

MANDADO DE SEGURANÇA 36.625 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
IMPTE.(S)	: FABIANO CONTARATO
ADV.(A/S)	: CAIO COSTA PERONA
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S)	: PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de mandado de segurança, com pedido de medida liminar, impetrado pelo Senador Fabiano Contarato, contra ato praticado pelo Presidente da República, Câmara dos Deputados e Senado Federal, consubstanciado no Projeto de Lei de Conversão 17/2019, oriundo da Medida Provisória 881, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelece garantias de livre mercado, análise de impacto regulatório e dá outras providências.

O impetrante aduz que, em 30.4.2019, o Presidente da República editou a Medida Provisória 881/2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Sustenta que, durante a tramitação na Comissão Mista do Congresso Nacional, o Projeto de Lei de Conversão recebeu 125 emendas, que inseriram matérias estranhas ao objeto original da MP, configurando o denominado “*contrabando legislativo*”, a violar seu direito líquido e certo ao devido processo legislativo.

A esse propósito alega o seguinte:

“Nesse contexto, obviamente, foram inseridas diversas matérias estranhas ao objeto original da Medida Provisória. Destaca-se uma espécie de reforma trabalhista, que alterou nada menos que 36 dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (‘CLT’ - Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943). O contrabando legislativo é evidente: as disposições finais da norma, que tinham 13 artigos, amontoaram-se em 38 dispositivos após a análise da Comissão. Justamente entre as

alterações nas disposições finais, inseriu-se o artigo 28, que altera a CLT”.

Acrescenta que *“Não bastasse a absurda reforma trabalhista inserida no texto da Medida Provisória, alterou-se também a Política Nacional do Meio Ambiente, relativamente à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, conforme se verifica na nova redação dada pelo art. 29 do PLV aos arts. 17-D e 17-R da Lei nº 6.938, de 1981”*.

Dessa forma, conclui que os arts. 28 e 29 do PLV, que tratam, respectivamente, de temas relativos à CLT e à TCFA, não guardam pertinência temática com a proposição original.

Assim, requer a concessão de medida liminar para suspender os arts. 28 e 29 do PLV 17/20019, até o julgamento final do presente mandado de segurança.

No mérito, pede a concessão definitiva da ordem para *“declarar a nulidade dos arts. 28 e 29 do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2019 (originário da MP 881/2019), que foram inseridos pelo Congresso Nacional por meio das mencionadas emendas legislativas estranhas ao objeto original da norma”*.

O Presidente da República, em informações, aduz, em síntese, a ilegitimidade ativa do impetrante, a ausência de direito líquido e certo e a perda parcial do objeto do *mandamus*, tendo em vista que o art. 29 e grande parte do art. 28 do PLV 17/2019 não foram incluídos no PLV 21/2019, encaminhado ao Senado Federal pela Presidência da Câmara dos Deputados. No mérito, defende que as normas residuais possuem pertinência temática com o objeto da MP 881/2019.

O Presidente do Senado apresentou informações defendendo, preliminarmente, a perda de objeto do mandado de segurança. No mérito, pede a denegação da segurança diante da ausência de direito líquido e certo.

Decido.

I) Perda parcial do objeto.

Conforme relatado, o impetrante insurge-se contra o inteiro teor dos artigos 28 e 29 do PLV 17/2019, que alteravam, respectivamente, a

Consolidação das Leis do Trabalho e a Política Nacional do Meio Ambiente.

Todavia, tendo em vista as informações prestadas pelo Presidente da República, verifica-se que o Projeto de Lei de Conversão enviado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal sofreu diversas modificações, entre elas a exclusão do conteúdo do art. 29 e parte do art. 28, especialmente os dispositivos que alteravam os arts. 2º, 161, 163, 227, 386-A, 444, 626, 627, 627-A, 628-A, 629 632, 634, 637, 637- A, 638, 640 e 642 da CLT.

Nesses termos, verifica-se a perda parcial do objeto do presente mandado de segurança, restando apenas, para análise, as alterações nos artigos 13, 14, 15, 16, 29, 40, 74 e 135 da CLT.

II) Mérito

Como já mencionado, trata-se de mandado de segurança impetrado por parlamentar, contra ato que teria violado o devido processo legislativo constitucional, consubstanciado na inclusão, no bojo de projeto de lei de conversão, de matérias estranhas ao objeto da Medida Provisória.

No que tange aos dispositivos remanescentes, cumpre registrar que não mais se referem ao art. 28 do PLV 17/2019, mas ao art. 15 do PLV 21/2019, a saber:

“Art. 15. A Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13

.....

§ 2º A Carteira de Trabalho Previdência Social (CTPS) obedecerá aos modelos que Ministério da Economia adotar.

3º (Revogado).

4º ("Revogado).”

“Art. 14. A CTPS será emitida pelo Ministério da Economia preferencialmente em meio eletrônico.

Parágrafo único. Excepcionalmente, CTPS poderá ser emitida em meio físico, desde que:

I - nas unidades descentralizadas do Ministério da Economia que forem habilitadas para emissão;

II - mediante convênio, por órgãos federais, estaduais municipais da administração direta ou indireta;

III - mediante convênio com serviços notariais de registro, sem custos para administração, garantidas as condições de segurança das informações.”

“Art. 15. Os procedimentos para emissão da CTPS ao interessado serão estabelecidos pelo Ministério da Economia em regulamento próprio, privilegiada emissão em formato eletrônico.”

“Art. 16. A CTPS terá como identificação única do empregado número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado).

Parágrafo único. (Revogado).

a) (revogada);

b) (revogada).”

“Art. 29. O empregador terá prazo de 5 (cinco) dias úteis para anotar na CTPS, em relação aos trabalhadores que admitir, data de admissão, remuneração e as condições especiais, se houver, facultada adoção de sistema manual, mecânico ou eletrônico, conforme

instruções serem expedidas pelo Ministério da Economia.

.....
§ 6º A comunicação pelo trabalhador do número de inscrição no CPF ao empregador equivale apresentação da CTPS em meio digital, dispensado empregador da emissão de recibo.

§ 7º Os registros eletrônicos gerados pelo empregador nos sistemas informatizados da CTPS em meio digital equivalem às anotações que se refere esta Lei.

§ 8º O trabalhador deverá ter acesso às informações da sua CTPS no prazo de até 48 (quarenta oito) horas partir de sua anotação.”

“Art. 40. A CTPS regularmente emitida anotada servirá de prova:

.....
II - (revogado);
.....”

“Art. 74. O horário de trabalho será anotado em registro de empregados.

§ 1º (Revogado).

§ 2º Para os estabelecimentos com mais de 20 (vinte) trabalhadores será obrigatória a anotação da hora de entrada de saída, em registro manual, mecânico ou eletrônico, conforme instruções expedidas pela Secretaria Especial de Previdência Trabalho do Ministério da Economia, permitida pré-assinalação do período de repouso.

§ 3º Se trabalho for executado fora do estabelecimento, horário dos empregados constará do registro manual, mecânico ou eletrônico em seu poder, sem prejuízo do que dispõe caput deste artigo.

§ 4º Fica permitida utilização de registro de ponto por exceção jornada regular de trabalho, mediante acordo individual escrito, convenção coletiva ou acordo coletivo

de trabalho.”

“Art. 135

.....

§ 3º Nos casos em que empregado possua CTPS em meio digital, anotação será feita nos sistemas que se refere do art. 29 desta Consolidação, na forma do regulamento, dispensadas as anotações de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo.”

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o excepcional mandando de segurança preventivo, impetrado por parlamentar, apenas é cabível em duas hipóteses:

- quando houver vício no processo legislativo constitucional (hipótese em que o vício de **inconstitucionalidade formal** evidencia-se antes mesmo da aprovação do projeto de lei ou da proposta de emenda); e
- quando a proposição legislativa contiver disposição tendente a abolir cláusula pétrea da CF/88 (hipótese em que o texto do § 4º do art. 60 da Constituição Federal autoriza excepcional espécie de controle preventivo de constitucionalidade, ante a presença do vício de **inconstitucionalidade material**).

Nesse sentido, confira-se a ementa do MS 32.033, de minha relatoria, Redator para o acórdão Min. Teori Zavascki, Plenário, DJe 18.2.2014:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.

1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é ‘a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para

impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo' (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança.

3. **A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificção plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-**

a do ordenamento jurídico.

4. Mandado de segurança indeferido”.

No caso dos autos, não se revelam presentes quaisquer vícios formais concernentes ao devido processo legislativo constitucionalmente assegurado. Também não se verifica que a MP 881/2019 e o PLV 21/2019 se afiguram materialmente tendentes a abolir as cláusulas pétreas previstas na CF/88.

Dessa forma, inexistente qualquer vício no processo legislativo constitucionalmente previsto, bem como ofensa a cláusula pétrea, resta a possibilidade de impugnação do ato coator pelos meios relacionados ao controle difuso de constitucionalidade e ao controle abstrato de normas, tal como indicado no precedente citado.

Ante o exposto, conheço parcialmente do mandado de segurança, e na parte não prejudicada pela perda superveniente do objeto, nego-lhe seguimento.

Publique-se.

Brasília, 5 de setembro de 2019.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente