

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.313 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS**
TÍPICAS DE ESTADO - FONACATE
ADV.(A/S) : **ANTÔNIO TORREÃO BRAZ FILHO E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA MEDIDA PROVISÓRIA EDITADAS PELA PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CONVERSÃO EM LEI. ALTERAÇÕES SUBSTANCIAIS DO TEXTO INICIALMENTE PROPOSTO. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO QUE SUBSISTE MESMO APÓS REQUERIMENTO DE EMENDA À PETIÇÃO INICIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA EXTINTA SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

DECISÃO: Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado - FONACATE, objetivando a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Medida Provisória nº 664, de 30/12/2014, que alterou dispositivos de leis que disciplinam benefícios previdenciários e trabalhistas.

Em 20/5/2015, determinei fosse a presente ação apensada aos autos da ADI 5.230 para tramitação e posterior julgamento conjuntos, tendo em vista a deliberação desta Corte proferida no julgamento da ADI 1.282-QO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 29/11/2002; da ADI 1.460, rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 25/06/1999 e da ADI 1.298, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 30/05/1997.

ADI 5313 / DF

Em petição datada de 15 de setembro de 2015, o autor apresentou aditamento à petição inicial, “*para a finalidade de estender à Lei de conversão da Medida Provisória a impugnação originariamente deduzida*”.

É o relatório. Decido.

A presente ação foi proposta tendo como objeto dispositivos das Medida Provisória nº 664, de 30/12/2014, a qual, porém, foi convertida na Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015, que empreendeu significativas modificações no texto inicialmente proposto pela Presidente da República.

Com efeito, a jurisprudência desta Corte tem assentado que quando a ação direta de inconstitucionalidade se volta contra Medida Provisória, em caso de superveniente conversão em lei e preservado seu teor normativo, deve ser aditada a petição inicial, sob pena de extinção da ação por sua prejudicialidade (ADI 1.922, rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe de 15/5/2007; ADI 3.849, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 14/9/2007; ADI 3.957, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJ de 8/5/2008).

Deveras, a conclusão também é afirmada pela doutrina constitucionalista. Valho-me, a propósito, do magistério do Min. Gilmar Mendes:

“Devemos entender como leis e atos normativos federais passíveis de ser objetos de ação direta de inconstitucionalidade:

[...]

2. Leis de todas as formas e conteúdos (observada a especificidade dos atos de efeito concreto), uma vez que o constituinte se vinculou à forma legal. Nesse contexto não de ser contempladas as leis formais e materiais.

2.1. as leis formais ou atos normativos federais, dentre outros;

2.2. as medidas provisórias, expedidas pelo Presidente da República em caso de relevância ou urgência, com força de lei

ADI 5313 / DF

(art. 62 c/ o art. 84, XXVI). Essas medidas perdem a eficácia se não aprovadas pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias, podendo ser prorrogadas uma única vez, por igual período. (CF, art. 62, § 7º). Nenhuma dúvida subsiste sobre a admissibilidade do controle abstrato em relação às medidas provisórias. O Supremo Tribunal Federal tem concedido inúmeras liminares com o propósito de suspender a eficácia dessas medidas como ato dotado de força normativa, ressaltando, porém, a sua validade enquanto proposição legislativa suscetível de ser convertida ou não em lei.

Contudo, a ação direta de inconstitucionalidade, impugnando norma constante em medida provisória, precisa ser aditada se a medida for convertida em lei.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 1.162/1.164)

In casu, porém, verifico que **as alterações introduzidas pela publicação da Lei nº 13.135/2015 (referente à Medida Provisórias nº 664/2014) foram tão significativas no texto normativo inicialmente proposto pela Presidente da República que, mesmo diante da formulação de emenda à petição inicial, a presente ação direta resta prejudicada.**

Com efeito, este Tribunal já assentou que a modificação de caráter substancial introduzida durante o procedimento de conversão de Medida Provisória em Lei configura hipótese de prejudicialidade da ação de fiscalização abstrata de constitucionalidade e a conseqüente extinção do processo sem resolução do mérito. A propósito, colaciono os seguintes precedentes (grifos nossos):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA PROVISÓRIA Nº 145/2003 – SUPERVENIENTE CONVERSÃO NA LEI Nº 10.847/2004 – MODIFICAÇÃO DE CARÁTER SUBSTANCIAL INTRODUZIDA DURANTE O PROCEDIMENTO DE CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI – HIPÓTESE DE

ADI 5313 / DF

PREJUDICIALIDADE – EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – AÇÃO DIRETA JULGADA PREJUDICADA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.” (ADI 3.101-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 13/8/2014)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA PROVISÓRIA No 349/2007 – ALTERAÇÕES SUBSTANCIAIS E MATERIALMENTE SIGNIFICATIVAS DURANTE O PROCEDIMENTO DE CONVERSÃO LEGISLATIVA (LEI Nº 11.491/2007) – HIPÓTESE CARACTERIZADORA DE PREJUDICIALIDADE – PRETENDIDA CONVERSÃO DO PRESENTE PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO EM ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – INADMISSIBILIDADE – NÃO CARACTERIZAÇÃO DE HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE (LEI Nº 9.882/99, ART. 4º, § 1º) – RECURSO IMPROVIDO.” (ADI 3.864-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 18/8/2014)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 1.442, DE 10.05.1996, E SUAS SUCESSIVAS REEDIÇÕES. CRIAÇÃO DO CADASTRO INFORMATIVO DE CRÉDITOS NÃO QUITADOS DO SETOR PÚBLICO FEDERAL – CADIN. ARTIGOS 6º E 7º. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 6º RECONHECIDA, POR MAIORIA, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 15.06.2000. MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL DO ART. 7º A PARTIR DA REEDIÇÃO DO ATO IMPUGNADO SOB O NÚMERO 1.863-52, DE 26.08.1999, MANTIDA NO ATO DE CONVERSÃO NA LEI 10.522, DE 19.07.2002. DECLARAÇÃO DE PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO, QUANTO AO ART. 7º, NA SESSÃO PLENÁRIA DE 20.06.2007. [...]

2. A alteração substancial do art. 7º promovida quando

ADI 5313 / DF

da edição da Medida Provisória 1.863-52, de 26.08.1999, depois confirmada na sua conversão na Lei 10.522, de 19.07.2002, tornou a presente ação direta prejudicada, nessa parte, por perda superveniente de objeto.

3. Ação direta parcialmente prejudicada cujo pedido, no que persiste, se julga improcedente” (ADI 1.454, rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe de 3/8/2007)

“Ação direta de inconstitucionalidade e reedição de medidas provisórias: evolução da jurisprudência: aditamento da petição inicial: pressuposto de identidade substancial das normas. **A possibilidade do aditamento da ação direta de inconstitucionalidade de modo a que continue, contra a medida provisória reeditada, o processo instaurado contra a sua edição original, pressupõe necessariamente a identidade substancial de ambas: se a norma reeditada é, não apenas formal, mas também substancialmente distinta da originalmente impugnada, impõe-se a propositura de nova ação direta.**” (ADI 1.753-QO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 23/10/1998)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 160/90 – SUA CONVERSÃO SUPERVENIENTE, COM ALTERAÇÕES, NA LEI N. 8.033/90 – IMPOSSIBILIDADE DE ADITAMENTO DA INICIAL.

A lei de conversão, derivada de medida provisória objeto de ação direta de inconstitucionalidade, tendo operado alterações no conteúdo material desse ato normativo editado pelo Presidente da República, constitui espécie jurídica diversa, não podendo ser impugnada na mesma ação, mediante simples aditamento da petição inicial.” (ADI 258, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 28/2/1992)

Deveras, na esteira do posicionamento jurisprudencial aqui exposto, destaco trecho do voto proferido pelo Min. Celso de Mello no julgamento da mencionada ADI 3.864-AgR, *verbis* (grifos nossos):

ADI 5313 / DF

“A decisão objeto do presente recurso de agravo julgou extinto este processo de controle normativo abstrato, por reconhecer ocorrente, na espécie, **hipótese caracterizadora de prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, eis que a MP nº 349/2007 sofreu alterações substanciais e materialmente significativas durante o procedimento de conversão legislativa**, de que resultou a edição da Lei nº 11.491, de 20/06/2007.

Como referido na decisão ora agravada, o Partido da Frente Liberal – PFL, hoje Democratas (DEM), impugnou a Medida Provisória nº 349, de 22 de janeiro de 2007, editada com a finalidade de instituir ‘o Fundo de Investimento do FGTS – FI-FGTS’, além de alterar a Lei nº 8.036/90.

Ao proferir a decisão em causa, reconheci ocorrente, na espécie, **hipótese caracterizadora da prejudicialidade da presente ação direta, porque a MP nº 349/2007 efetivamente sofreu, no curso do procedimento de sua conversão legislativa, modificações relevantes que implicaram alterações substanciais em seu primitivo texto normativo.**

O eminente Procurador-Geral da República, ao enfatizar esse particular aspecto da questão, quando do parecer que examinou o presente recurso de agravo, teve o ensejo de reconhecer configurada, na espécie, típica hipótese de prejudicialidade, a impor, por isso mesmo, o improvimento do ‘agravo regimental’ em questão [...]

É certo que a transformação da referida medida provisória em lei ensejou a formulação, pelos Democratas, de pedido de ‘aditamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para alcançar, além dos dispositivos da Medida Provisória nº 349/2007 impugnados nesta inicial, os dispositivos correspondentes da respectiva Lei nº 11.491/2007 (...)’ (fls. 112/113, item ‘a’).

Reconheço, neste ponto, que a mera conversão legislativa da medida provisória não basta, por si só, como sabemos, para fazer instaurar situação de prejudicialidade da ação direta,

ADI 5313 / DF

consoante entendimento prevalecente nesta Suprema Corte:

[...]

Se, no entanto, a lei – que resultar do procedimento de conversão – veicular alterações substanciais no primitivo conteúdo normativo da medida provisória, configurar-se-á, então, hipótese de prejudicialidade, pois, em tal situação, estar-se-á em face de ato estatal que não mantém qualquer relação de identidade com o texto da medida provisória originariamente questionada em sede de fiscalização abstrata. E, efetivamente, foi o que ocorreu, a meu juízo, na espécie ora em análise.

[...]

O Supremo Tribunal Federal, em sua prática jurisprudencial, tem reconhecido registrar-se, em tal situação (alteração substancial do texto da medida provisória originariamente impugnada), típica hipótese de prejudicialidade, apta a operar a extinção anômala do processo de controle abstrato de constitucionalidade.

[...]

Incide, portanto, no caso, a jurisprudência que esta Suprema Corte estabeleceu, no sentido de reconhecer caracterizada, em situações como a que este processo registra, hipótese de prejudicialidade da ação direta (RTJ 136/453 – RTJ 140/797 – RTJ 156/29).”

Nessa mesma linha, colaciono excerto do parecer da Procuradoria-Geral da República exarado nos autos da ADI 5.230, *verbis* (grifos nossos):

“Este caso é ainda mais grave [...], porquanto as leis de conversão trouxeram significativas alterações nos dispositivos impugnados das medidas provisórias, com modificações substanciais de conteúdo. Simples cotejo entre os textos das Medidas Provisórias 664/2014 e 665/2014 e os textos aprovados dos respectivos projetos de lei de conversão evidencia as relevantes alterações introduzidas pelas Leis 13.134/2015 e 13.135/2015.20

ADI 5313 / DF

Esta ADI, por conseguinte, está inelutavelmente prejudicada por perda superveniente de objeto, e não mais cabe aditamento à petição inicial.

[...]

A jurisprudência da Suprema Corte é pacífica em reputar que prejudica conhecimento de ação direta alteração substancial e materialmente significativa na conversão de medida provisória em lei.

[...]

Devido às alterações substanciais promovidas na disciplina dos benefícios previdenciários de pensão por morte, auxílio-doença, seguro-desemprego, abono salarial anual e seguro-defeso da atividade pesqueira, na conversão das medidas provisórias em leis, impõe-se reconhecer prejudicialidade, por perda superveniente de objeto, desta ação direta de inconstitucionalidade.”

Destarte, apesar de a mera conversão de Medida Provisória em Lei, se realizado o aditamento à petição inicial de ação voltada contra tal ato normativo emanado do Chefe do Poder Executivo, não bastar, *per si*, à prejudicialidade da ação, o entendimento do STF é pacífico no sentido de que se a lei de conversão empreender alterações substanciais no conteúdo normativo do ato inicialmente impugnado configurar-se-á a hipótese de prejudicialidade.

Consectariamente, mostra-se incontroverso que as alterações introduzidas pela publicação da Lei nº 13.135/2015 (referente à Medida Provisória nº 664/2014) foram tão significativas no texto normativo inicialmente proposto pela Presidente da República que, mesmo diante da formulação de emenda à petição inicial, a presente ação direta resta prejudicada.

Ex positis, nos termos do art. 267, VI, do CPC e do art. 21, IX e § 1º, do Regimento Interno do STF, **julgo extinto o processo, sem julgamento de mérito**, em razão de sua prejudicialidade, e **determino** sejam os presentes autos desapensados da ADI 5.230, bem como que se proceda ao cancelamento do registro dos nomes dos proponentes da presente ação

ADI 5313 / DF

que foram acrescentados à autuação daquela outra

Publique-se. Int..

Brasília, 2 de outubro de 2015.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente