

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.092 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DAS CARREIRAS
TIPICAS DE ESTADO
ADV.(A/S) : CLAUDIO RENATO DO CANTO FARAG
ADV.(A/S) : FELIPE TEIXEIRA VIEIRA
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, B, DA MEDIDA PROVISÓRIA 873/2019. REVOGAÇÃO DA ALÍNEA C DO ARTIGO 240 DA LEI FEDERAL 8.112/1990, QUE PERMITIA O DESCONTO EM FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DAS MENSALIDADES E CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AOS SINDICATOS. ALEGADA OFENSA AOS ARTIGOS 5º, XVII; 37, VI; 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 das Carreiras Típicas de Estado - CONACATE, tendo por objeto o artigo 2º, *b*, da Medida Provisória 873/2019, que revogou a alínea *c* do artigo 240 da Lei federal 8.112/1990, *in verbis*:

ADI 6092 / DF

“Art. 2º Ficam revogados:

(...)

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

O artigo 240, *c*, da Lei 8.112/1990 possuía o seguinte teor:

“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, XVII; 37, VI; e 62, *caput*, da Constituição Federal.

Em sede preliminar, a requerente afirmou ser confederação sindical representativa dos servidores públicos federais em âmbito nacional. No mérito, em síntese, alegou que a supressão da autorização de desconto em folha de pagamento da contribuição mensal associativa, devida aos sindicatos dos servidores públicos federais, teria implicado ofensa à liberdade associativa e sindical, além de ser matéria que não atende aos requisitos da relevância e urgência para ser veiculada em medida provisória.

Distribuído o feito, adotei o rito previsto no artigo 10 da Lei nº 9.868/1999 e determinei que fossem providenciadas as informações do requerido, bem como as manifestações do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

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

ADI 6092 / DF

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 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. 79).

Determinei, então, a conversão para o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitando novas informações ao requerido, bem como a oitiva do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República (doc. 101).

A Presidência da República ratificou os argumentos apresentados na primeira oportunidade em que se manifestara nos autos (doc. 104). O Advogado-Geral da União exarou parecer pelo não conhecimento da ação e, sucessivamente, pela improcedência do pedido de mérito (doc. 106).

Por sua vez, diante da perda da eficácia da medida provisória

ADI 6092 / DF

impugnada, a Procuradora-Geral da República se manifestou no sentido da extinção do processo sem julgamento do mérito, *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 EXPIRADA. PERDA DE OBJETO. EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO.

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. 113)

Inúmeras entidades sindicais pleitearam seu ingresso no feito na qualidade de *amici curiae*.

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

ADI 6092 / DF

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:

“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

ADI 6092 / DF

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 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)**

ADI 6092 / DF

“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 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.

Restam prejudicados os pedidos de ingresso no feito na qualidade de *amici curiae*.

Publique-se.

Brasília, 22 de agosto de 2019.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente