâmetros claros sobre o que pode ou não ser objetivo de negociação coletiva, preservando intocáveis os direitos e as garantias constitucionais do trabalho<sup>56</sup>.

Sobre o tema, em consulta realizada em 2019, cerca de **65% das indústrias, que participaram de questionário promovido pela CNI, e que declararam realizar ou participar de processos de negociação coletiva, destacando que a modernização trabalhista teve muita importância no aumento da segurança jurídica em temas importantes para tal negociação.** Já quando consultadas sobre os temas mais importantes em uma lista de 9 assuntos, 3 em cada 10 indústrias apontaram como muito relevante a

---

<sup>55</sup> Fonte: Estatística do TST, dados acessados em fevereiro de 2022.

<sup>56</sup> Do mesmo modo, a modernização trabalhista também admitiu a possibilidade de acordos específicos e diretos entre o empregado hipersuficiente (com educação de nível superior completo e salário superior a pelo menos duas vezes o teto da Previdência) e a empresa.

negociação sobre horas *in itinere*<sup>57</sup>. Vale destacar, além disso, que esse tema foi o segundo apontado como mais relevante, só perdendo para a tradicional negociação sobre reajustes salariais (apontada como muito relevante por 56% das indústrias)<sup>58</sup>.

Outro tema muito significativo em negociação coletiva, em virtude da segurança jurídica, é o intervalo intrajornada. Com efeito, 21% das empresas consultadas responderam que esse também foi assunto de destaque na negociação pós-Modernização Trabalhista<sup>59</sup>. Isso se explica porque o Judiciário trabalhista vinha seguidamente anulando cláusulas coletivas que, prevendo compensações como horário de trabalho adaptado, diminuía o chamado intervalo para almoço. Com a nova lei, portanto, deixou-se de ter dúvidas sobre a possibilidade de negociação desse tema.

Com isso, viram-se também resultados positivos no próprio número de ações discutindo cláusulas coletivas de trabalho sobre os temas, refletindo na melhoria da segurança jurídica, conforme mostra a Tabela 3, abaixo:

**Tabela 3 - Novos processos em primeiro grau a respeito de cláusulas coletivas sobre horas *in itinere* e intervalo intrajornada, de 2016 a 2021.**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nº de novos processos nas VTs com o tema “ <b>HORAS IN ITINERE/SUPRESSÃO OU LIMITAÇÃO POR NORMA COLETIVA</b> ”	4.756	6.814	3.078	2.969	1.728	1.843
Nº de novos processos nas VTs com o tema “ <b>INTERVALO INTRA-JORNADA/ REDUÇÃO / SUPRESSÃO PREVISTA EM NORMA COLETIVA</b> ”	3.562	3.977	1.897	2.184	2.204	1.926

<sup>57</sup> Ou tempo de percurso, isto é, o tempo de deslocamento entre a residência do trabalhador e o trabalho, e vice-versa, em transporte fornecido pela empresa em percurso não servido por transporte público.

<sup>58</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Negociação coletiva pós Lei 13.467/2019 – a visão da indústria**. Brasília: CNI, 2019.

<sup>59</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Negociação coletiva pós Lei 13.467/2019 – a visão da indústria**. Brasília: CNI, 2019.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho de 2015, 2017 e 2020, publicados pelo TST<sup>60</sup>.

Outra nova regulamentação importante trazida pela Reforma foi o teletrabalho. Tal regramento precisava ser realizado para dar direcionamento claro às obrigações de empresas e de trabalhadores e, portanto, reduzir dúvidas em um contexto em que não existiam dispositivos legais explícitos sobre o tema. Isso, por si só, já endereça maior segurança jurídica. Vale lembrar ainda que a regulamentação do teletrabalho pela Lei 13.467/2017 foi ponto fundamental para que o Brasil tivesse uma base jurídica sólida, com a urgência que a questão demandava<sup>61</sup>, para enfrentar, no campo trabalhista, a pandemia da Covid-19 e a necessidade de isolamento social, especialmente nos primeiros momentos da crise sanitária, quando houve grande insegurança sobre como seria possível trabalhar no contexto de afastamento.

Um penúltimo aspecto de suma relevância diz respeito ao aumento da possibilidade de diálogo e de solução amistosa de conflitos. A esse respeito, a Lei 13.467/2017 deu, em nível coletivo, um grande passo, por meio do fortalecimento da negociação coletiva. Ao lado disso, diversas outras ideias importantes foram transformadas em lei, como a **possibilidade de rescisão contratual por acordo, de utilização da arbitragem em questões trabalhistas e de homologação de acordos extrajudiciais pela Justiça do Trabalho (a chamada jurisdição voluntária)**. Essas três novidades têm trazido bons resultados, desde que foram incluídas na CLT.

No que importa à rescisão contratual por acordo, antes da Lei 13.467/2017, ela não era admitida. Assim, para a rescisão de um contrato de trabalho, mesmo que houvesse comum acordo sobre o fim do contrato, ou a empresa teria que dispensar o trabalhador, ou o trabalhador teria que pedir demissão. A partir da lei, a hipótese do comum acordo passou a ser considerada e revelou uma demanda represada no sistema de relações de trabalho brasileiro, pois, em pouco tempo, essa alternativa começou a ser utilizada em grande número: desde novembro de 2017 até dezembro de 2021, já tinham ocorrido mais de 950 mil rescisões por acordo, conforme dados do Caged, do Ministério do Trabalho e Previdência.

De forma similar, deve-se destacar a homologação de acordo extrajudicial pela Justiça do Trabalho. Com a inclusão desse importante instrumento na CLT, trabalhadores e empresas passaram a ter uma alternativa, prevista em lei, para firmarem um acordo sem necessidade

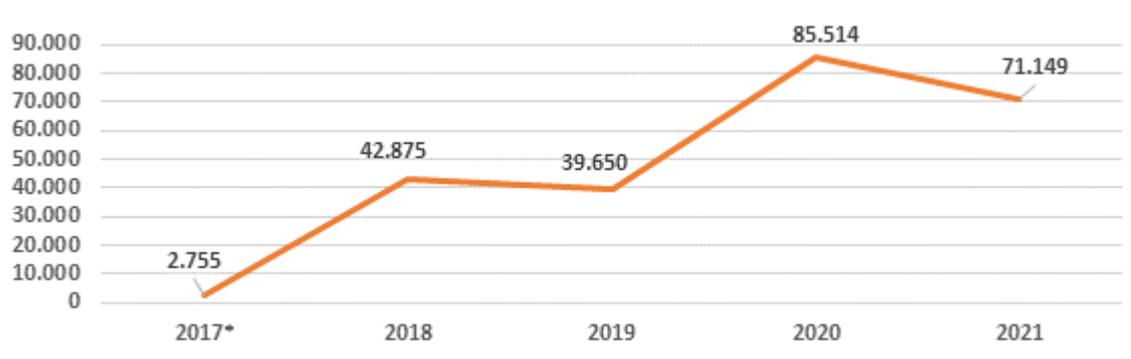
---

<sup>60</sup> Dados disponíveis em <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em 23/02/2022.

<sup>61</sup> A regulamentação de teletrabalho (arts. 75-A a 75-E da CLT), serviu de base para a permissão emergencial de adoção do regime de teletrabalho por determinação do empregador (entre outras medidas), em resposta à crise de emergência de saúde pública decorrente da covid-19, por meio das Medidas Provisórias 927/2020 e 1.046/2021.

de um litígio judicial<sup>62</sup>, e depois simplesmente homologarem esse acordo no judiciário, de forma a alcançar certeza de que seus termos seriam integralmente reconhecidos pelo Estado. A decisão de imprimir segurança jurídica aos acordos extrajudiciais vem sendo bem-sucedida, pois mais de 250 mil acordos foram homologados pela Justiça do Trabalho<sup>63</sup>, desde novembro de 2017 até o final de 2021, conforme Gráfico 10 a seguir, no qual se apresenta a evolução do número de acordos extrajudiciais apresentados para homologação aos juízes trabalhistas:

**Gráfico 10 - Evolução dos casos novos distribuídos para as Varas do Trabalho da classe “homologação da transação extrajudicial”, em todo país.**



\*Dados de novembro e dezembro de 2017.

Fonte: elaboração própria, com base nos dados dos Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho de 2015, 2017 e 2020 e nos dados publicados pelo TST. Dados disponíveis até 2021<sup>64</sup>.

Ao lado desses instrumentos, regulamentou-se, também, a possibilidade de que eventuais conflitos de origem trabalhista fossem resolvidos por meio da arbitragem<sup>65</sup>. Não há dados oficiais sobre o número de arbitragens trabalhistas realizadas, mas é certo dizer que sua utilização traz mais segurança jurídica, não só porque as partes precisam acordar sobre a possibilidade de seu uso (estimulando o diálogo), como também porque a sentença arbitral é

<sup>62</sup> O problema ocasionado pela falta de regulamentação do tema era tão proeminente que havia as chamadas “lides simuladas” isto é, quando trabalhador e empregador simulavam um litígio por meio de uma reclamação trabalhista para, grosso modo, homologarem um acordo extrajudicial já realizado, visando ao encerramento de toda e qualquer dúvida sobre a possibilidade de rediscussão de verbas em eventual processo trabalhista. Sobre o tema, cf. SILVEIRA, Nathalia Rydam Pereira. A lide simulada e a responsabilidade da justiça do trabalho em coibir tais fraudes. **Âmbito jurídico**, set. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-164/a-lide-simulada-e-a-responsabilidade-da-justica-do-trabalho-em-coibir-tais-fraudes/>. Acesso em: 23 fev. 2022.

<sup>63</sup> Fonte: Coordenação de Estatísticas e Pesquisa, TST.

<sup>64</sup> Dados disponíveis em <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-jt>. Acesso em 23/02/2022.

<sup>65</sup> Vide artigo 507-A da CLT.

reconhecida pela lei como um título executivo extrajudicial, que deve ser cumprido pelos envolvidos e respeitado pelo Estado.

Esses são apenas alguns exemplos, entre outros tantos que poderiam ser apresentados. No entanto, eles mostram a relevância da modernização trabalhista de 2017 para a melhoria da segurança jurídica nas relações de trabalho no Brasil, que não somente combateu a insegurança jurídica, como representou um verdadeiro marco inaugural, no sentido de garantir esforços permanentes para a segurança jurídica nas relações de trabalho.

Exemplo disso foi a consolidação infralegal normativa trabalhista, de 2021, uma importante iniciativa para fins de se garantir maior acessibilidade, disponibilidade e clareza às normas jurídicas infralegais<sup>66</sup>. Tal consolidação simplificou parte expressiva das normas infralegais regulamentadoras da CLT e de outras leis trabalhistas, o que tende a aprimorar a segurança jurídica<sup>67</sup>.

Em resumo, a Modernização Trabalhista de 2017 foi um importante marco na garantia de segurança jurídica nas relações de trabalho no Brasil. Contudo, apesar de todos os seus méritos, não foi uma solução definitiva para todos os problemas, mas sim um primeiro e importante passo entre vários necessários.

A Lei 13.467/2017 inaugurou um caminho de combate à insegurança, que vem sendo pavimentado pela própria Modernização, mas também por outras iniciativas, como a mencionada consolidação infralegal de 2021. Isso significa que, não obstante os inegáveis frutos, ainda existem outros temas tão importantes que carecem de melhorias no que concerne à temática da segurança jurídica.

---

<sup>66</sup> Talvez o ato normativo mais destacado dessa Consolidação seja o Decreto 10.854/2021, que, entre outros, instituiu o Programa Permanente de Consolidação, Simplificação e Desburocratização de Normas Trabalhistas Infralegais e regulamentou aspectos como fiscalização de normas de SST, descanso semanal remunerado, intermediação de mão de obra, gratificação natalina, vale-transporte, entre outras. Além desse, podem ser destacadas também as Portarias 671/2021 (Consolidação de Portarias de Regulamentação Trabalhista) e 672/2021 (Consolidação de Portarias de SST) (vide: <https://conexaotrabalho.portaldaindustria.com.br/noticias/detalhe/trabalhista/-geral/publicados-atos-normativos-que-consolidam-regras-trabalhistas-infralegais/>. Acesso em dezembro de 2021).

<sup>67</sup> Cite-se, por exemplo, que, antes de dita consolidação, as regulamentações infralegais sobre descanso semanal remunerado e trabalho aos domingos e feriados estavam espalhadas em várias portarias e decretos. Com a consolidação normativa, o tema é tratado de forma complementar em um só decreto e uma só portaria, o que facilita a consulta e ciência sobre as regras do assunto.

## 5 PROBLEMAS PERSISTENTES DE INSEGURANÇA JURÍDICA NA LIGAÇÃO ENTRE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

Até aqui, foi analisado o cenário de insegurança jurídica relativo às relações de trabalho, especificamente, ao campo trabalhista, tendo sido mostrado o cenário preocupante anterior à Reforma Trabalhista de 2017, as formas pelas quais tal lei procurou combater o problema e como ainda há temas sobre os quais se necessita avançar.

Um desses temas é justamente a temática da legislação previdenciária. Isso porque, além das leis trabalhistas e sua aplicação, as regras de previdência vinculadas ao ambiente de trabalho também estão atreladas a uma série de questões de grande importância, verdadeiros problemas de insegurança jurídica, vários deles causados pela falta de harmonização da legislação trabalhista com a legislação previdenciária.

Nesse contexto, de início, pode ser citado que **há diferenças quanto à forma de caracterização da insalubridade para fins trabalhistas e para fins previdenciários, nos prazos e na caracterização de acidentes e quanto à definição do âmbito de responsabilidades de empresas e empregados**. Por exemplo, a CLT prevê, em seu art. 169, a notificação de doenças profissionais, ou de doenças produzidas (ou suspeitas de terem sido produzidas) em decorrência de condições especiais do trabalho, conforme instruções do Ministério do Trabalho e Previdência. No entanto, esse artigo, além de vago, não se harmoniza com os prazos estabelecidos no artigo 22 da Lei 8.213/91, que trata de prazos para notificação, pelas empresas à Previdência, de acidente do trabalho.

**Esse descompasso entre as legislações trabalhista e previdenciária gera uma série de dúvidas nas empresas, sujeitando-as a autuações tanto da esfera trabalhista como da previdenciária, ainda que ajam de boa-fé, tentando cumprir todas as obrigações diligentemente.**

É possível identificar esse desalinhamento também, por exemplo, no que importa à elaboração de programas, laudos, perícias e ao preenchimento do perfil profissiográfico previdenciário (PPP)<sup>68</sup>, porque a legislação não é clara em estabelecer exatamente e de maneira padronizada, por exemplo, o tipo da informação necessária nos documentos

---

<sup>68</sup> O PPP é um documento histórico-laboral do trabalhador que presta atividades especiais. O documento reúne os dados administrativos, exposição a fatores de risco, registros ambientais e resultados de monitoração biológica, durante todo o período em que este exerceu suas atividades na respectiva empresa.

pertinentes, o que revela mais um problema, fruto do descompasso das legislações previdenciária e trabalhista.

Com isso, cria-se um palco propício aos conflitos no sistema de concessão dos benefícios.

Outro problema, esse vinculado tanto à falta de harmonia, quanto à lacuna entre os sistemas trabalhista e previdenciário, é o chamado “limbo previdenciário”, relativa a empregados afastados. O “limbo” ocorre quando o INSS determina o retorno de empregado afastado ao trabalho, mas a perícia médica da empresa constata que ele não tem condições de retornar, inclusive pelo risco de agravar a própria situação.

Nesse caso, é comum que o trabalhador não receba os benefícios previdenciários (pois o INSS não reconhece a continuidade dos motivos que o levaram ao afastamento ou a existência de novos motivos) e, como não está trabalhando (pois não pode trabalhar por atenção da empresa a sua higidez), não recebe salário. Com isso, inicia-se batalha judicial em que, por vezes, as empresas são obrigadas a não só pagar salários (embora tenham que manter o trabalhador afastado), como até a indenizá-lo por danos morais<sup>69</sup>, o que caracteriza tal situação como inteiramente paradoxal.

Outro exemplo é relativo à averiguação sobre se o trabalhador está ou não exposto a agentes nocivos à saúde. Por vezes, determinado agente é considerado nocivo exclusivamente em uma das áreas (trabalhista, por exemplo). Outras vezes, os limites de tolerância para um mesmo agente nocivo são diferentes na previdência e nas normas trabalhistas de segurança e saúde no trabalho<sup>70</sup>. Ou seja, há casos em que, pela legislação previdenciária, um trabalhador que trabalha com esse agente não teria direito à aposentadoria especial por insalubridade, embora possa, eventualmente, fazer jus ao adicional de insalubridade (trabalhista).

Ainda assim, ele pode conseguir, judicialmente, o reconhecimento da exposição a esse mesmo agente para fins previdenciários, sem que haja previsão na legislação. **Essa situação**

---

<sup>69</sup> Conforme noticiado em TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Empresa é condenada por recusar retorno de auxiliar de limpeza após alta do INSS**. 17 nov. 2011. Disponível em: [http://www.tst.jus.br/web/guest/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/id/27760158?\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Fquest%2Fhome%3Fp\\_p\\_id%3Dcom\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_cur%3D0%26p\\_r\\_p\\_resetCur%3Dfalse%26\\_com\\_liferay\\_asset\\_publisher\\_web\\_portlet\\_AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_assetEntryId%3D27760158](http://www.tst.jus.br/web/guest/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/27760158?_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Fquest%2Fhome%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_cur%3D0%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com_liferay_asset_publisher_web_portlet_AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_assetEntryId%3D27760158). Acesso em: 15 out. 2021.

<sup>70</sup> Diversos exemplos relativos a essa situação são detalhados em CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Modernização e simplificação de regras e práticas de previdência e SST**: caminhos para avançar. Brasília: CNI, 2022.

**gera grave insegurança jurídica**, uma vez que a aposentadoria especial precisa ser financiada, pois o trabalhador se aposenta mais cedo do que se exercesse outras atividades. Mas, como o fator de risco não é previsto na legislação previdenciária, o empregador (com razão, e amparado na lei) não está obrigado a recolher o tributo<sup>71</sup> destinado a custear essa aposentadoria precoce. Essa situação paradoxal poderá levar a cobranças (por parte da Receita Federal, contra as empresas), da contribuição adicional, de forma retroativa, de valores que podem ultrapassar os milhões, sendo que a empresa nunca esteve obrigada a recolher tal tributo<sup>72</sup>.

Por fim, como as regras não estão harmonizadas, essa situação também pode levar a entendimentos díspares no âmbito judicial, com divergências entre diferentes tribunais, entre juízes vinculados a um mesmo tribunal ou entre órgãos de um mesmo tribunal - cada um dos julgadores analisa sob uma perspectiva distinta, dando origem a jurisprudências muitas vezes conflitantes<sup>73</sup>.

Esses são exemplos de problemas conflitantes na relação entre previdência e trabalho, que têm levado a uma alta e preocupante taxa de judicialização e baixa segurança jurídica. Sendo assim, um ponto importante no processo de fortalecimento da segurança jurídica é a harmonização entre a legislação trabalhista e a previdenciária, à luz dos avanços já apresentados pela Modernização Trabalhista de 2017.

---

<sup>71</sup> Trata-se da chamada contribuição adicional para custeio da aposentadoria especial, ou simplesmente contribuição adicional, prevista na Lei 9.732/98.

<sup>72</sup> PORTELA, Felipe Mêmolo. **A inconsistência regulatória da insalubridade por exposição ao ruído ocupacional**: diagnóstico e propostas de superação. Tese (Mestrado em Direito Público) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2020. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29965>. Acesso em 23/02/2022.

<sup>73</sup> Sobre o tema, cf. <https://www.jota.info/coberturas-especiais/seguranca-juridica-desenvolvimento/receita-contribuicao-financiamento-aposentadoria-especial-14092021>, acesso em 21/10/2021.



## 6 CAMINHOS PARA AMPLIAR A SEGURANÇA JURÍDICA EM RELAÇÕES DE TRABALHO

**Não há dúvidas de que a Modernização Trabalhista de 2017 foi um marco importantíssimo, que representou um passo na construção de relações de trabalho com mais segurança jurídica. Entretanto, continuaram a existir alguns focos de insegurança jurídica na legislação pertinente a relações de trabalho. Por isso, o esforço essencial, representado pela inovação de 2017, necessita estar vinculado à adoção de outras medidas, de modo que o país continue avançando para um caminho de maior segurança jurídica.**

**Para tanto, deve-se buscar, principalmente maior simplicidade, previsibilidade, estabilidade e coerência nas leis ao longo do tempo.**

O objetivo é, ao fim, por meio de normas intuitivas, simples, de linguagem clara e facilmente inteligíveis e aplicáveis, permitir aos cidadãos e às empresas que planejem com maior grau de previsibilidade seu futuro. Ou seja, deve-se permitir, tanto quanto possível, que os destinatários das normas as compreendam com facilidade e tenham condições de saber que estão de fato cumprindo-as, evitando que sejam surpreendidos com alegações de que realizaram atos ilícitos e acumularam passivos.

Dessa forma, duas grandes áreas devem receber atenção especial. A primeira é justamente continuar avançando em medidas de maior segurança jurídica em relações trabalhistas a partir da modernização trabalhista de 2017. Um exemplo importante de uma medida já tomada nesse sentido, foi a Consolidação da Legislação Infralegal Trabalhista, em 2021<sup>74</sup>. A segunda é realizar uma modernização da legislação previdenciária vinculada às condições do trabalho, a qual, conforme comentado, não avançou nos últimos anos<sup>75</sup>. Em especial, é necessário que esta última seja efetivada para combater o atual cenário desarmônico, burocrático e ineficiente no que importa a afastamentos previdenciários, o que gera altos custos para a sociedade e, de maneira particular, para as empresas.

No que importa a novas medidas de modernização trabalhista em prol da segurança do trabalho, inclusive para fins de reduzir a litigiosidade, é necessário buscar formas para

---

<sup>74</sup> Por meio de diversos atos normativos infralegais, a exemplo do Decreto 10.854/2021 e da Portaria MTP 671/2021.

<sup>75</sup> Embora tenha havido uma importante Reforma da Previdência em 2019 (Emenda Constitucional 103/2019), esta foi uma alteração de normas constitucionais, focada em solucionar o problema atuarial do sistema previdenciário brasileiro, mas que pouco tratou de aspectos importantes de segurança jurídica e harmonização das normas previdenciárias, como as mencionadas incongruências relativas a agentes nocivos, por exemplo.

impulsionar ainda mais a solução pacífica, extrajudicial e consensual, de conflitos trabalhistas. De fato, o que foi um sucesso já na modernização de 2017, pode ser aprimorado, dando-se mais alternativas para as partes (empresas e trabalhadores) evitarem ou resolverem eventuais desacordos.

Com efeito, a solução extrajudicial de litígios tem sido cada vez mais buscada, por sua celeridade de resolução e natureza pacificadora, enquanto os processos judiciais trabalhistas levam em média cerca de quatro anos<sup>76</sup> até seu julgamento em definitivo.

Dessa forma, a partir das referidas premissas, algumas recomendações para avançar na segurança jurídica trabalhista são:

- **explicitar em lei que a homologação do acordo extrajudicial pela Justiça do Trabalho deve ser total.** Conforme mencionado, a Lei 13.467/2017 previu a possibilidade de que um acordo entre trabalhador e empresa seja submetido à Justiça do Trabalho para homologação e com efeito de quitação total do contrato de trabalho. Esses acordos, que contemplam negociações e ajustes que ambas as partes concordam ser mutuamente benéficos, têm também como objetivo prevenir qualquer controvérsia futura, pacificando em definitivo uma relação do trabalho rescindida. No entanto, alguns juízes do trabalho, começaram a homologar apenas parcialmente os acordos extrajudiciais colocados sob sua análise, desequilibrando, portanto, os ajustes realizados entre as partes e estimulando controvérsias, capazes de gerar futuras ações judiciais. Dessa forma, para evitar a dúvida sobre tal ponto, uma medida importante deve ser incluir explicitamente na lei que a homologação judicial de acordos extrajudiciais somente pode ser realizada de forma total, inclusive quanto à cláusula de quitação geral do contrato de trabalho, sem possibilidade de homologação parcial (o juiz não pode homologar apenas determinadas cláusulas do acordo);
- **aumentar as hipóteses de utilização de arbitragem nas relações de trabalho.** A Lei 13.467/2017 previu a possibilidade de utilização de arbitragem por meio de cláusula compromissória, firmada durante o contrato de trabalho pela empresa e pelo

---

<sup>76</sup> TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO - TST. **Empresa é condenada por recusar retorno de auxiliar de limpeza após alta do INSS.** Brasília, nov. 2021. p. 91. Disponível em: [http://www.tst.jus.br/web/guest/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/id/27760158?\\_com.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Fquest%2Fhome%3Fp\\_p\\_id%3Dcom.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_com.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_cur%3D0%26p\\_r\\_p\\_resetCur%3Dfalse%26\\_com.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_assetEntryId%3D27760158](http://www.tst.jus.br/web/guest/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/27760158?_com.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Fquest%2Fhome%3Fp_p_id%3Dcom.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26_com.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_cur%3D0%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26_com.liferay.asset.publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_assetEntryId%3D27760158). Acesso em: 01 dez. 2021.

empregado com salário superior a duas vezes o teto da Previdência Social<sup>77</sup>. Silenciou, contudo, sobre a possibilidade de que ex-empregado e a empresa firmem compromisso arbitral após a extinção do contrato de trabalho. Por ser um mecanismo moderno e eficiente de solução de conflitos, e que, para ser utilizado, depende de um mútuo acordo entre as partes após o fim do contrato, possibilitar que qualquer ex-empregado e empresa decidam por sua utilização pode reduzir a necessidade de litígio judicial e aumentar a segurança jurídica, além de garantir soluções mais céleres aos litígios; e

- **estimular a utilização de mecanismos de prevenção de conflitos, tais como as Comissões de Conciliação Prévia (CCPs).** Quando criadas as CCPs pela Lei 9.958/2000, a submissão de demandas a elas antes do ajuizamento de uma reclamação trabalhista era obrigatória. Essa obrigatoriedade foi afastada pelo julgamento das ADIns 2139, 2160 e 2237 pelo STF. Como efeito adverso, reduziu-se significativamente a utilização desse instrumento, muito embora as comissões ainda possam existir, e os termos de conciliação firmados por seu intermédio sigam constituindo título executivo extrajudicial e continuem a ter eficácia liberatória geral do contrato de trabalho. Por isso, estimular a constituição de CCPs e a submissão de demandas trabalhistas a elas direciona à redução da litigiosidade e ao aumento da segurança jurídica.

Outro ponto já destacado, merecedor de atenção, é o fato de que, atualmente, diversos órgãos públicos de fiscalização podem buscar a aplicação de sanções cumulativas contra a empresa por um mesmo fato, causando-lhe ônus duplicados. Isso ocorre, por exemplo, com o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado com o Ministério Público do Trabalho, e o Termo de Compromisso, celebrado com a Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência. Diante disso, é preciso **vedar a aplicação de penalidades cumulativas por diferentes órgãos de fiscalização pelo mesmo fato**, enquanto estiverem vigentes os compromissos assumidos pela empresa com um desses órgãos.

Ademais, é necessário preservar os avanços já alcançados pela Lei de Modernização Trabalhista no que importa, por exemplo, à prevalência do negociado sobre o legislado, à regulamentação da terceirização e do teletrabalho, bem como buscar melhorias que, com base em textos legais e soluções claras e equilibradas para novos desafios trabalhistas, continuem aumentando a segurança jurídica na área. Entre essas soluções estão o

---

<sup>77</sup> Vide CLT, artigo 507-A.

reconhecimento de novas formas de trabalhar vinculados à indústria 4.0 e à digitalização da economia (de forma a evitar o crescimento da judicialização no assunto)<sup>78</sup>.

Já no que importa à previdência, é urgentemente necessário pôr em andamento uma agenda que dê clareza e publicidade às regras aplicáveis às empresas e aos beneficiários do INSS, em especial quando tratam de auxílios por incapacidade temporária ou permanente. Além disso, é necessário harmonizar as regras previdenciárias sobre condições de trabalho com os dispositivos legais trabalhistas atinentes às mesmas condições. Também se faz urgente a desburocratização na área, inclusive para que as empresas tenham acesso a informações importantes referentes aos seus empregados<sup>79</sup>, tais como as perícias marcadas e seus resultados, ou sobre os nexos identificados entre o trabalho e algum afastamento, em especial concedendo-se à empresa participação para apresentação de subsídios para fundamentar a referida análise, entre outros exemplos.

Para tanto, uma medida inicial simples, porém bastante relevante, é **conferir clareza e publicidade às regras previdenciárias, por meio da criação de um portal nacional eletrônico, com caráter oficial, a exemplo do planalto.gov.br, com um grande compilado de normas infralegais trabalhistas e previdenciárias**, de modo que se saiba, com facilidade, exatamente quais normas estão e quais não estão<sup>80</sup> em vigor. Vale notar que, hoje em dia, é difícil saber qual norma está ou não em vigor, o que implica dificuldades para empresas e beneficiários sobre como proceder em relação a alguns fatos trabalhistas-previdenciários.

Além disso, é necessário atuar para harmonizar as normas sobre condições de trabalho de previdência e as normas trabalhistas. Como citado, exemplo da insegurança jurídica vinculada à desarmonia hoje existente, diz respeito a diferentes orientações sobre a elaboração de programas, laudos, perícias e ao preenchimento do perfil profissiográfico previdenciário

---

<sup>78</sup> Para medidas específicas de continuidade da modernização trabalhista, ver CNI. 04. Modernização e desburocratização trabalhista: propostas para continuar a avançar. Confederação Nacional da Indústria, Brasília: 2022.

<sup>79</sup> A esse respeito, a recente Portaria DIRBEN/INSS Nº 1.012, de 06/04/2022, avançou na concessão de informações para as empresas. Nesse sentido, previu o acesso às decisões administrativas de benefícios requeridos por seus empregados, em serviço de consulta no sítio eletrônico oficial do INSS. Segundo essa norma, as informações de benefício que serão fornecidas referem-se à data do requerimento, da concessão, de início e de cessação, quando houver, além do seu status no momento da consulta. Vê-se que houve importante avanço, em linha com o que a CNI tem defendido, na disponibilização de informações básicas, mas é necessário aprofundar na concessão de acesso a diversas informações essenciais, conforme consta da proposta 5 das indústrias para as eleições 2022 “Modernização e Simplificação de Regras e Práticas de Previdência e SST – Caminhos para Avançar”.

<sup>80</sup> Pode servir de inspiração, para isso, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que previu a criação de um Portal Nacional de Contratações Públicas, que deve concentrar todas as licitações do Poder Público de toda a Administração Pública, direta e indireta.

(PPP), os quais que não conversam entre si – e pior – muitas vezes levam a direções opostas, equivocadas e contraditórias. Com isso, surge e se aprofunda um palco propício aos conflitos no sistema de concessão dos benefícios, gerando litígios e dúvidas para empresas e beneficiários.

Outra ação de suma relevância em prol da segurança jurídica é resolver o chamado limbo previdenciário, descrito anteriormente. Para direcionar a uma solução adequada à questão, **pode-se especificar em lei que o médico do trabalho pode solicitar a prorrogação do benefício previdenciário**, o que levará à necessidade de nova perícia conclusiva sobre a situação, com base em avaliações sobre a situação concreta do trabalhador, que continuará recebendo o benefício, provisoriamente, até a realização da avaliação definitiva pelo INSS.

No mais, **faz-se urgente também conceder acesso simples e rápido para as empresas quanto às informações relativas a seus empregados**, em especial sobre a definição de nexos entre o trabalho e o afastamento, bem como garantir que as decisões da previdência sobre a situação de empregados sejam claras e estejam disponíveis às empresas, **inclusive para que possam atuar nos processos de análise de acidentes e doenças vinculados às condições de trabalho, especialmente quando não foi a empresa que comunicou a ocorrência de um acidente**.

Tais iniciativas, entre várias outras<sup>81</sup>, devem ser postas em movimento imediatamente, começando pela revisão em regulamentações constantemente apontadas como problemas pelas empresas e por especialistas. Nesse contexto, contribuem decisivamente para a segurança jurídica a harmonia entre Regras de previdência e trabalho relativas às condições de trabalho, bem como a transparência e a disponibilidade de informações.

Em resumo, **é preciso, na esteira da Modernização Trabalhista de 2017, continuar a avançar, tanto para pavimentar as importantes inovações daquela lei, como para realizar novas melhorias**. Nesse contexto, as propostas de aperfeiçoamento aqui sugeridas são algumas ideias para ampliar, em curto e médio prazo, o ambiente de segurança jurídica no Brasil em relações de trabalho, o que, conseqüentemente, trará melhorias para o ambiente de negócios. Dessa forma, aumenta-se o potencial para a geração de empregos, renda e produtividade, com efeitos positivos para o setor produtivo e para o país, decorrentes da redução de litigiosidade.

---

<sup>81</sup> Vide CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Modernização e simplificação de regras e práticas de previdência e SST: caminhos para avançar**. Brasília: CNI, 2022.



## 7 PROPOSTAS

Dados e indicadores analisados no âmbito internacional demonstram que, embora a segurança jurídica não seja o único fator determinante para o desenvolvimento econômico, há uma forte associação entre essas duas variáveis.

Esses indicadores comparativos entre países, além de dados de litigiosidade no Brasil e de exemplos concretos relacionados a temas de relações de trabalho e previdência marcados por alta controvérsia, permitem confirmar a percepção de que, antes da Modernização Trabalhista de 2017 (Lei 13.467/2017), o país estava sujeito a uma insegurança jurídica elevada em relações de trabalho.

**Com a Modernização Trabalhista, o país deu passo decisivo e progrediu em direção ao aumento de segurança jurídica, o que pode ser confirmado pela clara redução do número de novos processos trabalhistas em Varas do Trabalho (superior a 46%), e no número de processos em que há discussão sobre temas como terceirização, dano extrapatrimonial, negociação coletiva sobre horas *in itinere* ou sobre intervalo para almoço, entre outros.**

Naturalmente, há espaço para avançar ainda mais, seja com outras medidas em relações de trabalho que complementem as inovações da Lei 13.467/2017, seja com a realização de modernização da legislação da previdência relativa às condições de trabalho, que pouco avançou nos últimos anos.

Para tanto, sugeriu-se um conjunto não exaustivo de recomendações para aprimorar a segurança jurídica em relações do trabalho no país, entre elas:

1. **Impulsionar ainda mais a solução pacífica, consensual e extrajudicial, de conflitos trabalhistas**, explicitando em lei que a homologação do acordo extrajudicial pela Justiça do Trabalho é total, aumentando as hipóteses de utilização de arbitragem nas relações de trabalho e estimulando a utilização de mecanismos de prevenção de conflitos como as Comissões de Conciliação Prévia (CCPs).
2. **Vedar a aplicação de penalidades cumulativas por diferentes órgãos e instituições públicas** (como Ministério Público do Trabalho e Auditoria-Fiscal do Trabalho) **pelo mesmo fato**.
3. **Reconhecer os temas relacionados aos novos desafios trabalhistas** (tais como novas formas de trabalhar vinculadas à indústria 4.0 e à digitalização da economia).
4. **Conferir clareza, acessibilidade e publicidade às leis e atos normativos infralegais pertinentes às relações do trabalho** (trabalhistas e previdenciárias), por

meio da criação de um portal nacional eletrônico, a exemplo do [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br), com um grande compilado dessas regras, com expressa indicação do que está, ou não, em vigor.

5. **Harmonizar a legislação de previdência e a trabalhista sobre condições de trabalho**, de forma a alinhar, por exemplo, as regras e orientações no que tange à elaboração de programas, laudos, perícias e ao preenchimento do perfil profissiográfico previdenciário (PPP).
6. **Resolver o chamado limbo previdenciário**, especificando em lei que o médico do trabalho pode solicitar a prorrogação do benefício previdenciário.
7. **Garantir acesso simples e rápido para as empresas quanto às informações previdenciárias relativas a seus empregados**, quando vinculadas a nexos acidentários, por exemplo, bem como garantir que as decisões da Previdência sobre a situação de empregados sejam claras e estejam disponíveis às empresas.

Estas são apenas algumas ações na direção do aumento da segurança jurídica, em especial em relações do trabalho no país. Diversas outras podem ser discutidas e consensadas, sempre com foco na ampliação das condições de crescimento econômico, geração de emprego e renda e desenvolvimento social.

Para tanto, tais recomendações – e toda e qualquer ação com vista a alcançar maior segurança jurídica em relações do trabalho – devem ter como objetivo, ao fim, dar melhores condições aos cidadãos e às empresas de planejar seu futuro.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Robson Braga de. **Os danos da insegurança jurídica para o Brasil**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/os-danos-da-inseguranca-juridica-para-o-brasil/>. Acesso em: 16 out. 2021.

BETCHERMAN, G. **Designing labor market regulations in developing countries**. Bonn: IZA – Institute of Labor Economics, 2014.

CAMPOS, A. G. **Justiça do trabalho e produtividade no Brasil**: checando hipóteses dos anos 1990 e 2000. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), set. 2017.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Ambiente de negócios, insegurança jurídica e investimentos: elementos para a formulação de políticas públicas no Brasil. **Direito & desenvolvimento**, v. 12, n. 1, jan./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/download/1223/738/>. Acesso em: 15 out. 2021.

COELHO, I. M. **Da hermenêutica filosófica à hermenêutica jurídica**: fragmentos. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. Ativismo judicial Proposta para uma discussão conceitual. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 193, p. 143, 2020. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/193/ril\\_v49\\_n193\\_p141.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/193/ril_v49_n193_p141.pdf). Acesso em: 30 out. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **101 propostas para modernização trabalhista**. Brasília: CNI, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Caminhos para a modernização trabalhista**. Brasília: CNI, 2016.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Modernização trabalhista**: Lei 13.467, de 13 de julho de 2017, panorama anterior e posterior à aprovação (atualizado com as modificações da MP 808/2017). Brasília: CNI, 2017a.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Negociação coletiva pós Lei 13.467/2019 – a visão da indústria**. Brasília: CNI, 2019

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Sondagem especial: Reforma Trabalhista**. Indicadores CNI, ano 18, n. 3, dez. 2017b.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Segurança Jurídica: caminhos para o fortalecimento**. CNI, Brasília: 2014. Disponível em: [https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer\\_public/26/29/262938ed-c346-4ea3-839e-999eece65d43/v23\\_segurancajuridicacaminhosparaofortalecimento\\_web.pdf](https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/26/29/262938ed-c346-4ea3-839e-999eece65d43/v23_segurancajuridicacaminhosparaofortalecimento_web.pdf). Acesso em: 01 nov. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Segurança jurídica: o caminho para um bom ambiente de negócios**. 2022. Disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/seguranca-juridica/>. Acesso em: 15 out. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Empresas buscam se proteger de autuações da Receita em desacordo com decisão do STF. **JOTA**, 14 set. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/seguranca-juridica-desenvolvimento/receita-contribuicao-financiamento-aposentadoria-especial-14092021>. Acesso em: 21 out. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Modernização e desburocratização trabalhista**: propostas para avançar. Brasília: CNI, 2014. (Propostas da indústria eleições 2014, v. 7).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Terceirização**: o imperativo das mudanças. Brasília: CNI, 2014. (Propostas da indústria eleições 2014, v. 8).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Negociações coletivas**: valorizar para modernizar. Brasília: CNI, 2014. (Propostas da indústria eleições 2014, v. 9).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Segurança jurídica**: caminhos para o fortalecimento. Brasília: CNI, 2014. (Propostas da indústria eleições 2014, v. 23).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Relações de trabalho**: caminhos para continuar a avançar. Brasília: CNI, 2018. (Propostas da indústria eleições 2014, v. 18).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. **Modernização previdenciária e da segurança e saúde no trabalho**: ações para avançar. Brasília: CNI, 2018. (Propostas da indústria eleições 2018, v. 19).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-051121.pdf>. Acesso em: 12 out. 2021.

CÔRTEZ, O. M. P. A objetivação do processo e o ativismo judicial no contexto do pós-positivismo. **Revista de Processo**, v. 251, jan. 2016.

DEFFAINS, B.; KESSEDJIAN, C. **Index of legal certainty**: report for the civil law initiative. maio 2015. Disponível em: <https://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2015/04/Rapport-ISJ-Juin-2015.pdf>. Acesso em: 15 out. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Empresa é condenada por recusar retorno de auxiliar de limpeza após alta do INSS**. 17 nov. 2011. Disponível em: [http://www.tst.jus.br/web/quest/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/id/27760158?com.liferay.asset\\_publisher.web\\_portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Fquest%2Fhome%3Fp\\_p\\_id%3Dcom.liferay.asset\\_publisher.web\\_portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26com.liferay.asset\\_publisher.web\\_portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_cur%3D0%26p\\_r\\_p\\_resetCur%3Dfalse%26com.liferay.asset\\_publisher.web\\_portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_assetEntryId%3D27760158](http://www.tst.jus.br/web/quest/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/27760158?com.liferay.asset_publisher.web_portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Fquest%2Fhome%3Fp_p_id%3Dcom.liferay.asset_publisher.web_portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26com.liferay.asset_publisher.web_portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_cur%3D0%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26com.liferay.asset_publisher.web_portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_assetEntryId%3D27760158). Acesso em: 15 out. 2021.

FARIAS, Andriele Karine Pedralli. **Abuso do direito de ação**: assédio processual e as demandas trabalhistas. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/347799/abuso-do-direito-de-acao-assedio-processual-e-a-demanda-trabalhista>. Acesso em: 20 out.2021.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA - INSPER. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais.** Brasília, CNJ: 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER\\_2020-10-09.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf). Acesso em: 23 fev. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. **Anuário estatístico de Acidentes do Trabalho (2008 a 2020).** Brasília: INSS, 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS. **Pente-fino do INSS já cancelou 261 mil benefícios com economia anual de 4,3 bilhões.** 09 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/assuntos/noticias/pente-fino-do-inss-ja-cancelou-261-mil-beneficios-com-economia-anual-de-43-bilhoes>. Acesso em: 23 fev. 2022.

JORGE, Alexandre Outeda; SANTOS, Ariane Gomes dos; ROCUMBACK, Derick Mensinger. **A retomada do processo de revisão das Normas Regulamentadoras (NRs).** 5 out. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/334348/a-retomada-do-processo-de-revisao-das-normas-regulamentadoras--nrs>. Acesso em: 23 fev. 2022.

LEITÃO, Miriam. **O passado é incerto.** Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/510284/noticia.html?sequence=1>. Acesso em 23/02/2022.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. **Governo simplifica, desburocratiza e consolida a legislação trabalhista infralegal.** 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/trabalho/2021/novembro/governo-simplifica-desburocratiza-e-consolida-a-legislacao-trabalhista-infralegal>. Acesso em: 16 nov. 2021.

MUNDIAL, Banco. **World Development Report: Governance and the Law.** 2017 International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 2017. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/9781464809507.pdf>. Acesso em 23/02/2022.

PASTORE, José. Os estragos econômicos da insegurança jurídica. **Migalhas**, 14/10/2021, Migalhas de peso. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/353138/os-estragos-economicos-da-inseguranca-juridica>. Acesso em 20/10/2021.

PORTELA, Felipe Mêmolo. **A inconsistência regulatória da insalubridade por exposição ao ruído ocupacional:** diagnóstico e propostas de superação. Tese (Mestrado em Direito Público) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2020. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29965>. Acesso em 23/02/2022.

SANTOS, Gilmar. Com reforma, número de ações trabalhistas cai 45%. **Veja**, economia, 20 abr. 2018. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/com-reforma-numero-de-acoes-trabalhistas-cai-45/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SILVEIRA, Nathalia Rydam Pereira. A lide simulada e a responsabilidade da justiça do trabalho em coibir tais fraudes. **Âmbito jurídico**, set. 2017. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-164/a-lide-simulada-e-a-responsabilidade-da-justica-do-trabalho-em-coibir-tais-fraudes/>. Acesso em: 23 fev. 2022.

SOUSA, Sylvia Lorena Teixeira de; CARNEIRO, Pablo Rolim. **Reformular e harmonizar normas de previdência e segurança e saúde no trabalho:** uma modernização necessária.

Disponível em:  
<https://conexaotrabalho.portaldaindustria.com.br/noticias/detalhe/previdencia/ageral/reformular-e-harmonizar-normas-de-previdencia-e-seguranca-e-saude-no-trabalho-uma-modernizacao-necessaria/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

TEIXEIRA, M. O. *et al.* **Contribuição crítica à reforma trabalhista**. Campinas: Unicamp/IE/Cesit, 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO - TST. **Empresa é condenada por recusar retorno de auxiliar de limpeza após alta do INSS**. Brasília. nov. 2021. Disponível em: [http://www.tst.jus.br/web/quest/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/id/27760158?com.liferay.asset\\_publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Fquest%2Fhome%3Fp\\_p\\_id%3Dcom.liferay.asset\\_publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26com.liferay.asset\\_publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_cur%3D0%26p\\_r\\_p\\_resetCur%3Dfalse%26com.liferay.asset\\_publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet\\_INSTANCE\\_89Dk\\_assetEntryId%3D27760158](http://www.tst.jus.br/web/quest/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/27760158?com.liferay.asset_publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_redirect=http%3A%2F%2Fwww.tst.jus.br%2Fweb%2Fquest%2Fhome%3Fp_p_id%3Dcom.liferay.asset_publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26com.liferay.asset_publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_cur%3D0%26p_r_p_resetCur%3Dfalse%26com.liferay.asset_publisher.web.portlet.AssetPublisherPortlet_INSTANCE_89Dk_assetEntryId%3D27760158). Acesso em: 01 dez. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO - TST. **Relatórios Gerais da Justiça do Trabalho de 2015 a 2020**. Brasília. Disponível em: <https://www.csjt.jus.br/web/csjt/relatorio-geral-da-it>. Acesso em: 23 fev. 2022.

VAZ, Paulo Afonso Brum. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade: da negativa administrativa à retração judicial. **Revista da Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Brasília, n. 18, jun. 2021. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2174#\\_ftn7](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174#_ftn7). Acesso em: 01 dez. 2021.

## LISTA DOS DOCUMENTOS COM AS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2022

1. Política Industrial: construindo a indústria do futuro
2. Inovação: motor do crescimento
3. Exportações: um mundo pela frente
4. Integração Internacional: abertura com competitividade
5. Desenvolvimento Regional: crescimento para todos
6. Energia: combustível do crescimento
7. Transporte de Cargas: abrindo novos caminhos
8. Tributação da Renda Corporativa: convergência aos padrões internacionais
9. Reforma da Tributação do Consumo: competitividade e promoção do crescimento
10. Relações de Trabalho: avançando na modernização
11. SST e Previdência: segurança no presente e no futuro
12. Políticas de Emprego: reunir trabalhadores e empresas
13. Educação: preparando os jovens para o mundo do trabalho
14. Financiamento: base do crescimento
15. Economia de Baixo Carbono: para um futuro sustentável
16. Licenciamento Ambiental: desenvolvimento com conservação
17. Segurança Jurídica: estímulo aos negócios
18. Segurança Jurídica em Relações de Trabalho: reflexões para avançar
19. Regulação: qualidade a nível internacional
20. Estabilidade Macroeconômica: essencial para o investimento
21. Saúde: agenda pós-pandemia



*Confederação Nacional da Indústria*

**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**