

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA

SECRETARIA DE TRABALHO

Trabalho em plataformas digitais

Termo de Referência apresentado ao Conselho
Nacional do Trabalho.

12/08/2022

Brasília-DF

Indice

Indice	2
Apresentação	3
1. Diagnóstico.....	5
1.1. A situação jurídica dos trabalhadores em plataformas digitais no Brasil.....	5
1.2. Breve panorama da situação internacional.....	7
2. Objetivos.....	9
3. Prazos	10

Apresentação

A pandemia de Coronavírus (Covid-19) foi um evento sem precedentes em termos de impactos no mercado de trabalho. Em todo o mundo a pandemia e as medidas para sua contenção acarretaram choques de oferta, com a ruptura de cadeias produtivas, de suprimentos, e demandas, ao fechar ou suspender as atividades de diversos setores. Embora tenham sido adotadas medidas cíclicas para acomodar esses choques, o resultado observado na economia mundial foi o de uma forte recessão, impactando nas expectativas econômicas com efeitos negativos nos níveis de emprego e de remuneração dos trabalhadores. Ocorreram impactos abruptos na oferta e demanda por trabalho.

Esses efeitos adversos foram heterogêneos, sobretudo com relação às características dos mercados de trabalho, às situações ocupacionais ou mesmo às condições de vulnerabilidade dos diferentes estratos sociais.

Da mesma forma, esses efeitos também foram observados no Brasil, interrompendo uma trajetória de geração de ocupação (94,5 milhões de trabalhadores ocupados ao fim de 2019) e de empregos formais iniciada em 2017. Muito embora a taxa de desocupação verificada ao fim de 2020 não tenha atingido os patamares previstos por analistas de mercado (13,9% contra previsões entre 18 e 23%¹), os resultados das medidas de isolamento e de restrições de atividades econômicas provocaram saída de muitos trabalhadores da força de trabalho o que reduziu os impactos sobre a taxa de desemprego.

Pela primeira vez na história, mais da metade da população brasileira em idade de trabalhar ficou sem trabalho. Entre as mais afetadas estão trabalhadores jovens e de menor qualificação. Em comum, se encontra o fato de pertencerem a grupos mais vulneráveis, com maiores dificuldades de entrada no mercado de trabalho.

Nesse panorama, a importância dos trabalhadores em plataformas digitais se tornou evidente no período da pandemia. Com efeito, diante do elevado índice de desemprego esse tipo de trabalho se tornou saída para obtenção de renda de parte expressiva dos desempregados.

Estudo recente do IPEA¹, estima que existam atualmente no Brasil 1,4 milhão de trabalhadores "*em alguma atividade de Gig economy no setor de transportes*", o que corresponderia a "*31% das pessoas alocadas no setor de transporte, armazenagem e correio no Brasil*", número que vem aumentando ano a ano.

A organização internacional do trabalho - OIT², por sua vez, não estima com precisão o número de trabalhadores em plataformas digitais, devido a não divulgação de dados pelas plataformas, mas relata que estudos realizados entre 2015 a 2019 sugerem que a proporção da população adulta que realizou trabalho da plataforma varia entre 0,3 e 22%, dependendo dos diferentes métodos de pesquisa (por exemplo, definições, referência períodos, renda *versus* abordagem baseada no emprego).

Tema de grande preocupação no mundo inteiro, os trabalhadores em plataformas digitais, principalmente os que exercem suas atividades por meio de aplicativos de entrega e de transporte privado de passageiros, têm ocupado espaço de amplos debates no mundo do trabalho. Trata-se de atividade disruptiva em que as opiniões dos especialistas e operadores do direito são diversas, gerando insegurança jurídica e necessidade de uma melhor definição das características desse tipo de relação jurídica.

No Brasil não é diferente. Existem mais de 50 projetos de Lei no Congresso que visam a regular a situação dos trabalhadores em plataformas digitais, com diferentes soluções.

No Poder Judiciário, igualmente, a situação não é pacificada, ainda existindo decisões que reconhecem nessa forma de trabalho vínculo empregatício³ e decisões que, ao contrário, não reconhecem o vínculo empregatício⁴, o que tem gerado insegurança jurídica entre as empresas de plataformas digitais e trabalhadores.

Por fim, mesmo no âmbito do Ministério do Trabalho e Previdência há diagnóstico no sentido de que esse trabalhador não tem a proteção adequada. Seja pela ausência de elementos que garantam higiene e segurança, seja baixa cobertura previdenciária decorrente da ausência de recolhimentos.

Assim, a discussão no âmbito tripartite do Conselho Nacional do Trabalho é proeminente, para que o endereçamento da solução tenha o máximo de consenso possível sobre a correta definição desse tipo de trabalhador, sobre a relação jurídica que lhe é aplicável bem como sobre o nível de proteção ao trabalho executado.

¹ - [211216 nota 5 gig economy brasil.pdf \(ipea.gov.br\)](https://211216/nota_5_gig_economy_brasil.pdf)

² - https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/reports/WCMS_829963/lang--en/index.htm

³ - <https://www.tst.jus.br/web/guest/-/3%C2%AA-turma-reconhece-v%C3%ADnculo-de-emprego-entre-motorista-e-uber>

4 - <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-09/motoristas-de-uber-nao-tem-vinculo-empregaticio-com-empresa-diz-stj>

1. Diagnóstico

1.1. A situação jurídica dos trabalhadores em plataformas digitais no Brasil

O trabalho em plataforma digital é atividade exercida atualmente com as seguintes características: i) ausência de vínculo formal na relação de trabalho; ii) possibilidade de prestação de serviços para vários demandantes; iii) duração esporádica da atividade prestada; e iv) utilização de uma plataforma tecnológica para a realização da atividade.

Entre os operadores do direito, há quem enxergue nos termos de adesão das plataformas e no monitoramento do serviço prestado, subordinação jurídica a caracterizar vínculo formal, mormente quando o serviço é exercido para apenas uma plataforma. Outros compreendem não ser possível a caracterização como relação de emprego por não estarem presentes todos os requisitos previstos no artigo 3º da CLT.

A interpretação segundo a qual a relação entre o prestador de serviço independente a operadora de plataforma tecnológica não configura relação de emprego tem prevalecido na jurisprudência, entretanto com decisões recentes em sentido contrário, como já mencionado.

A Lei 13.640 de 2018, no caso dos motoristas de transporte de aplicativo, deu um passo direcionador para a definição dessa figura jurídica ao exigir a inscrição do prestador de serviço independente como contribuinte individual.

O quadro normativo, entretanto, ainda não se encontra suficientemente claro, sendo necessário definir os contornos dessa relação jurídica, de forma a conferir maior segurança aos operadores.

Ademais, a ausência da relação de emprego demanda que o poder público atue para ofertar condições justas para o exercício dessa atividade, bem como proteção social para esse prestador de serviços.

É de conhecimento do Ministério do Trabalho e Previdência, entretanto, que classificar os prestadores de serviços como contribuintes individuais, sem que ocorra o devido recolhimento previdenciário, não ocasiona proteção real para grande parte deles que, ou não estão inscritos como tal, ou estão inscritos, mas não recolhem as contribuições devidas.

Mesmo a possibilidade de inscrição como MEI, de baixo custo, não tem surtido o efeito desejado, dado que estimativas internas do Ministério do Trabalho e Previdência indicam que metade dos inscritos não recolhe as contribuições.

É necessário conferir proteção social ao prestador de serviço independente mediante sua inclusão previdenciária obrigatória, evitando assim o inadimplemento hoje evidenciado.

Outras regras ainda são necessárias.

Há reclamações por parte dos trabalhadores de obscuridade na relação jurídica com a operadora, que, segundo eles, excluem os trabalhadores da plataforma sem direito à contestação ou defesa, em uma relação contratual que se mostra desbalanceada. Tal tema foi inclusive objeto da Lei n. 14.297 de 2022, que estabeleceu regras para suspensão e bloqueios. Tal normativo, entretanto, estava vinculado ao período de pandemia, já findo.

Face mais visível dessa nova modalidade de atividade, o aumento exponencial dos serviços de entrega, principalmente após a pandemia ocasionada pela Covid19, deixou evidente a falta de estrutura para os trabalhadores em plataformas digitais. Não é incomum ver agrupamento de entregadores, que trabalham sem acesso a banheiros, espaço de descanso ou lugar para realizarem suas refeições.

A Lei 14.297 de 2022, já mencionada, também tornou obrigatória a disponibilização, durante o período da pandemia, pelo fornecedor do produto ou serviço, de banheiro e água potável ao trabalhador.

De forma imediata, tal previsão amenizou o problema, mas não de forma totalmente satisfatória. Isso porque, no que toca à entrega de alimentos, por exemplo, existem estruturas que são apenas cozinhas, cuja entrada e saída de trabalhadores, além de não ser adequada, por vezes, é proibida. E tal como já mencionado, tal norma não tem mais validade ante o fim declarado da pandemia.

De forma geral, esse é o panorama jurídico a ser enfrentado, e que demanda regulamentação, como apontam as mais variadas fontes, seja pelo número de projetos de leis em andamento, seja pelas decisões conflitantes no âmbito do judiciário, ou ainda pelos diversos juristas que apontam o problema.

1.2. Breve panorama da situação internacional.

No plano internacional as soluções adotadas variam. Estudo formulado pelo professor José Pastore⁵ indica que os países tem adotados caminhos diferentes na solução dos trabalhadores em plataformas digitais, que variam entre: 1) redefinir e ampliar o conceito de empregado para incluir o trabalho dos autônomos; 2) criar um status intermediário entre o

empregado e o autônomo e definir para ele as proteções do emprego eu se aplicam a esse status; e 3) formular uma legislação específica para os trabalhadores autônomos e independentes que constituem a maioria dos que trabalham em plataformas digitais.

Entretanto, segundo o autor, são poucas as tentativas bem-sucedidas de cunhagem de leis específicas, o que tem levado os trabalhadores de plataformas digitais a buscarem proteções nos tribunais de justiça.

Não cabe nesse documento detalhar as mais diversas abordagens sobre trabalhadores em plataformas digitais, entretanto, cabe mencionar dois importantes documentos recentes que tentam endereçar soluções para os problemas dos trabalhadores em plataformas digitais.

O primeiro trata-se de proposta formulada pela Comissão Europeia⁶, que é o órgão executivo da UE, sendo politicamente independente e tem a responsabilidade exclusiva de elaborar propostas de novos atos legislativos europeus e de executar as decisões do Parlamento Europeu e do Conselho da UE.

Referida comissão apresentou proposta normativa que visa estabelecer regras para o status desses trabalhadores, bem como os benefícios que têm direito, transparência no uso dos algoritmos, possibilidade de acordos coletivos de trabalhadores autônomos.

De outro lado, menciona-se o documento da Organização Internacional do Trabalho “World Employment and Social Outlook – The role of digital labour platforms in transforming the world of work”⁷, que cita a declaração do centenário da OIT para o futuro do trabalho, que clama por políticas e medidas que assegurem privacidade e proteção de dados pessoais e respostas aos desafios e oportunidades no mundo do trabalho relacionado à transformação do trabalho, inclusive por meio de plataformas digitais.

Segundo o referido documento, o atingimento da declaração do centenário pode ocorrer por meio da justa competição entre as plataformas; promoção de termos claros e transparentes de contratação; correta classificação dos trabalhadores de acordo com a lei nacional; transparência e responsabilização pelos algoritmos utilizados; garantia de barganha

coletiva para os trabalhadores autônomos; proteção social para todos os trabalhadores entre; salário decente entre outros.

O documento classifica, ainda, como medidas regulatórias emergenciais: 1) a correta classificação desses trabalhadores, segundo as diversas possibilidades existentes que pode variar conforme já mencionado pelo reconhecimento do vínculo de emprego, pela criação de uma categoria intermediária, ou pelo reconhecimento do trabalho autônomo, conforme a abordagem de cada país; 2) criação de códigos de condutas, em conjunto com os representantes das categorias; 3) incentivo a que os próprios atores endereçem soluções para as questões que podem ser objeto de regulação, dado que tais iniciativas constituem blocos sobre os quais podem ser construídas as políticas regulatórias.

Tais documentos podem servir de ponto de partida para entender os desafios a serem enfrentados para se estabelecer uma regulação nacional que seja apropriada para o país, considerando os diferentes modelos disponíveis.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605

⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6605

⁷ https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/reports/WCMS_829963/lang--en/index.htm

2. Objetivos

Considerando os fatos relatados, o GT proposto tem o objetivo de promover estudo para se encontrar soluções de melhoria nas condições dos trabalhadores em plataformas digitais, especialmente no que se refere a:

- Definição da situação jurídica dos trabalhadores em plataformas digitais.
- Inclusão previdenciária dos trabalhadores em plataformas digitais.
- Regras para definir transparéncia na contratação dos trabalhadores em plataformas digitais, bem como na exclusão e suspensão da plataforma
- Melhorias nas condições de trabalho
- Possibilidade de negociação coletiva.

3. Prazos

Caso instituído, no âmbito do CNT, o Grupo de Trabalho Tripartite será composto por três representantes de cada bancada. A coordenação dos trabalhos do GT será exercida por representante da bancada do Governo, o apoio administrativo será prestado pela Secretaria de Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência e o relatório será redigido e submetido ao grupo.

Assim sendo, o GT terá o prazo de até 60 dias para apresentar relatório conclusivo dos trabalhos. Adicionalmente, a periodicidade das reuniões será definida na primeira reunião do grupo de trabalho e a convocação dos representantes do GT será realizada por mensagem eletrônica pelo Coordenador do grupo de trabalho.

Por fim, a critério dos membros do GT, poderão ser convidados representantes de outros órgãos, instituições e organizações da sociedade civil para participarem das reuniões do Grupo de Trabalho, quando o tema justificar. Os membros ou convidados que se encontrarem no Distrito Federal se reunirão presencialmente ou por meio de videoconferência e aqueles que se encontrarem em outros entes federativos participarão da reunião por meio de videoconferência.

Ao fim do processo, as recomendações do GT serão submetidas à apreciação do Pleno do CNT.

