

24/03/2011

PLENÁRIO

**AG.REG. NO AG.REG. NO AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
 4.041 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
AGTE.(S) : **DEMOCRATAS - DEM**
ADV.(A/S) : **FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS**
AGDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA

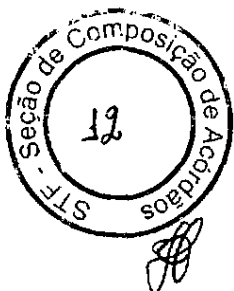
Agravo regimental – Ação direta de inconstitucionalidade – Medida provisória convertida em lei – Crédito extraordinário – Eficácia da norma – Exaurimento – Agravo regimental não provido.

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 quatros meses desse exercício, circunstância em que suas realizações 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



ADI 4.041 AgR-AgR-AgR / DF

quaisquer efeitos jurídicos a serem regulados.

5. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Sr. Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 24 de março de 2011.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

24/03/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NO AG.REG. NO AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
4.041 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI
AGTE.(S) : DEMOCRATAS - DEM
ADV.(A/S) : FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS
AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de agravo regimental interposto pelo Partido Democratas (DEM) com o objetivo de submeter ao controle do colegiado do Supremo Tribunal Federal a decisão (fls. 56 a 66) em que se concluiu pelo exaurimento da eficácia jurídico-normativa da Medida Provisória nº 420 (convertida na Lei nº 11.708/08) e se julgou extinto o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do artigo 267, inciso VI, do CPC e do art. 21, inciso IX, do RISTF, e, conseqüentemente, os agravos regimentais interpostos.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada, em 6/3/08, pelo Partido Democratas (DEM), tendo como objeto a Medida Provisória nº 420/08, que abria crédito extraordinário em favor da União.

Argumenta o requerente que a abertura de crédito extraordinário teria ocorrido sem o preenchimento dos pressupostos da imprevisibilidade e da urgência previstos no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

Em março de 2008, a petição inicial foi indeferida, por decisão da lavra do saudoso Ministro **Menezes Direito** (fls. 18/20), sob o fundamento de que leis com efeito concreto não são passíveis de controle de constitucionalidade pela via principal.

Apresentado agravo regimental, alegou-se a mudança de entendimento desta Corte e, alternadamente, requereu-se o recebimento dessa ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental.

ADI 4.041 AgR-AgR-AgR / DF

Em 5/8/09, sobreveio nova decisão do Ministro **Menezes Direito** (fls. 34/40), julgando prejudicada referida ação e, por conseguinte, o agravo regimental, em virtude de o agravante não ter requerido o aditamento da inicial com o propósito de declarar inconstitucional a Lei nº 11.708/08, oriunda da conversão da Medida Provisória nº 420/08.

Oferecido novo agravo regimental, o partido autor aduziu ser impossível aditar à inicial, uma vez que *“a ação estava extinta, situação que somente poderia ser revertida com o julgamento, pelo Plenário, do agravo interposto pelo autor, ou, ainda, se houvesse reconsideração, pelo d. Relator, da decisão nele contestada”* (fl. 70).

Já sob minha relatoria, com base na ampla jurisprudência desta Corte, proferi nova decisão, **ainda pelo prejuízo da ação, porém sob nova perspectiva, qual seja, a perda superveniente do objeto em virtude do pleno exaurimento da eficácia jurídico-normativo da medida provisória hostilizada e, por conseguinte, dos agravos regimentais.**

Interpôs, então, o Partido Democratas (DEM) o presente recurso, de folhas 69 a 77, sustentando que:

a) descabe julgar prejudicada a ação em face do tempo decorrido, tendo em vista que a demora não foi de responsabilidade do requerente;

b) a mera disponibilização do montante não exaure o conteúdo normativo dos dispositivos ora contestados, pois *“somente é possível falar em exaurimento ou prejuízo a partir do respectivo pagamento dos valores tomados ou retidos”*;

c) pelo princípio da fungibilidade, é cabível a admissão da ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental.

O parecer ministerial foi no sentido do não provimento do agravo interno (fls. 69/77), consoante a ementa abaixo reproduzida:

“Ação direta de inconstitucionalidade. MP. Abertura de crédito suplementar. Exaurimento da eficácia da norma. Desprovimento do agravo” (fl. 87).

É o relatório.

24/03/2011

PLENÁRIO

AG.REG. NO AG.REG. NO AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
4.041 DISTRITO FEDERAL

VOTO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

De início, verifico, mais uma vez, que o requerente interpôs novo agravo regimental sem requerer o aditamento da inicial e, portanto, sem incluir em seu objeto a Lei nº 11.708, de 19 de junho de 2008, que resultou da conversão da Medida Provisória nº 420, de 25/2/2008.

Contudo, independentemente dessa circunstância, a decisão ora agravada, conforme relatado, em verdade, deu-se, não por essa razão, mas **em virtude da perda superveniente de seu objeto**.

Assim sendo, o agravante pretende ver reformada a decisão monocrática na qual julguei extinto o processo, sem julgamento do mérito, ao concluir restar **prejudicada a presente ação por perda superveniente de seu objeto, considerando o pleno exaurimento da Medida Provisória nº 420/08, que foi convertida na Lei nº 11.708/08**.

Não merece prosperar, contudo, a tese defendida pelo agravante.

De acordo com os autos, a Medida Provisória nº 420/08, convertida na Lei nº 11.708/08, realizou a abertura de crédito extraordinário para o atendimento das despesas que especificava.

O art. 167, § 2º, da Constituição Federal preconiza que:

“Art. 167 (...)

(...)

§ 2º - Os créditos especiais e extraordinários terão **vigência no exercício financeiro em que forem autorizados**, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.”

Conforme expresso no texto constitucional, créditos dessa natureza

ADI 4.041 AgR-AgR-AgR / DF

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 serão postergadas para o exercício financeiro seguinte.

A medida provisória objeto desta ação foi publicada em **fevereiro de 2008**, implicando a utilização do crédito extraordinário, **impreterivelmente**, no exercício financeiro correspondente àquele ano.

Assim sendo, é possível concluir que os créditos previstos, por certo, 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.

Nesse sentido, em caso análogo ao presente, na ADI nº 4.005/DF, a Ministra **Cármen Lúcia**, igualmente, julgou prejudicada a ação direta em virtude de o conteúdo da Medida Provisória n. 414/2008, convertida na Lei nº 11.688/2008, ter sido devidamente cumprido, produzindo todos os seus efeitos jurídicos no plano fático (DJe de 13/8/2010).

Com efeito, nesses casos, tem decidido este Supremo Tribunal Federal pela extinção anômala do processo de controle normativo abstrato, motivada pela perda superveniente de seu objeto, que tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do esgotamento de sua eficácia, tal como sucede na presente hipótese. Confira-se, a propósito, a vasta jurisprudência desta Colenda Corte:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE.

1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse

ADI 4.041 AgR-AgR-AgR / DF

tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC.

2. **Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF).**

3. A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade.

4. A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar.

5. **Medida cautelar deferida” (ADI nº 4.049/DF-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 8/5/09).**

“PROCESSO OBJETIVO - LEI BALIZADA NO TEMPO. A circunstância de o ato normativo abstrato autônomo atacado na ação direta de inconstitucionalidade ter vigência determinada conduz, uma vez alcançado o termo final, a concluir-se pela inviabilidade do controle concentrado de constitucionalidade ” (ADI nº 1.979/SC-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 29/9/06).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei nº 8 .652, de 29.04.93. 3. Alegação de ofensa aos arts. 3º, inciso III; 165, § 2º e 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal. Inobservância das

ADI 4.041 AgR-AgR-AgR / DF

disposições contidas nos arts. 16 e 38, da Lei nº 8.447, de 21.07.92, que estabeleceu diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 1993. 4. Parecer da Procuradoria-Geral da República pelo não conhecimento da ação. Verificação de mera ilegalidade. **Exaurimento da eficácia jurídico-normativa da lei impugnada.** 5. **Incabível ação direta de inconstitucionalidade contra lei que já exauriu sua eficácia jurídico-normativa. Ação direta de inconstitucionalidade prejudicada**” (ADI nº 885/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Néri da Silveira, DJ de 31/8/01, grifou-se).

“(…)

2. Preliminar: conhecimento (art. 36 da Lei nº 9.082/95). **Não cabe ação direta para provocar o controle concentrado de constitucionalidade de lei cuja eficácia temporária nela prevista já se exauriu, bem como da que foi revogada, segundo o atual entendimento deste Tribunal**” (ADI nº 1.599/DF-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 18/5/01, grifou-se).

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 1.848/91, DO RIO DE JANEIRO (ART. 34) - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - NATUREZA JURÍDICA - NORMA LEGAL DE VIGÊNCIA TEMPORÁRIA - PLENO EXAURIMENTO DE SUA EFICÁCIA JURÍDICO-NORMATIVA - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO.** - A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui destinação constitucional específica e veicula conteúdo material próprio, que, definido pelo art. 165, par. 2. da Carta Federal, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, inclusive as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Mais do que isso, esse ato estatal tem por objetivo orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. - A ordinária vinculação da Lei de Diretrizes Orçamentárias a um exercício

ADI 4.041 AgR-AgR-AgR / DF

financeiro determinado define-lhe a natureza essencialmente transitória, atribuindo-lhe, em conseqüência, eficácia temporal limitada. Esse ato legislativo - não obstante a provisoriedade de sua vigência - constitui um dos mais importantes instrumentos normativos do novo sistema orçamentário brasileiro. - **Objeto do controle concentrado de constitucionalidade somente pode ser o ato estatal de conteúdo normativo, em regime de plena vigência. A cessação superveniente da vigência da norma estatal impugnada em sede de ação direta de inconstitucionalidade, enquanto fato jurídico que se revela apto a gerar a extinção do processo de fiscalização abstrata, tanto pode decorrer da sua revogação pura e simples como do exaurimento de sua eficácia, tal como sucede nas hipóteses de normas legais de caráter temporário"** (ADI nº 612/RJ-QO, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, 6/5/94, grifou-se).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 8.024/90 - BLOQUEIO DOS CRUZADOS NOVOS - DEVOLUÇÃO INTEGRAL DOS ATIVOS FINANCEIROS RETIDOS - INEXISTÊNCIA DE EFEITOS RESIDUAIS CONCRETOS - NORMAS LEGAIS DE VIGÊNCIA TEMPORÁRIA - PLENO EXAURIMENTO DO SEU CONTEÚDO EFICACIAL - PREJUDICIALIDADE RECONHECIDA - QUESTÃO DE ORDEM ACOLHIDA. - A CESSAÇÃO SUPERVENIENTE DA EFICÁCIA DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONALIDADE INIBE O PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, DESDE QUE INEXISTAM EFEITOS RESIDUAIS CONCRETOS, DERIVADOS DA APLICAÇÃO DO ATO ESTATAL IMPUGNADO. PRECEDENTES DO STE. - A EXTINÇÃO ANÔMALA DO PROCESSO DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO, MOTIVADA PELA PERDA SUPERVENIENTE DE SEU OBJETO, TANTO PODE DECORRER DA REVOGAÇÃO PURA E SIMPLES DO ATO ESTATAL IMPUGNADO COMO DO

ADI 4.041 AgR-AgR-AgR / DF

EXAURIMENTO DE SUA EFICÁCIA, TAL COMO SUCEDE NAS HIPÓTESES DE NORMAS LEGAIS DESTINADAS A VIGÊNCIA TEMPORÁRIA. - COM A DEVOLUÇÃO INTEGRAL DOS ATIVOS FINANCEIROS RETIDOS, E A CONSEQÜENTE CONVERSÃO DOS CRUZADOS NOVOS EM CRUZEIROS, EXAURIU-SE, DE MODO DEFINITIVO E IRREVERSÍVEL, O CONTEÚDO EFICACIAL DAS NORMAS IMPUGNADAS INSCRITAS NA LEI N. 8.024/90" (ADI nº 534/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJ de 8/4/94, grifou-se).

No mesmo sentido: ADI nº 352/SC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 12/12/97; ADI nº 883/RJ, decisão monocrática, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJ de 7/11/01; ADI nº 147/DF, decisão monocrática, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJ de 19/12/01; ADI nº 1.062/DF, decisão monocrática, Relator o Ministro **Sydney Sanches**, DJ de 5/3/02; ADI nº 198/MT, decisão monocrática, Relator o Ministro **Ilmar Galvão**, DJ de 21/5/02; ADI nº 2.086/SC, decisão monocrática, Relator o Ministro **Gilmar Mendes**, DJ de 11/4/05; ADI nº 92/RO, decisão monocrática, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/8/05; ADI nº 839/DF, decisão monocrática, Relator o Ministro **Celso de Mello**, DJ de 12/12/06; ADI nº 2.406/DF, decisão monocrática, Relator o Ministro **Menezes Direito**, DJ de 6/3/08, entre outras.

Sobre a possibilidade de aplicação do **princípio da fungibilidade**, para admitir-se a ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental, também não há como prosperar a pretensão do requerente.

Na espécie, verifica-se a circunstância de que as despesas realizadas por força da medida provisória impugnada restam consolidadas no tempo, sendo **impassíveis de reversão**.

Nesses termos, sendo o caso de exaurimento definitivo do conteúdo eficaz do diploma impugnado, revelar-se-ia inútil eventual declaração de lesão a preceitos fundamentais pelos dispositivos sob invectiva, uma vez que **não subsistem quaisquer efeitos jurídicos a serem regulados**, frustrando-se, assim, a finalidade da arguição de "*evitar ou reparar lesão a*

ADI 4.041 AgR-AgR-AgR / DF

preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”, nos precisos termos do art. 1º, caput, da Lei nº 9.882/1999.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

**AG.REG. NO AG.REG. NO AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 4.041**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : DEMOCRATAS - DEM

ADV.(A/S) : FABRÍCIO JULIANO MENDES MEDEIROS

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso de agravo. Ausentes, neste julgamento, os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio e Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 24.03.2011.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli e Luiz Fux.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu
Secretário