

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.744 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO
PÚBLICO FEDERAL - ASMPF
ADV.(A/S) : CRISTIANO LUIZ BRANDAO CUNHA
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

DECISÃO: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pela Associação dos Servidores do Ministério Público Federal – ASMPF – para impugnar a validade constitucional do artigo 3º do Decreto Legislativo 7, de 19/1/95, do Congresso Nacional, que “*dispõe sobre a remuneração dos membros do Congresso Nacional durante a 50ª Legislatura*”.

Eis o teor do dispositivo impugnado:

“DECRETO LEGISLATIVO Nº 7, DE 1995 (...)

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

(...)

Art. 3º É devida ao parlamentar, no início e no final previsto para a sessão legislativa, ajuda de custo equivalente ao valor da remuneração.

§ 1º A ajuda de custo destina-se à compensação de despesas com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa ordinária ou à sessão legislativa extraordinária convocadas na forma da Constituição Federal.

§ 2º Perderá o direito à percepção da parcela final da ajuda de custo o parlamentar que não comparecer a pelo menos dois terços da sessão legislativa.

§ 3º O valor correspondente à ajuda de custo não será devido ao suplente reconvocato na mesma sessão legislativa.”

Assevera a proponente que o dispositivo impugnado teria acrescentado aos ganhos dos parlamentares vantagens pecuniárias incompatíveis com o modelo de retribuição por subsídio, que equivaleriam ao injustificado pagamento de duas remunerações

ADI 4744 / DF

adicionais a cada ano, medida que ofenderia o conteúdo dos artigos 39, § 4º; 37, incisos X e XI; 49, inciso VII e 7º, inciso VIII c/c o artigo 39, § 3º, da Constituição Federal.

O processo seguiu o rito do art. 12 da Lei 9.868/99.

Solicitadas as informações, prestou-as a Câmara dos Deputados, ressaltando, de início, a ausência de pertinência temática entre o conteúdo do ato normativo atacado e as finalidades institucionais da requerente, o que evidenciaria a sua ilegitimidade para ajuizar a ação direta. A não impugnação de atos normativos pretéritos, revogados pelo Decreto Legislativo ora questionado, também foi invocada como óbice ao conhecimento da ação, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de efeito repristinatório indesejado. No mérito, enfatizou-se a natureza indenizatória dos pagamentos feitos a título de ajuda de custo, o que corroboraria a constitucionalidade da despesa. É também esta a tônica das razões apresentadas pelo Senado Federal, que ainda destacou que eventual alteração do regime de pagamento das ajudas de custo deveria resultar de debate no Poder Legislativo, instância apropriada para proceder a essa reavaliação dentro do esquadro político nacional.

O Advogado-Geral da União também entendeu pela ilegitimidade ativa da proponente e, no mérito, sustentou a improcedência do pedido. O Procurador-Geral da República, por sua vez, apontou o prejuízo da presente ação direta, ante a revogação expressa, pelo Decreto Legislativo 210/2013, do ora questionado artigo 3º do Decreto Legislativo 7/1995.

2. A ação direta não comporta conhecimento. Em primeira análise, porque está ausente qualquer pertinência temática entre o pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da entidade associativa proponente, o que compromete sua legitimidade para instaurar processo de controle de constitucionalidade contra o ato normativo atacado.

Embora as ações de controle de constitucionalidade tenham natureza de processo objetivo – porque voltadas essencialmente à defesa da higidez da ordem constitucional, e não à tutela de interesses subjetivos

ADI 4744 / DF

específicos – o Supremo Tribunal Federal consolidou em sua jurisprudência entendimento que delimita a legitimidade ativa de alguns dos sujeitos habilitados a provocar esta forma de controle de acordo com o alcance de sua representatividade. Como consequência disso, nem todos os agentes elencados no rol do art. 103 da CF possuem legitimidade universal para a instauração de processos de controle concentrado. Há entidades, tais como as confederativas ou classistas (art. 103, IX, da CF), que somente estão habilitadas a impugnar, via controle concentrado, atos normativos que produzam consequências jurídicas específicas sobre os interesses que elas estejam estatutariamente capacitadas a representar. A exigência tem sido invariavelmente cobrada pela Corte, como ilustram os seguintes precedentes do Plenário: ADI 5023 AgR, Rel^a. Min^a. ROSA WEBER, DJe de 6/11/14; ADI 4441 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 7/10/14; e ADI 4400, Red. p/ acórdão Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 3/10/13.

No caso, inexistente qualquer correspondência, ainda que oblíqua, entre os objetivos sociais da Associação dos Servidores do Ministério Público Federal – ASMPF, cuja atuação em juízo compreende apenas a prestação de *“assistência jurídica a seus associados, em qualquer instância jurídica ou administrativa”* (art. 3º, VI, do Estatuto), e o conteúdo do Decreto Legislativo 7/95 do Congresso Nacional, que trata de definir a ajuda de custo devida aos parlamentares.

Não bastasse isso, a ação está atualmente destituída de utilidade processual. Isso porque, conforme consignado no parecer do Procurador-Geral da República, o artigo 3º do Decreto Legislativo 7/1995 foi expressamente revogado pelo Decreto Legislativo 210/2013, cujo conteúdo alterou substancialmente o modelo de concessão de ajuda de custo, que deixou de ser paga no início e fim de todas as sessões legislativas (art. 3º do Decreto Legislativo 7/95), para ser devida apenas no início e no final do mandato, para custear despesas de mudança e transporte (art. 1º, § 1º, do Decreto Legislativo 210/13). Trata-se de ampla reformulação no regime de pagamento dessa vantagem, o que afasta cogitações sobre eventual propósito de frustração da jurisdição

ADI 4744 / DF

constitucional pela revogação meramente formal da norma objurgada.

De acordo com entendimento consolidado nesta Suprema Corte, a revogação do ato normativo questionado, após o ajuizamento das ações diretas de inconstitucionalidade, induz ao prejuízo das referidas ações, por perda de objeto, ainda que as normas atacadas tenham produzido efeitos concretos. Essa conclusão encontra respaldo em consistente orientação jurisprudencial, que tem sido abonada desde a ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossar, Pleno, DJ de 20/06/1994, e que se viu reproduzida, mais recentemente, nas ADI's 3885, Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 28/06/2013; 4620 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, DJe de 01/08/2012; 2006, Rel. Min. Eros Grau, Pleno, DJe de 10/10/2008; e 3831, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 24/08/2007.

3. Ante o exposto, julgo extinto o processo sem resolução de mérito, com base nos arts. 21, IX, do RISTF e 267, VI, do Código de Processo Civil.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 3 de agosto de 2015

Ministro **TEORI ZAVASCKI**

Relator

Documento assinado digitalmente