

22/04/2009

TRIBUNAL PLENO

**AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.805 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. EROS GRAU**  
**AGTE. (S)** : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO  
BRASIL - CSPB  
**ADV. (A/S)** : ALUÍSIO XAVIER DE ALBUQUERQUE E  
OUTRO (A/S)  
**AGDO. (A/S)** : SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO  
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E  
GESTÃO

**EMENTA:** AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE NORMATIVIDADE NO ATO IMPUGNADO. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. O ato impugnado --- PARECER/MP/CONJUR/DR/N. 0470-2,9/2001 -- do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão --- não é dotado de caráter imperativo, generalidade, abstração e coercibilidade que caracterizam os textos normativos.

2. O entendimento da Corte é firme no sentido de que a ação direta não consubstancia via adequada para a impugnação de atos regulamentares ou de cunho interno aos órgãos da Administração. Precedentes.

Agravo regimental a que se nega provimento.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do relator, desprover o recurso de agravo.

Brasília, 22 de abril de 2009.

  
**EROS GRAU**

-

**RELATOR**



22/04/2009

TRIBUNAL PLENO

**AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.805-2 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. EROS GRAU**  
AGRAVANTE(S) : CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB  
ADVOGADO(A/S) : ALUÍSIO XAVIER DE ALBUQUERQUE E OUTRO(A/S)  
AGRAVADO(A/S) : SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

**R E L A T Ó R I O**

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão que negou seguimento à ação direta de inconstitucionalidade. A decisão agravada tem o seguinte teor:

" [...]

8. O debate sobre a legitimidade de entidades como a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CPSB para a propositura de ações diretas não é matéria inédita nesta Corte. Essa matéria --- inciso IX do artigo 103 da Constituição do Brasil --- foi mais uma vez apreciada pelo Plenário na Sessão de 6.6.07. Ratificou-se então o entendimento de que a heterogeneidade da composição dessas entidades descaracteriza a sua representatividade:

'EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º DA RESOLUÇÃO N. 51/98/CONTRAN.

1. Ilegitimidade ativa da autora, entidade que não reúne a qualificação constitucional prevista no art. 103, inc. IX, da Constituição da República.

2. A heterogeneidade da composição da Autora, conforme expressa disposição estatutária, descaracteriza a condição de representatividade



ADI 3.805-Agr / DF

de classe de âmbito nacional: Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida'.

[ADI n. 3.381, DJ de 29.06.07]

9. Esta Corte tem reiterado a necessidade de atuação da entidade em pelo menos nove Estados-membros. Nesse sentido, a ADI n. 3.381, DJ de 29.6.07; Relatora a Ministra Cármen Lúcia; a ADI n. 912/MC, Relator o Ministro Néri da Silveira, DJ de 21.9.01; a ADI n. 386, Relator o Sydney Sanches, DJ de 28.6.91, ADI/QO n. 79, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 5.6.92. A requerente, embora afirme ser entidade sindical representativa dos servidores públicos civis dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, nos âmbitos federal, estadual e municipal, não trouxe aos autos documentação que comprove sua atuação transregional.

10. Há ainda a questão pertinente à densidade normativa do ato impugnado. A ação direta de inconstitucionalidade tem como pressuposto o cotejo entre atos normativos dotados de autonomia, abstração e generalidade e o texto da Constituição do Brasil, o que não se dá nestes autos. O ato questionado é uma manifestação da Consultoria Jurídica de Ministério, que se reporta expressamente a artigos da CLT. Não é dotado de caráter normativo. O pleito é de declaração de inconstitucionalidade de um parecer acolhido pelo Secretário do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A ofensa à Constituição, em última análise, seria reflexa, indireta.

11. O entendimento da Corte é firme no sentido de que a ação direta não consubstancia via adequada para a impugnação de atos regulamentares ou de cunho interno dos órgãos da Administração. Nesse sentido, entre outras, a ADI n. 3.132, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 9.6.06; a ADI n. 1.670, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 8.11.02, e também a ADI n. 996, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 6.5.94.

12. Em recente decisão, do dia 31.7.07, publicada no DJ de 9.7.2007, a Ministra Presidente negou seguimento a ação direta na qual foi atacada a Instrução Normativa MPS/SRP n. 20, de 11.01.07, baixada pelo Secretário da Receita Previdenciária, do Ministério da Previdência Social. A Presidente observou: 'busca-se, pela via do controle abstrato, a impugnação de ato indiscutivelmente regulamentar, que encontra direto fundamento de validade

ADI 3.805-AgR / DF

em outros comandos infraconstitucionais. Verificar se a instrução hostilizada extrapolou os limites das normas que visava integrar exigiria, necessariamente, a verificação da inteligência e o alcance dessas últimas, e esta Suprema Corte tem preconizado a impossibilidade de submeter ao controle concentrado de constitucionalidade o de legalidade do poder regulamentar' [ADI n. 3.928].

Nego seguimento a esta ação direta, nos termos do artigo 21, § 1º, do RISTF, prejudicado o pedido de medida cautelar. Arquivem-se os autos."

2. A agravante alega ter alterado seus estatutos para tornar sua composição homogênea e que não há necessidade de comprovar atuação em pelo menos nove Estados da federação, pois não se trata de entidade meramente civil, mas de "uma confederação *propriamente sindical*, representativa de uma *categoria* determinada" [fl. 196].

3. Sustenta que o ato impugnado é carregado de normatividade, porque "[c]aracterizam-no, de fato, generalidade e abstração que — somadas à vinculante preceitualidade advinda da sua adoção e imposição pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — lhe dão plena idoneidade para fazer objeto de verificação *in abstracto* de constitucionalidade" [fl. 200].

4. A afronta direta à Constituição seria nítida, vez que "tira-se de sua jurisprudência que a Colenda Suprema Corte: a) correlaciona a *liberdade de associação sindical* ao suporte que reconhece lhe advir do art. 8º, *caput* e inciso IV, da Constituição (ADI-MC 962); b) fundamenta a *faculdade de sindicalização dos servidores públicos*, independentemente de nova intermediação legislativa, no art. 37, inciso VI, da Constituição (RMS 21.758); c) também independentemente de nova intermediação legislativa, consagra a sobrevivência e a exigibilidade da *contribuição sindical* com base

**ADI 3.805-AgR / DF**

nos arts. 8º, inciso IV, da Constituição, e 578 da CLT (ADI-MC 962, RMS 21.758, RE 191.022, RE 180.745, ADI 1.088, AI-AgR 456.634 e RE-AgR 224.885)" [fl. 202].

5. Por fim, afirma que, "por haver rechaçado entendimento por várias vezes manifestado por esse Colendo Supremo Tribunal Federal, sobre a constitucionalidade, exigibilidade e compulsoriedade do desconto anual, incidente sobre os vencimentos de todos os funcionários públicos e independentemente de sua filiação a sindicato, da contribuição sindical, de caráter tributário, prevista na CLT, é que a Requerente sustenta que o ato normativo impugnado incidiu em abuso de poder, do que resultou flagrante violação às partes finais dos incisos I a IV, do art. 8º, da Constituição Federal e, conseqüentemente, sua apontada inconstitucionalidade" [fl. 205].

6. O Ministério Público Federal, manifestando-se nos autos, opinou no sentido de que, "embora a entidade agravante tenha demonstrado sua legitimidade ativa para a propositura da ação direta, não logrou êxito em evidenciar o caráter normativo do ato em análise, menos ainda o conflito imediato com a Lei Fundamental; razão pela qual não merece reforma a decisão agravada" [fl. 215].

É o relatório.



ADI 3.805-AgR / DF

V O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): O agravo não merece provimento.

2. Por ocasião do julgamento da ADI n. 1.565, Relator o Ministro NÉRI DA SILVEIRA, DJ de 17.12.99, este Tribunal não reconheceu a qualificação de confederação sindical à entidade ora agravante diante da ausência de comprovação do registro atualizado no Ministério do Trabalho:

**"EMENTA:** - Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 2º da Lei Complementar do Estado de Pernambuco nº 16, de 6.1.1996. [...]. 5. **Ausência de comprovação do registro do estatuto como entidade sindical superior no Ministério do Trabalho, em data posterior à alteração dos estatutos, conforme determinado por despacho.** 6. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida por ausência de legitimidade ativa ad causam da entidade autora." [Grifei]

3. Na ADI n. 1.532, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 9.4.01, a legitimidade da autora também não foi reconhecida por ausência de comprovação de registro idôneo no mesmo Ministério.

4. Embora a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil - CSPB tenha alterado seu estatuto, superando o óbice de sua anterior heterogeneidade [ADI n. 1.471, Relator o Ministro NÉRI DA SILVEIRA, DJ de 22.11.96], novamente não demonstrou a regularidade de seus registros. O novo estatuto social da confederação foi registrado no Ofício de Registro de Pessoas Jurídicas em 11 de maio de 2004 [fl. 43]. O registro da alteração estatutária no Ministério do Trabalho, no entanto, é de 12 de março de 2003 [fl. 127].



**ADI 3.805-AgR / DF**

5. Por outro lado, a configuração da legitimidade ativa de confederação sindical para a propositura da ação direta de constitucionalidade depende do preenchimento de requisitos [art. 535 da CLT], entre os quais a exigência de constituição por, no mínimo, três federações<sup>1</sup>. Nesse sentido, a ADI n. 505, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ de 2.8.91; e a ADI 1.121, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 6.10.95. A entidade agravante também não logrou êxito em comprovar o cumprimento dessa condição.

6. Quanto ao ato impugnado, não há como nele ser discernida a densidade normativa pretendida pela recorrente. Trata-se de parecer emitido pela Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [PARECER/MP/CONJUR/DR/N. 0470-2,9/2001], que teve origem em memorando da Secretaria de Recursos Humanos do mesmo Ministério para instrução de três processos administrativos no âmbito daquele órgão.

7. A recorrente sustenta que a normatividade do ato advém do Ofício-Circular n. 07/SRH/MP, de 29.3.04, dirigido aos Dirigentes de Recursos Humanos dos Órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Este é o teor do ofício:

"Com o objetivo de **orientar** os órgão e entidades integrantes do SIPEC, quanto a possibilidade de Sindicatos e Entidades de Classe efetuarem desconto na folha de pagamento dos servidores públicos federais, no valor correspondente a um dia de trabalho a título de contribuição Sindical, **informo** que a Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do PARECER/MP/CONJUR/DR/ N. 0470-2.9, de 12 de abril

---

<sup>1</sup> Gilmar Mendes, Inocêncio M. Coelho e Paulo G. Branco, Curso de Direito Constitucional, Saraiva, São Paulo, 2007, pág. 1.053.

**ADI 3.805-AgR / DF**

de 2001, pronunciou-se no sentido de que '(...) somente após a edição de lei dispoendo sobre a obrigatoriedade do recolhimento de contribuição sindical pelo servidor público, regido pela Lei n. 8.112/90, será viável a adoção da medida cogitada pelas entidades sindicais' [...]" [fl. 129, grifei].

8. Não vislumbro impositividade no parecer, cujo texto foi reproduzido no ofício-circular, a conferir-lhe contornos de ato normativo. O caráter imperativo, bem como a generalidade, a abstração e a coercibilidade é que conferem juridicidade ao texto normativo. O mero aconselhamento, ou, como no caso se deu, a transmissão de ofício informativo de texto de parecer jurídico --- diga-se mais, desprovido da assinatura quer do Presidente da República, quer do Advogado-Geral da União --- não consubstancia texto normativo.

9. O ato normativo de que cuida o art. 102, I, "a" da Constituição do Brasil é aquele dotado de generalidade, abstração, impessoalidade e obrigatoriedade, requisitos indispensáveis à configuração da normatividade do ato [ADI n. 594-MC, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 15.4.94].

10. Por outro lado, tal e qual demonstrado na decisão que se pretende reformar, o entendimento da Corte é firme no sentido de que a ação direta não consubstancia via adequada para a impugnação de atos regulamentares ou de cunho interno dos órgãos da Administração. Nesse sentido, entre outras, a ADI n. 3.132, Relator o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 9.6.06; a ADI n. 1.670, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 8.11.02; a ADI n. 996, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 6.5.94; e também a ADI n. 3.928, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 9.7.07.



ADI 3.805-Agr / DF

11. O ato atacado nesta ação direta supostamente inviabilizaria o recolhimento da contribuição sindical dos servidores públicos. Ocorre, no entanto, que os precedentes do Plenário do Supremo Tribunal Federal colacionados pela agravante não corroboram suas alegações, dizendo respeito não à **contribuição sindical** [CB/88, art. 8º, IV, *in fine*], fixada por assembléia geral e exigível tão somente dos filiados ao sindicato [Súmula n. 666], mas à **contribuição confederativa** [CB/88, art. 8º, IV].

Nego provimento ao agravo regimental.



22/04/2009

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.805-2 DISTRITO FEDERAL

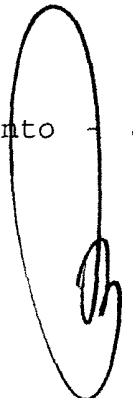
O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Presidente, apenas quanto à legitimidade da Confederação, faço o uso da palavra. Ela é uma entidade sindical e está no ápice da pirâmide das entidades em si.

Não perquiro, na espécie, se está formada, ou não, nos moldes da Consolidação das Leis do Trabalho, ou seja, se tem a respaldá-la a reunião, no mínimo, de três federações. Apenas constato a existência da pessoa jurídica de direito privado que, pela Carta da República, é parte legítima para a ação direta de inconstitucionalidade.

Subscrevo o parecer da Procuradoria Geral da República. E essa matéria é muito importante para a agravante, levando em conta, até mesmo, o ajuizamento de futuras ações.

Caminho no sentido de endossar o voto do relator, Ministro Eros Grau, apenas no que Sua Excelência não vislumbrou, no ato atacado, o caráter abstrato e autônomo normativo e, portanto, não se teria a adequação da ação direta de inconstitucionalidade, deixando registrada a visão sobre a legitimidade.

Nego provimento ao agravo ante esse fundamento - a falta de envolvimento de ato normativo, abstrato, autônomo.



22/04/2009

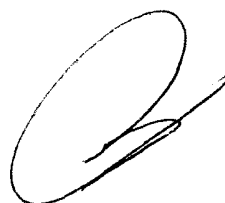
TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.805-2 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, é também como voto. Reconheço a legitimidade ativa.

O SR. MINISTRO EROS GRAU (RELATOR) - Se Vossa Excelência me permitir apenas uma observação, não há comprovação de que o requisito das três federações foi preenchido; só um dado de fato.

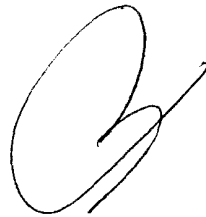
O SENHOR MINISTRO MARCO AURELIO - Mas nunca exigimos, porque não poderíamos - e estaríamos fazendo isso pela via indireta - apreciar a existência jurídica da própria confederação. Ela existe e, existindo, veio ao Supremo, com o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade. Segundo o parecer, ela conta - inclusive, para mim, isso não é formalidade essencial quanto à existência - com o beneplácito, com o endosso, sob o ângulo da existência, do Ministério do Trabalho. Antigamente, exigia-se. Esse é um ponto de vista que tenho sobre a matéria. E lembro que, até mesmo em relação às associações, o Tribunal evoluiu na jurisprudência primitiva, admitindo a composição, considerados segmentos diversos, isso relativamente - repito - às associações.



**ADI 3.805-AgR / DF**

Agora, confirmo o ato de Sua Excelência, tendo em conta o segundo fundamento: não está envolvida uma norma abstrata, autônoma no sentido pelo menos material.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - É também como voto. Não vejo compostura abstrata no ato impugnado, objeto da ADI, e, com esse fundamento, eu acompanho o eminente Relator; quanto ao outro, não, eu conheço da ADI.



22/04/2009

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.805-2 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Observo, Senhor Presidente, que o eminente Relator **entende descumprida** a exigência **que o art. 535** da CLT **estabelece** em tema de organização sindical.

Como se sabe, o modelo sindical brasileiro **organiza-se** de acordo com diretrizes **que consagram** o sistema confederativo, **de que o art. 535** da CLT constitui regra de caráter estruturante.

Registro que o Supremo Tribunal Federal **expressamente reconheceu a subsistência**, em nosso ordenamento positivo, **do art. 535** da CLT, **que exige** o mínimo de três (3) federações **para efeito** de formação **e** organização das confederações sindicais:

**"CONFEDERAÇÃO SINDICAL - MODELO NORMATIVO.**

- O sistema confederativo, peculiar à organização sindical brasileira, foi mantido em seus lineamentos essenciais e em sua estrutura básica pela Constituição promulgada em 1988. A norma inscrita no art. 535 da CLT - que foi integralmente recepcionada pela nova ordem constitucional - **impõe**, para efeito de configuração jurídico-legal das Confederações sindicais, **que estas** se organizem **com o mínimo** de três (3) Federações sindicais. **Precedente: RTJ 137/82**, Rel. Min. MOREIRA ALVES. O **desatendimento** dessa exigência legal mínima **por qualquer** Confederação



ADI 3.805-Agr / DF

**importa em descaracterização de sua natureza sindical. Circunstância ocorrente na espécie. Conseqüente reconhecimento da ilegitimidade ativa 'ad causam' da Autora."**

**(ADI 1.121-MC/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO)**

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - O Ministro Relator poderia evoluir o segundo fundamento.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR):** - O segundo fundamento é suficiente.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Fica tranquilo, é suficiente.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR):** - É mais do que suficiente.

O SR. MINISTRO GILMAR MENDES (PRESIDENTE) - Então, com isso, está desprovido o agravo, porque a matéria não é objeto suscetível de exame em sede de ADI, e não nos manifestamos sobre a questão da legitimidade, mantido o voto.

**O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO** - Sim, estamos julgando o agravo. Então, pelo desprovimento do agravo, quanto ao segundo fundamento, que, aliás, fica sendo o único.

**O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR):** - Ainda que eu conte com o voto do Ministro Celso de Mello.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.805-2

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

AGTE.(S): CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL - CSPB

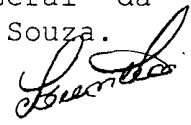
ADV.(A/S): ALUÍSIO XAVIER DE ALBUQUERQUE E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S): SECRETÁRIO DE RECURSOS HUMANOS DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, desproveu o recurso de agravo. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 22.04.2009.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

  
P/ Luiz Tomimatsu  
Secretário