



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nº 399/2019 – SFCONST/PGR
Sistema Único nº 209.116/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.092/DF

REQUERENTE: Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

INTERESSADO: Presidente da República

RELATOR: Ministro Luiz Fux

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,
Egrégio Plenário,

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.

I

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com requerimento de medida cautelar ajuizada pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado, por meio da qual postula a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, “b”, da Medida Provisória 873, de 1º de março de 2019. Alega-se ofensa aos arts. 5º-XVII, 37-VI e 62-*caput* da Constituição.¹

Dispõe o enunciado, cuja higidez constitucional se questiona:

[...]

Art. 2º Ficam revogados:

¹ Art. 5º. [...] XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; [...]. Art. 37. [...] VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical; [...]. Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

[...]

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.

A alínea “c” do art. 240 da Lei 8.112/90, continha a seguinte redação:

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 assembléia geral da categoria.

Argumenta a autora que a Medida Provisória 873/2019 padece de inconstitucionalidade formal, em razão da ausência de relevância e urgência para a sua edição.

Argui inconstitucionalidade material, sob o fundamento de que a supressão da autorização de desconto em folha de pagamento da contribuição mensal associativa, devida aos sindicatos dos servidores públicos federais, implica ofensa à liberdade sindical e de associação, porquanto dificulta e onera o custeio das atividades das entidades sindicais.

Assevera que a exigência de recolhimento da contribuição sindical por meio de boleto bancário impõe uma arbitrária dependência das entidades sindicais em relação ao sistema bancário, com elevados custos, que podem até mesmo superar o valor da própria contribuição.

Pleiteia a suspensão liminar da eficácia do dispositivo impugnado e, ao fim, a confirmação da medida, com a declaração definitiva de inconstitucionalidade do art. 2º, “b” da Medida Provisória 873/2019.

O Relator adotou o rito abreviado previsto no art. 12 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 e requisitou informações à Presidência da República, bem como a oitiva da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República.

A Presidência da República suscita, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da requerente, ao argumento de que se trata de entidade de caráter abrangente, que congrega distintas classes, carreiras ou categorias de todos os entes federativos.

No mérito, defende a insindicabilidade pelo Poder Judiciário da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo para a edição de medidas provisórias, regra que seria excepcionada tão somente nos casos em que se caracterize o abuso de tal prerrogativa, medi-

ante a constatação de cabal inexistência dos requisitos de relevância e urgência, que teriam sido observados para fins de se garantir a efetividade da sistemática de recolhimento facultativo da contribuição sindical, em conformidade com a Lei 13.467/2017.

Afirma, outrossim, que a Medida Provisória 873/2019 decorre da necessidade de se garantir às entidades associativas um distanciamento apto a conferir plena efetividade das atividades sindicais, em virtude do afastamento de qualquer ingerência estatal, que possa interferir na autossustentação desses entes.

Embora inexistente tal especificação na norma impugnada, a PR alega que o dispositivo impugnado se refere às mensalidades e contribuições definidas em assembleia geral da categoria, não se confundindo com as contribuições confederativas, as quais são obrigatoriamente descontadas em folha, por força do inciso IV do art. 8º da Constituição. Tenta ressaltar a inaplicabilidade dessas últimas aos servidores públicos, haja vista as peculiaridades de suas representações sindicais.

Articula, por fim, no sentido de que o afastamento da Administração em relação aos descontos em folha de pagamento de mensalidades associativas dos servidores públicos prestigia os princípios da igualdade, liberdade, impessoalidade, justiça, razoabilidade e proporcionalidade, bem como rende homenagem ao princípio da eficiência, já que o “capital humano” e os recursos financeiros até então empregados na operacionalização dos recolhimentos poderão ser melhor e mais igualmente distribuídos, visando a uma maior rentabilidade social.

A Advocacia-Geral da União também argui, preliminarmente, a ilegitimidade ativa da requerente, sob fundamento de sua excessiva abrangência, razão pela qual não haveria a homogeneidade de interesses necessária para caracterizá-la como entidade representativa de específica categoria.²

No mérito, defende a rejeição da arguição de inconstitucionalidade formal da medida provisória, nos mesmos termos da manifestação da Presidência da República. Asse-re que o art. 8º-IV da Constituição determina o desconto em folha tão somente da contribuição confederativa, o que não teria sido alterado pela MP, e que a sistemática de recolhimen-to das demais receitas das entidades sindicais é matéria infraconstitucional, sujeita à discricionariedade do legislador ordinário e não inserida no âmbito de proteção dos princípios da liberdade e da autonomia sindicais. Na mesma linha da PR, destaca peculiaridades na repre-

² Manifestação de fls. 676/697.

sentação sindical de servidores públicos, com o objetivo de concluir pela inexigibilidade de contribuição confederativa a ser descontada em folha dos servidores públicos submetidos à Lei 8.212/1990.

Sustenta, ademais, que a modificação no sistema de recolhimento das contribuições sindicais objetivava desvincular a arrecadação dessas receitas da atuação de empregadores, sejam eles empresas privadas ou a Administração Pública, conferindo maior independência às entidades sindicais e associativas.

O Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e Ministério Público da União no Distrito Federal, o Sindicato dos Fazendários do Estado do Amazonas, o Sindicato Nacional dos Servidores Públicos Federais na Área de Ciência e Tecnologia do Setor Aeroespacial, o Sindicato Nacional dos Servidores das Agências Nacionais de Regulação, a Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, a Federação Nacional de Sindicatos de Guardas Municipais, o Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, o Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário Federal em Santa Catarina, a Federação Brasileira dos Sindicatos das Carreiras da Administração Tributária da União, dos Estados e do Distrito Federal, a Associação Nacional das Entidades Representativas dos Servidores da Justiça Brasileira e a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos requereram ingresso no feito como *amici curiae*.³

II

II.1. Preliminarmente. Legitimidade ativa, representação adequada e regularidade formal.

A despeito do sustentado pela Presidência da República e pela Advocacia-Geral da União, a requerente tem legitimidade ativa, pois é entidade sindical de grau superior, constituída na forma do estatuto constante dos autos⁴ e representa os servidores públicos civis, conforme registro no órgão competente.⁵

³ Petições constantes das fls. 70/71, 114/120, 164/172, 211/216, 240/245, 286/292, 359/371, 415/420, 449/454, 549/552, 554/557 e 613/623.

⁴ Fls. 26/42.

⁵ Fl. 61.

Legitimada, pois, a instaurar o controle abstrato de constitucionalidade nos termos do art. 103-IX da Constituição.

Está preenchido o requisito da pertinência temática entre as atribuições estatutárias e o objeto desta ação, porquanto a requerente tem por fim, dentre outros, a defesa de direitos pertinentes à organização sindical dos servidores públicos representados.⁶

A “homogeneidade” da “categoria profissional”, requisito jurisprudencialmente fixado para reconhecimento da pertinência temática, materializa-se na própria qualidade de servidores públicos civis dos representados, considerando-se, especialmente, o direito fundamental assegurado no art. 37-VI da Constituição⁷ e a inexistência de norma específica que regulamente o enquadramento sindical nesse âmbito, o que deve ser interpretado em prol dos representados.⁸

Constata-se, por fim, que a ação é adequada e a representação processual é regular, diante do instrumento de mandato com poderes específicos para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.⁹

A petição inicial está acompanhada de cópia da norma impugnada, nos termos do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999.¹⁰

II.2. Preliminarmente. Decurso do prazo previsto no art. 62-§3º da Constituição.

Cessação da eficácia da Medida Provisória impugnada. Perda de objeto da ação direta.

Extinção anômala do processo

⁶ Art. 1º do Estatuto.

⁷ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical; [...].

⁸ PINTO E NETTO, Luísa Cristina; GOMES, Ana Cláudia Nascimento. “Sindicalização na Função Pública Brasileira: Desafios para a Implementação da Convenção nº 151 da OIT”, In *A Convenção nº 151 da OIT sobre o Direito de Sindicalização e Negociação na Administração Pública – Desafios na Realidade Brasileira*, Ed. LTr, São Paulo, 2017, p. 84/85: “Trata-se da total ausência de disciplinamento legal sobre os sindicatos de trabalhadores públicos, conduzindo a debates muito acirrados sobre a aplicabilidade (integral, parcial ou com adequações, não aplicação) das disposições do art. 8º da CR/88 relativamente ao âmbito subjetivo e homogêneo da Função Pública. Com efeito, se até a CR/88 o direito de sindicalização do servidor público era vetado, não há evidentemente uma lei pré-constitucional sobre a matéria. Por outro lado, há uma inércia legislativa do legislador pós-constitucional, restando ao intérprete do Direito socorrer-se, à primeira vista, do anacronismo da CLT (arts. 511 e seguintes). Há, sim, por exemplo, disposições sobre os direitos coletivos dos servidores públicos *federais* na Lei n. 8.112/90 (art. 240 – o que pode ser repetido em outros estatutos estaduais e municipais); mas não há, frise-se, um diploma que regule essa matéria nacional e genericamente, no âmbito da Função Pública, para todas as esferas de governo”.

⁹ Fl. 25.

¹⁰ Fls. 63/64.

Por ser questão de ordem pública, a PGR aponta oficiosamente a recente perda de objeto desta ação, que conduz à extinção do processo sem resolução de seu mérito, providência que pode ser adotada por decisão monocrática do Ministro Relator (art. 127-*caput* da CR/88; art. 46 da LOMPU; art. 7º-pu da Lei nº 9.882/1999; art. 485-VI-§3º do CPC e art. 21-IX do RISTF).

A MP 873 foi publicada em 1º de março de 2019, teve sua vigência prorrogada nos moldes do art. 62-§7º da Constituição, mas não foi apreciada pelo Congresso Nacional, razão pela qual perdeu sua eficácia desde 29/06/2019, retroativamente, por força do §3º do referido dispositivo constitucional, nos termos do declaratório 43/2019 do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União em 03/07/2019.¹¹

A insubsistência do ato impugnado por meio desta ação direta prejudica a apreciação do pedido formulado e implica a extinção anômala do processo de controle abstrato de constitucionalidade.

Nesse sentido, é a jurisprudência do STF, exemplificada pelas ementas a seguir reproduzidas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA PROVISÓRIA N. 190/90 - PERDA DE EFICÁCIA POR FALTA DE APRECIÇÃO OPORTUNA PELO CONGRESSO NACIONAL (CF, ART. 62, PARÁGRAFO ÚNICO) - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DIRETA. - A medida provisória constitui espécie normativa juridicamente instável. Esse ato estatal dispõe, em função das notas de transitoriedade e de precariedade que o qualificam, de eficácia temporal limitada, na medida em que, não convertido em lei, despoja-se, desde o momento de sua edição, da aptidão para inovar o ordenamento positivo. - A perda retroativa de eficácia jurídica da medida provisória ocorre tanto na hipótese de explícita rejeição do projeto de sua conversão em lei quanto no caso de ausência de deliberação parlamentar no prazo constitucional de trinta (30) dias. Uma vez cessada a vigência da medida provisória, pelo decurso “in albis” do prazo constitucional, opera-se, ante a superveniente perda de objeto, a extinção anômala do processo de ação direta de inconstitucionalidade.¹² (ênfase acrescida).

EMENTA Agravo regimental – Ação direta de inconstitucionalidade – Medida provisória convertida em lei – Crédito extraordinário – Eficácia da norma – Exaurimento – Agravo regimental não provido. 1. Medida Provisória nº 420/08, convertida na Lei nº 11.708/08, que abriu crédito extraordinário em favor da União, com fundamento no art. 167, § 2º, da Constituição Federal. 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 suas realizações

¹¹ Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-declaratorio-do-presidente-da-mesa-do-congresso-nacional-n-43-de-2019-187158893>>. Acesso em: 03/07/2019.

¹² STF. ADI 293-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno. DJ 18 jun. 1993, p. 12109.

serão postergadas para o exercício financeiro seguinte. 2. Como a medida provisória objeto desta ação foi publicada em fevereiro de 2008, é possível concluir que os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência e, portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente, na eventualidade de se reconhecer a sua inconstitucionalidade. Há, portanto, perda superveniente de objeto considerado o exaurimento da eficácia jurídico-normativa do ato hostilizado. **3. A jurisprudência desta Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes.** 4. Não é passível o recebimento dessa ação como ação de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não subsistem quaisquer efeitos jurídicos a serem regulados. 5. Agravo regimental não provido (ênfase acrescida).¹³

Na mesma linha, é a decisão monocrática recentemente proferida na ADI 5.809/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, em que se citam precedentes:

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de cautelar, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, contra a Medida Provisória 805, de 30 de setembro de 2017, que “posterga ou cancela aumentos remuneratórios para os exercícios subsequentes, altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, quanto à alíquota da contribuição social do servidor público e a outras questões”.

[...]

Bem examinados os autos, entendo que esta ação direta de inconstitucionalidade ficou prejudicada em razão da perda superveniente de seu objeto.

Com efeito, dispõe o art. 62, § 3º, da Constituição, in verbis:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

(...)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes”.

Por não ter sido convertida em lei, a Medida Provisória 805/2017 perdeu sua eficácia em 8 de abril de 2018, conforme atesta o ato 19/2018 do Presidente da Mesa do Congresso Nacional, publicado no Diário Oficial da União no dia 10/4/2018 (Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2159707>. Acesso em abril 2018).

Em situações análogas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade em razão da perda de eficácia da medida provisória.

Confira-se, como exemplos, as decisões tomadas na ADI 2.290-QO/DF e ADI 162/DF, ambas de relatoria do Ministro Moreira Alves; ADI 292-QO/DF, de relatoria do Ministro Paulo Brossard; ADI 5.343/DF, de relatoria do Ministro Dias Toffoli; e ADI 293-QO/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello. Essa última teve o acórdão assim ementado:

¹³ STF. ADI 4041 AgR-AgR-AgR/DF. Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe nº 113, de 14 jun. 2011.

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA PROVISÓRIA N. 190/90 - PERDA DE EFICÁCIA POR FALTA DE APRECIÇÃO OPORTUNA PELO CONGRESSO NACIONAL (CF, ART. 62, PARÁGRAFO ÚNICO) - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DIRETA. - A medida provisória constitui espécie normativa juridicamente instável. Esse ato estatal dispõe, em função das notas de transitoriedade e de precariedade que o qualificam, de eficácia temporal limitada, na medida em que, não convertido em lei, despoja-se, desde o momento de sua edição, da aptidão para inovar o ordenamento positivo. - A perda retroativa de eficácia jurídica da medida provisória ocorre tanto na hipótese de explícita rejeição do projeto de sua conversão em lei quanto no caso de ausência de deliberação parlamentar no prazo constitucional de trinta (30) dias. Uma vez cessada a vigência da medida provisória, pelo decurso 'in albis' do prazo constitucional, opera-se, ante a superveniente perda de objeto, a extinção anômala do processo de ação direta de inconstitucionalidade”.

Por essas razões, julgo prejudicada esta ação (art. 21, IX, do RISTF). Por consequência, ficam prejudicadas os pedidos de ingresso como *amicus curiae*.

Publique-se (ênfase acrescida).¹⁴

Diante do exposto, opina-se pela extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos dos arts. 485-VI do CPC e 21-IX do RISTF.

III

Pelo exposto, opino pelo não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade.

Brasília, 31 de julho de 2019.

Luciano Mariz Maia
Vice-Procurador-Geral da República,
no exercício do cargo de Procurador-Geral

ACNG/MCBM/LMSS/MRG

¹⁴ STF. ADI 5.809/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJe un. 82, 27 abr. 2018.