

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.115 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DOS
TRABALHADORES NA INDUSTRIA DA
CONSTRUCAO E DO MOBILIARIO
ADV.(A/S) : JACQUELINE AMARILIO DE SOUSA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 873/2019. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA, VOLUNTÁRIA, INDIVIDUAL, EXPRESSA E ESCRITA PARA A COBRANÇA DAS CONTRIBUIÇÕES SINDICAIS. VEDAÇÃO AO DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO. IMPOSIÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE BOLETO BANCÁRIO. ALEGADA OFENSA AOS ARTIGOS 5º, VI, XVII, XVIII E XXI; 8º, CAPUT, I E IV; E 62, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA PROVISÓRIA NÃO CONVERTIDA EM LEI. PERDA DO OBJETO DA AÇÃO E CONSECTÁRIA PREJUDICIALIDADE. PROCESSO EXTINTO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria da Construção e do Mobiliário - CONTRICOM, tendo por objeto a Medida Provisória 873/2019, de seguinte teor:

ADI 6115 / DF

“Art. 1º A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 545. As contribuições facultativas ou as mensalidades devidas ao sindicato, previstas no estatuto da entidade ou em norma coletiva, independentemente de sua nomenclatura, serão recolhidas, cobradas e pagas na forma do disposto nos art. 578 e art. 579.’

‘Art. 578. As contribuições devidas aos sindicatos pelos participantes das categorias econômicas ou profissionais ou das profissões liberais representadas pelas referidas entidades serão recolhidas, pagas e aplicadas na forma estabelecida neste Capítulo, sob a denominação de contribuição sindical, desde que prévia, voluntária, individual e expressamente autorizado pelo empregado.’

‘Art. 579. O requerimento de pagamento da contribuição sindical está condicionado à autorização prévia e voluntária do empregado que participar de determinada categoria econômica ou profissional ou de profissão liberal, em favor do sindicato representativo da mesma categoria ou profissão ou, na inexistência do sindicato, em conformidade o disposto no art. 591.

§ 1º A autorização prévia do empregado a que se refere o caput deve ser individual, expressa e por escrito, não admitidas a autorização tácita ou a substituição dos requisitos estabelecidos neste artigo para a cobrança por requerimento de oposição.

§ 2º É nula a regra ou a cláusula normativa que fixar a compulsoriedade ou a obrigatoriedade de recolhimento a empregados ou empregadores, sem observância do disposto neste artigo, ainda que referendada por negociação coletiva, assembleia-geral ou outro meio previsto no estatuto da

ADI 6115 / DF

entidade.'

'Art. 579-A. Podem ser exigidas somente dos filiados ao sindicato:

I - a contribuição confederativa de que trata o inciso IV do caput do art. 8º da Constituição;

II - a mensalidade sindical; e

III - as demais contribuições sindicais, incluídas aquelas instituídas pelo estatuto do sindicato ou por negociação coletiva.'

'Art. 582. A contribuição dos empregados que autorizarem, prévia e expressamente, o recolhimento da contribuição sindical será feita exclusivamente por meio de boleto bancário ou equivalente eletrônico, que será encaminhado obrigatoriamente à residência do empregado ou, na hipótese de impossibilidade de recebimento, à sede da empresa.

§ 1º A inobservância ao disposto neste artigo ensejará a aplicação do disposto no art. 598.

§ 2º É vedado o envio de boleto ou equivalente à residência do empregado ou à sede da empresa, na hipótese de inexistência de autorização prévia e expressa do empregado.

§ 3º Para fins do disposto no inciso I do caput do art. 580, considera-se um dia de trabalho o equivalente a:

I - uma jornada normal de trabalho, na hipótese de o pagamento ao empregado ser feito por unidade de tempo; ou

II - 1/30 (um trinta avos) da quantia percebida no mês anterior, na hipótese de a remuneração ser paga por tarefa, empreitada ou comissão.

§ 3º Na hipótese de pagamento do salário em utilidades, ou nos casos em que o empregado receba, habitualmente, gorjetas, a contribuição sindical corresponderá a 1/30 (um trinta avos) da importância que tiver servido de base, no mês de janeiro, para a contribuição do empregado à Previdência Social.'

Art. 2º Ficam revogados:

ADI 6115 / DF

a) o parágrafo único do art. 545 do Decreto-Lei nº 5.452, de 1943; e

b) a alínea 'c' do caput do art. 240 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação."

O artigo 545, parágrafo único, do Decreto-Lei 5.452/1943 e o artigo 240, c, da Lei federal 8.112/1990 possuíam o seguinte teor:

"Decreto-Lei 5.452/1943

Art. 545. Os empregadores ficam obrigados a descontar da folha de pagamento dos seus empregados, desde que por eles devidamente autorizados, as contribuições devidas ao sindicato, quando por este notificados.

Parágrafo único - O recolhimento à entidade sindical beneficiária do importe descontado deverá ser feito até o décimo dia subsequente ao do desconto, sob pena de juros de mora no valor de 10% (dez por cento) sobre o montante retido, sem prejuízo da multa prevista no art. 553 e das cominações penais relativas à apropriação indébita.

Lei federal 8.112/1990

Art. 240. Ao servidor público civil é assegurado, nos termos da Constituição Federal, o direito à livre associação sindical e os seguintes direitos, entre outros, dela decorrentes:

(...)

c) de descontar em folha, sem ônus para a entidade sindical a que for filiado, o valor das mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria."

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 5º, VI, XVII, XVIII e XXI; 8º, caput, I e IV; e 62, caput, da Constituição Federal.

Em sede preliminar, a requerente afirmou ser confederação sindical representativa dos interesses dos trabalhadores da indústria da

ADI 6115 / DF

construção e do mobiliário. No mérito, em síntese, alegou: (i) que não estariam presentes os requisitos da relevância e da urgência para a edição da Medida Provisória atacada; e (ii) que a exigência de autorização prévia, voluntária, individual, expressa e escrita para a cobrança das contribuições sindicais, bem como a vedação ao desconto em folha de pagamento das referidas contribuições, com a imposição da utilização de boleto bancário, seriam ofensivas à liberdade e autonomia sindicais.

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 12).

O Presidente da República afirmou que a medida provisória em questão prestigia a liberdade dos trabalhadores de optar por recolher ou não contribuições ao sindicato; moderniza o sistema sindical; protege a liberdade de agir e o direito de propriedade do terceiro empregador, que não possui qualquer interesse na relação sindical; assegura o distanciamento de ingerências estatais, que, no caso de servidores públicos, atuam como parte da engrenagem de captação das receitas de custeio e manutenção de tais entidades; assegura a observância do princípio da impessoalidade e da eficiência por retirar da responsabilidade da máquina pública o ônus do desconto e repasse de recursos; e alinha-se às orientações dispostas na Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada ao ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto Legislativo 206/2010.

Aduziu, ainda, que as alterações promovidas pela Medida Provisória 873 não se aplicam à contribuição confederativa, para a qual o legislador constituinte originário deixou expresso o desconto em folha de pagamento como meio de seu recolhimento (artigo 8º, IV, da Constituição Federal). Isso porque o constituinte teria levado em consideração o maior alcance dessa contribuição, que é revertida ao custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva e não somente ao sindicato a que o trabalhador é associado. Complementou que as formas de custeio da organização sindical abrangeriam contribuição sindical, contribuição assistencial; contribuição confederativa e contribuição

ADI 6115 / DF

associativa.

Quanto à revogação do artigo 240, *c*, da Lei federal 8.112/1990, o Presidente afirmou que o conceito de contribuição confederativa não tem aplicação em relação a servidores estatutários, em razão de peculiaridades inerentes a sua representação sindical (doc. 14).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pela improcedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

“Trabalhista. Medida Provisória nº 873/2019, que condiciona a cobrança das contribuições devidas aos sindicatos à prévia, voluntária, individual e expressa autorização do empregado, bem como prevê o recolhimento da contribuição sindical por meio de boleto bancário. Preliminar. Ausência parcial de pertinência temática. Mérito. Observância aos requisitos de relevância e urgência para a edição de medida provisória. Excepcionalidade da aferição judicial acerca de sua satisfação. O ato questionado não altera a forma de recolhimento da contribuição confederativa, cujo desconto em folha está previsto na Constituição. Ausência de violação ao artigo 8º, inciso IV, da Carta Magna. O princípio da liberdade sindical é prestigiado pela desvinculação do sistema sindical em relação à Administração Pública. A exigência de autorização individual, prévia e expressa do empregado contribui para a concretização do princípio constitucional da liberdade de associação. Insubsistência da pretensão da autora de imobilizar o regramento infraconstitucional sobre a matéria. Manifestação pelo não conhecimento parcial da ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido.” (doc. 16)

Por sua vez, a Procuradora-Geral da República se manifestou no sentido da extinção do processo sem julgamento do mérito, em virtude da perda da eficácia da medida provisória ora impugnada, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º-‘b’ DA MEDIDA PROVISÓRIA 873 DE 1º DE MARÇO DE 2019. DECURSO DO PRAZO PREVISTO NO ART. 62- §3º DA CONSTITUIÇÃO SEM CONVERSÃO EM LEI. EFICÁCIA

ADI 6115 / DF

EXPIRADA. PERDA DE OBJETO. EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO.

1. Preliminar. Ilegitimidade ativa para a impugnação do art. 2º-'b' da Medida Provisória 873/2019, por ausência de pertinência temática.

2. Preliminar. A Medida Provisória 873/2019, impugnada por meio desta ação direta, teve seu prazo de vigência expirado sem que fosse apreciada pelo Congresso Nacional. Cessada a eficácia da norma pelo decurso in albis do prazo constitucional (art. 62-§3º), impõe-se a extinção anômala do processo de controle abstrato de constitucionalidade, ante a perda superveniente de objeto. Precedentes.

- Parecer pela extinção do processo sem resolução do mérito.”
(doc. 18)

É o relatório. Decido.

A presente ação direta de inconstitucionalidade resta prejudicada, por perda superveniente de objeto.

Com efeito, a Medida Provisória 873/2019 perdeu sua eficácia, pois não foi convertida em lei pelo Congresso Nacional no prazo previsto no artigo 62, § 3º, da Constituição Federal.

Saliento que o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade da norma e o seu conseqüente expurgo do ordenamento jurídico, de forma que o exaurimento da eficácia normativa da medida provisória impugnada implica a prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto.

Deveras, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a revogação superveniente da norma impugnada ou o exaurimento de sua eficácia impede o prosseguimento da própria ação direta de inconstitucionalidade. A propósito, colaciono os seguintes julgados:

ADI 6115 / DF

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 11.644/2000 E 15.327/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO CENTRALIZADA DE DEPÓSITOS SOB AVISO À DISPOSIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REVOGAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. LEI POSTERIOR QUE REGULA A MESMA MATÉRIA. PERDA DE OBJETO DA AÇÃO E CONSECTÁRIA PREJUDICIALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A revogação da norma impugnada faz com que o objeto da pretensão inicial não mais subsista, revelando a inviabilidade do exame de sua compatibilidade com a Carta Maior por meio do controle abstrato de constitucionalidade. 2. A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação ou a alteração substancial da norma cuja constitucionalidade se questiona. Precedentes: ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2007; ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.4.2005; ADI 519-QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2002; ADI 2.515-MC/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 1º.3.2002; ADI 2.290-QO/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2001; ADI 1.859-QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 26.11.1999; ADI 2.001-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 3.9.1999; ADI 520/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997; ADI 709/PR, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 24.6.1994 e ADI 2.118/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJE nº 145, de 06/08/2010. 3. A revogação da norma impugnada impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, na forma e no tempo processual adequados, caso entenda subsistentes as mesmas inconstitucionalidades na norma revogadora. 4. In casu, no entanto, o requerente manteve-se inerte, cabendo ao relator o reconhecimento dos efeitos processuais decorrentes da revogação da norma originalmente impugnada, especialmente quando transcorrido considerável lapso de

ADI 6115 / DF

tempo desde a revogação, sem qualquer providência das partes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI 2.542-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 21/10/2017)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida provisória convertida em lei. Crédito extraordinário. Eficácia da norma. Exaurimento. Prejudicialidade. 1. A Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, convertida na Lei nº 12.240/2010, abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo e reduz o orçamento de investimento de diversas empresas. Os créditos dessa natureza têm vigência temporalmente limitada ao exercício financeiro para os quais foram autorizados, salvo se editados nos últimos quatro meses desse exercício, circunstância em que sua realização é postergada para o exercício financeiro seguinte. 2. Como a medida provisória objeto desta ação foi publicada em 29 de dezembro de 2009, verifica-se que a utilização do crédito extraordinário ali constante limitava-se, impreterivelmente, ao exercício financeiro correspondente ao ano de 2010. É possível concluir que os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência. Portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente, na eventualidade de se reconhecer a sua inconstitucionalidade. Há, desse modo, perda superveniente do objeto, considerado o exaurimento da eficácia jurídico-normativa do ato hostilizado. 3. A jurisprudência do STF é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto, a qual tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes. 4. Ação direta julgada extinta sem julgamento de mérito.” (ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TELEOLOGIA VOLTADA AO PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO DO PODER

ADI 6115 / DF

PÚBLICO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (LEI Nº 2.507/11). TERMO AD QUEM. FINAL DO EXERCÍCIO FINANCEIRO SUBSEQUENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRAZO DE VIGÊNCIA ESGOTADO AO TÉRMINO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO E DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREJUDICADA.” (ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014)

Consigno que eventuais lesados em seus direitos subjetivos por consequências advindas da vigência de norma revogada ou exaurida devem buscar a reparação em ação própria, uma vez que o controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direitos subjetivos individuais ou coletivos. Nesse sentido: ADI 4.389-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 5/11/2018; ADI 4.620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2012; ADI 1.445-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 29/4/2005; ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 20/5/1994.

Ex positis, **JULGO EXTINTO** o processo, sem resolução do mérito, nos termos dos artigos 485, VI, do CPC/2015 e 21, IX, do RISTF.

Publique-se.

Brasília, 22 de agosto de 2019.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente