

SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 30/2010

**CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE
DOS ATOS DO PODER
EXECUTIVO**



SÉRIE PENSANDO O DIREITO

Nº 30/2010 – versão publicação

Controle de Constitucionalidade dos Atos do Poder Executivo
Convocação 02/2009

Sociedade Brasileira de Direito Público - SBDP

Coordenação Acadêmica

Carlos Ari Sundfeld

Adriana Vojvodic

Evorah Cardoso

Equipe

Fernanda Elias Zaccarelli Salgueiro

Flávia Xavier Annenberg

Flávio Beicker Barbosa de Oliveira

João Bosco Leite dos Santos Jr.

Natália Luchini

Priscila Aki Hoga

Rafael Scavone Bellem de Lima

Victor Marcel Pinheiro

Consultor

Conrado Hübner Mendes

Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL)

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Edifício Sede – 4º andar, sala 434

CEP: 70064-900 – Brasília – DF

www.mj.gov.br/sal

e-mail: sal@mj.gov.br



Secretaria
de Assuntos Legislativos

Ministério
da Justiça



CARTA DE APRESENTAÇÃO

INSTITUCIONAL

A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL) tem o prazer de apresentar uma nova série de cadernos do “Projeto Pensando o Direito”, trazendo a público os resultados de pesquisas realizadas por instituições acadêmicas que trabalharam em parceria com a SAL ao longo do ano de 2009.

Mais do que mera prestação de contas à sociedade, as publicações representam o êxito de um novo modelo de relacionamento entre Estado e academia jurídica. Sem abdicar do respeito pleno à autonomia científica, e ciente de que o Projeto não pretende ser linha de fomento à pesquisa jurídica – dado seu caráter prático e instrumental às competências da SAL –, propõe-se uma cooperação aberta, crítica e colaborativa, que almeja construir alternativas qualificadas aos entraves práticos e teóricos que circundam o processo de elaboração normativa. Seus contornos, aliás, têm servido como base a outras ações governamentais que buscam aproximar a produção acadêmica do cotidiano estatal.

Ganha a SAL no momento em que alcança o objetivo primário do projeto, qual seja, a qualificação dos projetos apresentados e dos debates travados no âmbito do Ministério da Justiça e do Congresso Nacional; ganha a academia jurídica – e aqui talvez resida grande vitória, em que pese não ser meta precípua do trabalho – no momento em que se abrem possibilidades de aplicação prática à produção científica e de participação efetiva no debate político.

O resgate da crença na política legislativa, a percepção de que o debate jurídico também ocorre no momento formativo da lei e o renascimento – ainda tímido e inicial – da participação acadêmica nas instâncias políticas decisórias contribuem, de modo inequívoco, para a (re)definição dos rumos da pesquisa e do ensino jurídico no Brasil. A pesquisa aplicada e o interesse pelo processo legislativo devolvem relevância ao momento da gênese legislativa e, em última instância, revigoram as características constituintes da cidadania. Renova-se a sensação de pertencimento; recorda-se a importância de participação.

É esta, em suma, a aposta da Secretaria de Assuntos Legislativos: um modelo de produção normativa aberto e efetivamente democrático, permeável à contribuição sócio-acadêmica, que resgate a importância do processo legislativo e restaure os laços positivos existentes entre política e direito. Um desenho institucional que qualifique os esforços governamentais e, de outro lado, estimule a legítima participação daqueles que têm na lei posta seu objeto cotidiano de trabalho.

Este caderno integra o segundo conjunto de publicações da Série Projeto Pensando o Direito e apresenta a versão reduzida da pesquisa. Sua versão integral pode ser acessada no sítio eletrônico da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em www.mj.gov.br/sal.

Brasília, 30 de junho de 2010.

Felipe de Paula

Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça

CARTA DE APRESENTAÇÃO DA PESQUISA

O debate em torno do ativismo do Supremo Tribunal Federal sofre muitas vezes pela falta de informações e de sistematização dos dados disponíveis. A possibilidade de discutir e gerar algumas reflexões sobre dados referentes ao questionamento que é feito nesse tribunal a respeito da constitucionalidade dos atos normativos oriundos do Poder Executivo Federal foi, para o grupo de pesquisa da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), uma grande oportunidade de dar um passo além nesse território pouco explorado.

A SBDP vem desenvolvendo, ao longo dos últimos anos e por meio da sua Escola de Formação, pesquisas individuais baseadas exclusivamente na jurisprudência do STF, sobre os mais diversos temas e com diferentes enfoques, buscando assim, entre outras coisas, contribuir qualitativamente para esse debate pouco informado. Unir os esforços desse grupo com apoio financeiro da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e do PNUD para o desenvolvimento de uma pesquisa coletiva tornou-se mais uma etapa nessa contribuição.

O resultado da pesquisa que aqui apresentamos é fruto de um intenso trabalho de seus pesquisadores e colaboradores, desenvolvido entre setembro de 2009 e março de 2010, em que se buscou coletar e sistematizar uma grande quantidade de dados sobre o questionamento dos atos normativos do Poder Executivo Federal, seu processamento pelo STF e o resultado da avaliação de constitucionalidade feita pelo tribunal. O que foi descoberto permite reflexões mais fundamentadas a respeito do tema, mas abre também espaço para novas perguntas e hipóteses, antes imprevisíveis.

São Paulo, 2 de junho de 2010.

Carlos Ari Sundfeld

Sociedade Brasileira de Direito Público

SBDP

SÉRIE PENSANDO O DIREITO

**SUMÁRIO EXECUTIVO RELATÓRIO DE PESQUISA CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS DO PODER EXECUTIVO**

Resumo do Projeto de Pesquisa apresentado ao Ministério da Justiça/ PNUD, no projeto
“Pensando o Direito”, Referência PRODOC BRA 07/004

SÃO PAULO/ BRASÍLIA

MARÇO DE 2010

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO....13

1.1 Delimitação do universo da pesquisa....15

1.2 Perfil dos casos analisados....17

1.2.1 Perfil dos casos analisados com relação ao tipo de ato normativo questionado....17

1.2.2 Perfil dos casos analisados com relação ao tipo de autor....19

1.2.3 Perfil dos casos analisados em relação ao tempo entre a edição e o questionamento do ato normativo....20

1.2.4 Perfil dos casos analisados em relação aos temas....22

2. FATORES DE ENTRADA....25

2.1 O que chega ao STF?....25

2.1.1 Criando uma classificação própria de temas....25

2.1.2 Quadro geral de temas....27

2.2 Quem leva casos ao STF? Perfil dos atores....28

2.2.1 Partidos Políticos....29

2.2.2 Entidades de Classe e Sindicatos....30

2.2.3 Amicus Curiae....31

2.3 Onde estes temas são discutidos? Tipos de atos normativos....33

2.3.1 Tipos de atos normativos X Temas....34

NÃO É POSSÍVEL NOTAR QUALQUER INFORMAÇÃO QUE SEJA DESTOANTE, À EXCEÇÃO DAS “EMENDAS CONSTITUCIONAIS”, AS QUAIS SE MOSTRAM UM GRUPO QUASE HOMOGÊNEO, COM PREDOMINÂNCIA DO TEMA “SERVIDOR PÚBLICO”....35

2.3.2 Medidas provisórias X Temas....35

2.3.3 Leis X Temas....37

2.3.4 Atos Normativos X Atores....38

2.4 O TEMPO DE QUESTIONAMENTO É UM FATOR DE ANÁLISE IMPORTANTE? HIPÓTESES....39

3. O QUE É FEITO NO STF?....43

3.1 Análise da resposta do STF....43

3.2 A resposta em sede de liminar: o papel das decisões liminares no controle concentrado de constitucionalidade....44

3.3 Manutenção das liminares....48

3.4 Como é a resposta do STF em sede de liminar?....49

3.5 A resposta do STF no julgamento final....53

4. GRAU DE REVISÃO....59

4.1 O conceito de “revisão”....60

4.2 Análise quantitativa....61

4.2.1. Universo....61

4.2.2 Análise quantitativa do controle difuso....66

4.3 Análise qualitativa....67

4.3.1 Os tipos de vícios....68

4.3.2 Ampliação ou restrição do regramento impugnado....70

4.3.3 O quantum normativo declarado inconstitucional....71

REFERÊNCIAS....73

APÊNDICE....74

1. “Quadro de Vícios em Leis e Medidas Provisórias”74

1. INTRODUÇÃO

Ainda que o regime de separação de poderes dê atribuições específicas ao Legislativo, ao Executivo e ao Judiciário, há atividades que são comuns a dois ou mais poderes. O presidente da República, por exemplo, pode atuar na etapa inicial do processo legislativo, por meio da proposição de leis, bem como na etapa final desse processo, na medida em que possui o poder de veto.

Nesse cenário, o Poder Executivo dispõe de uma diversidade significativa de possibilidades de produção normativa. Seja por meio de projetos de lei, de medidas provisórias ou de decretos, percebe-se, cada vez mais, uma ampliação da participação legislativa do Poder Executivo. Mostra-se presente também, nesse contexto, o poder de agenda do Presidente da República sobre o Congresso Nacional, tendo em vista sua capacidade de exercer pressão política por meio da formação de coalizões e sua possibilidade de estabelecer prazos para o Legislativo, como é o caso das Medidas Provisórias.

Outro espaço desse jogo político é o Poder Judiciário, especialmente no que concerne ao controle de constitucionalidade dos atos emanados pelos demais poderes. De acordo com o Anuário da Justiça 2009, o Executivo produziu 60% das leis inconstitucionais, ao passo que o Legislativo produziu 54%, no ano de 2008¹.

O presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), em sua posse em abril de 2007, declarou: “É necessário que se encontre um modelo de aplicação das medidas provisórias que possibilite o uso racional desse instrumento, viabilizando, assim, tanto a condução ágil e eficiente dos governos quanto a atuação independente dos legisladores”.² Desde então, o ministro Gilmar Mendes tem questionado o modelo de medidas provisórias, no sentido de que tal instrumento estaria desgastado pelo uso excessivo que tem sido feito pelos últimos governantes brasileiros.

Independentemente do mérito da colocação do presidente do STF, chama a atenção o fato do representante do Tribunal estar se pronunciando publicamente sobre atos normativos

1 Conforme notícia veiculada no sítio eletrônico Conjur: Executivo Federal ultrapassa o Poder Legislativo. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-abr-27/anuario-justica-aponta-executivo-federal-inconstitucional>. [acesso em 05/08/09]

2 Conforme notícia veiculada no sítio eletrônico Globo. STF suspende medida provisória que criou créditos extraordinários (14/05/08). Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL469717-5601,00-STF+SUSPENDE+MEDIDA+PROVISORIA+QUE+CRIOU+CREDITOS+EXTRAORDINARIOS.html> [acesso em 05/08/09]

emanados pelo Poder Executivo. Também no dia-a-dia das decisões do STF, identifica-se o questionamento acerca de proposições legislativas oriundas da Presidência da República, como é o caso da ADI 4048, em que o proponente alegou ausência dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância para a edição da MP 405/2007. No dia 14 de maio de 2008, o Tribunal deferiu a liminar para suspensão desta medida provisória, a qual abria crédito extraordinário para a justiça eleitoral no valor de 5,4 bilhões de reais.

Ainda que hoje a mídia divulgue com mais frequência o julgamento de alguns casos paradigmáticos, como o da ADI supracitada, há poucos dados acerca do controle de constitucionalidade dos atos normativos emanados pelo Poder Executivo Federal. Se, por um lado, é evidente que tais atos são controlados repressivamente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por outro lado, são escassas as informações a respeito do grau de revisão a que se submetem tais proposições.

Tendo em vista as possibilidades de controle de constitucionalidade do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, bem como o poder de agenda do Poder Executivo, percebe-se uma configuração complexa do que se chama de separação de poderes. É possível delimitar quem tem o poder de veto sobre os atos normativos do Executivo? Se alguém tem esse poder, ele está sendo exercido no cenário atual?

Para responder a essas perguntas, foi desenvolvido um estudo empírico da forma como têm se dado tais controles de constitucionalidade sobre a produção normativa da Presidência da República, especialmente no que concerne ao STF, visto que o tribunal, apesar de cada vez mais aberto à sociedade, ainda é visto como uma redoma sobre a qual pouco se pode saber.

A presente pesquisa apresenta-se, assim, com o intuito de apresentar alguns dados - que ainda parecem obscuros à sociedade - a respeito do controle de constitucionalidade dos atos normativos do Poder Executivo Federal, de forma a otimizar a produção legislativa. Para tanto, é importante não apenas identificar as proposições que tiveram sua constitucionalidade questionada, mas também estabelecer critérios capazes de mensurar em que graus se dá essa revisão.

Em um cenário em que o STF é muitas vezes acusado de ser um tribunal ativista, a falta de dados concretos e de informações facilita a manutenção de um discurso muitas vezes sem base na realidade. Os dados coletados pretendem subsidiar a análise dessa realidade e permitir críticas mais qualificadas com relação a essa atuação, no que diz respeito à atividade normativa do Poder Executivo Federal.

1.1 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DA PESQUISA

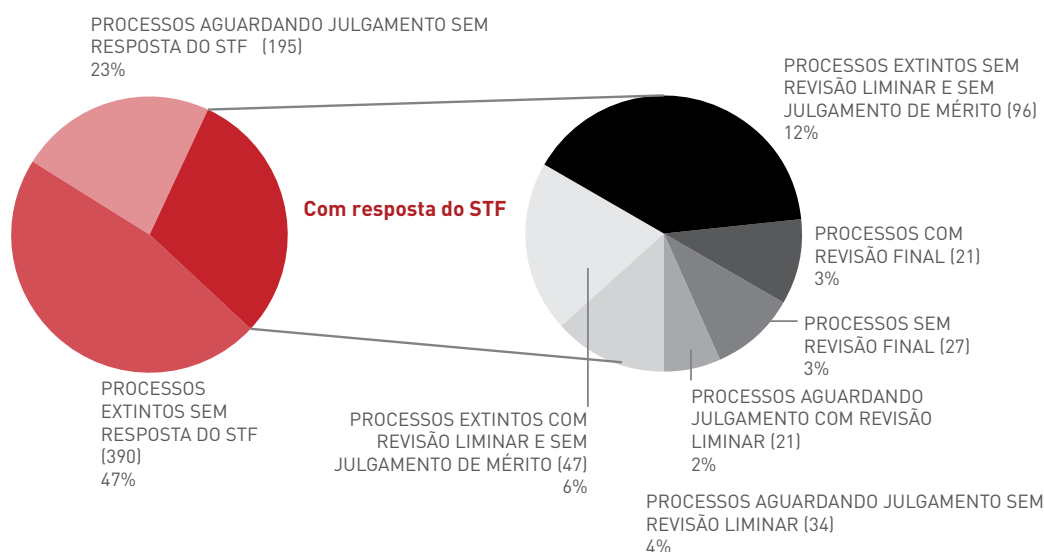
Para a análise apresentada foram selecionadas as 831 ações de controle concentrado de constitucionalidade ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal que discutiam a compatibilidade de atos normativos originários do Poder Executivo Federal com a Constituição Federal de 1988. Esse universo é constituído por 766 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), 52 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental e 13 Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC)³.

Essas ações foram submetidas a uma análise quantitativa de elementos relacionados aos (i) atos normativos envolvidos; (ii) aos atores envolvidos nos processos de controle de constitucionalidade; (iii) à atuação do Supremo Tribunal Federal em seu processamento.

Como demonstra o Gráfico 1 a seguir, até essa data, 47% dos casos (390 casos) haviam sido extintos sem que a questão referente à compatibilidade do ato normativo do Poder Executivo Federal com a Constituição Federal fosse apreciada pelo STF, 23% (195 casos) ainda aguardavam essa apreciação e 30% (246 casos) já haviam tido a questão de constitucionalidade apreciada pelo STF, sendo 24% (198 casos) apenas em sede de liminar e 6% (48 casos) em sede definitiva.

3 Considerando que o objeto dessa pesquisa é a revisão de atos normativos que tiveram origem no Poder Executivo Federal, foram descartadas do universo de pesquisa as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão e as demais ações que tinha como objeto o comportamento omissivo do Poder Executivo Federal. Se não há a edição de ato normativo originário do Poder Executivo, não pode haver revisão judicial desse tipo de ato. Foram consideradas para essa pesquisa ações que ingressaram no STF até 21 de Julho de 2009. Além do marco temporal utilizado para a definição das ações que integram o universo de pesquisa, cabe destacar que foram analisadas as decisões relativas a essas ações proferidas em sede definitiva e de liminar até 22 de janeiro de 2010. Para obter tais informações, tomamos por base os dados disponibilizados na página de acompanhamento processual do próprio Supremo (www.stf.jus.br), bem como no sítio do Senado Federal (www.senado.gov.br) e da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br).

UNIVERSO DE PESQUISA



Dos 246 casos que tiveram a questão envolvendo a compatibilidade do ato normativo originário do Poder Executivo Federal com a Constituição Federal apreciada, 36% consideraram que a atividade normativa do Poder Executivo Federal era incompatível com a Constituição e, por essa razão, deveria ser revista.

Esse número contrasta com a simples avaliação da diferença entre o que é questionado (831 ações) e o que efetivamente sofre revisão por parte do STF (21 ações), ou seja, casos que foram extintos com decisões finais de mérito em que o Supremo Tribunal Federal se posicionou de forma contrária à atividade normativa originária do Poder Executivo Federal. Essa avaliação mais simples indicava um grau menor de revisão dos atos normativos oriundos do Poder Executivo Federal pelo STF⁴. Ao se considerar o universo de ações que receberam algum tipo de resposta do tribunal, a interferência da decisão do STF nos atos normativos do Poder Executivo Federal aumenta consideravelmente. Além disso, considerando-se apenas os 48 casos extintos com julgamento de mérito, há a revisão da atividade normativa em 43% das decisões (21 casos), o que afasta a hipótese de que o Supremo Tribunal Federal tende a se posicionar de forma amplamente favorável ao Poder Executivo, que poderia resultar de uma interpretação equivocada dos dados apresentados.

4 No entanto, não analisamos as razões para a extinção sem qualquer tipo de resposta (categoria 1). Somente uma pesquisa desse universo poderá trazer respostas contundentes a respeito da ação do STF com relação ao Executivo Federal. Essa grande quantidade de ações extintas sem julgamento de mérito pode ser exclusiva de ações que questionam atos do Executivo (o que poderia ser um tipo de resposta do STF a esse questionamento – uma recusa ou uma tendência a encontrar outras formas de fazer a revisão de seus atos) ou pode ser uma quantidade (proporcional) que se repete em todos os questionamentos, o que não indicaria uma tendência a manter esse ou aquele tipo de ato. Seria somente a ação normal do tribunal. Como não fizemos a pesquisa a respeito das ações extintas sem decisão de mérito, não há como fazer nenhum tipo de afirmação a esse respeito.

1.2 PERFIL DOS CASOS ANALISADOS

Com base nos dados analisados, foi possível apresentar perfis relativos a cinco fases, cada uma delas identificada como um conjunto relevante de casos: (i) os 831 casos que questionam atos normativos originários do Poder Executivo Federal e constituem a totalidade do universo de pesquisa (**fase de entrada**); (ii) os 218 casos integrantes do universo de pesquisa que tiveram o pedido de liminar apreciado (**fase de apreciação de liminar**); (iii) os 77 casos integrantes do universo de pesquisa em que houve revisão de atos normativos de origem do Poder Executivo Federal em sede de julgamento liminar (**fase de revisão na liminar**); (iv) os 48 casos integrantes do universo de pesquisa em que houve apreciação do mérito em sede de julgamento definitivo (**fase de julgamento final**); (v) os 21 casos integrantes do universo de pesquisa em que houve revisão de atos normativos de origem do Poder Executivo Federal em sede de julgamento definitivo (fase de revisão final).

Considerando as variáveis que pautaram a coleta e análise dos dados examinados, podem ser destacados quatro perfis relevantes com relação a cada uma dessas fases: (i) perfil dos casos que envolvem um determinado tipo de ato; (ii) perfil dos casos iniciados por um determinado tipo de legitimado; (iii) perfil dos casos em que o questionamento do ato normativo ocorreu após um determinado período da sua edição; (iv) perfil dos casos em que os atos normativos questionados correspondem a um determinado tipo de tema.

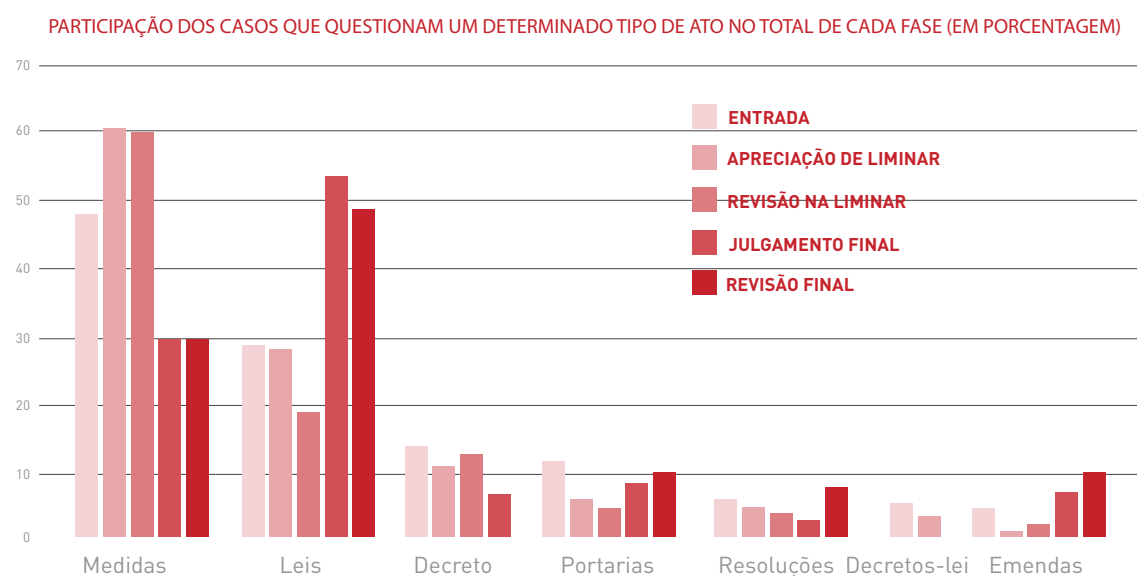
Esses perfis serão apresentados nas páginas seguintes, por meio de gráficos que retratam a participação dos casos com determinadas características comuns – (i) mesmo tipo de ato; (ii) mesmo tipo de autor; (iii) mesmo intervalo de tempo entre a edição e o questionamento do ato normativo; (iv) mesmo tipo de tema – em cada uma das cinco fases apresentadas anteriormente.

O objetivo dessa exposição é apresentar um panorama geral da pesquisa desenvolvida, introduzindo algumas das conclusões que serão desenvolvidas ao longo deste relatório.

1.2.1 Perfil dos casos analisados com relação ao tipo de ato normativo questionado

O gráfico abaixo expressa a participação dos casos que questionam um determinado tipo de ato – (i) medidas provisórias, (ii) leis, (iii) decretos presidenciais, (iv) portarias,

circulares, despachos, instruções normativas, pareceres, orientações e ordens, (v) resoluções, (vi) decretos-lei, (vii) emendas constitucionais – em cada uma das fases anteriormente apresentadas.



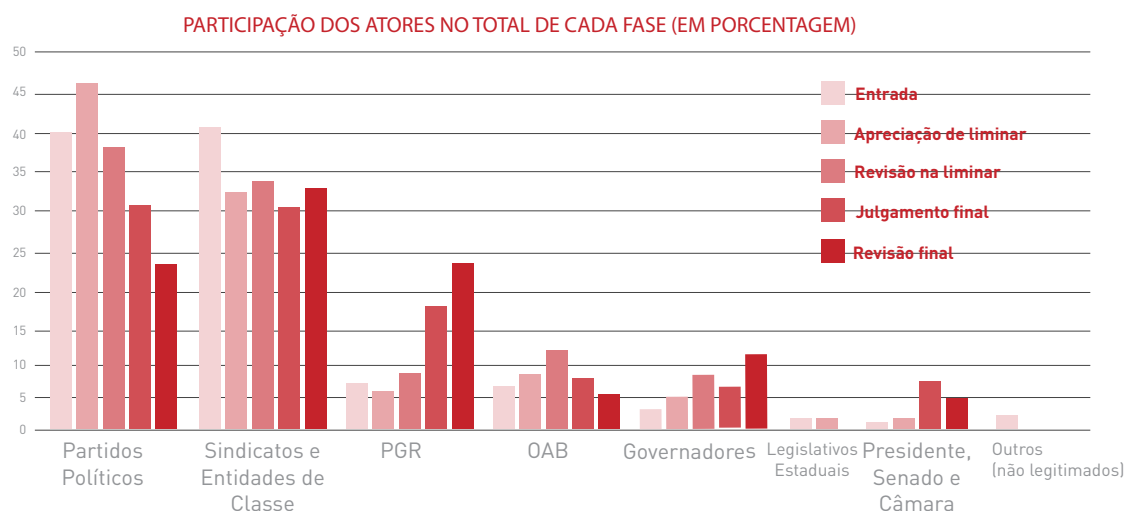
É possível notar que os casos envolvendo medidas provisórias são aqueles que possuem maior participação tanto no número de ações ajuizadas (47% das ações), como também no número de pedidos de liminar apreciados (60% dos pedidos) e das decisões que implicam a revisão da atividade normativa do Poder Executivo Federal (60% das decisões). Esse predomínio, no entanto, não é repetido nos casos extintos com julgamento de mérito (29% dos casos), nem nas decisões proferidas em sede definitiva pelo Supremo Tribunal Federal que implicam a revisão da atividade normativa do Poder Executivo Federal (29% das decisões).

Nessas fases, preponderam os casos que envolvem leis, que correspondem a 54% dos casos analisados em sede definitiva e 48% dos casos em que o Supremo Tribunal Federal determina, de forma definitiva, a revisão dos atos normativos oriundos do Poder Executivo Federal.

Assim como os demais aspectos relevantes referentes aos tipos de atos normativos questionados perante o Supremo Tribunal Federal, as eventuais justificativas dessa inversão serão desenvolvidas a seguir.

1.2.2 Perfil dos casos analisados com relação ao tipo de autor

O gráfico abaixo expressa a participação dos casos que foram ajuizados por um determinado tipo de autor – (i) partidos políticos, (ii) sindicatos e entidades de classe, (iii) Procuradoria Geral da República, (iv) OAB, (v) Governadores, (vi) Órgão Legislativos Estaduais, (vii) Presidente, Senado e Câmara; (ix) não legitimados – em cada uma das fases anteriormente apresentadas.



É possível notar um predomínio dos partidos políticos e dos sindicatos e entidades de classe nos questionamentos realizados (40% e 41% dos casos respectivamente), nos pedidos de liminar apreciados (47% e 34% respectivamente) e nas decisões contrárias à atividade normativa do Poder Executivo Federal, proferidas em sede de liminar (39% e 35% das decisões respectivamente).

Essa primazia permanece, porém em menor grau, nos casos que são extintos com julgamento de mérito (31% dos casos cada um) e deixa de existir, no caso dos partidos políticos, nas decisões em que o Supremo Tribunal Federal se posiciona de forma definitiva de forma contrária à atividade normativa do Poder Executivo Federal.

Como é possível notar, a redução da participação desses atores no julgamento e na revisão definitiva dos atos normativos do Poder Executivo Federal é seguida pelo aumento da participação da Procuradoria Geral da República, que, embora seja responsável por apenas 6% dos casos ajuizados, responde por 19% das demandas apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal de forma definitiva e 24% dos casos em que há revisão definitiva pelo Tribunal.

1.2.3 Perfil dos casos analisados em relação ao tempo entre a edição e o questionamento do ato normativo

Antes de apresentar o perfil dos casos analisados em relação ao tempo entre a edição e o questionamento do ato normativo, faz-se necessário apresentar os critérios que foram utilizados para determinar as informações relativas às datas na presente pesquisa.

(a) data da edição do ato normativo: Considerou-se a data do ato vigente no momento do questionamento, com exceção dos casos que envolviam medidas provisórias com edições anteriores ao ajuizamento da ação, nos quais foi considerada a data da primeira edição. Alterações posteriores ao questionamento - como reedições, conversões em lei, e revogações não foram consideradas, uma vez que o objetivo da coleta deste dado foi o de estimar o tempo entre a edição do ato normativo e o seu questionamento.

(b) data do ajuizamento da ação: Tendo em vista que, em muitos casos, a data de protocolo das ações não estava disponível e, que na grande maioria dos casos em que estes dados estavam presentes, a diferença entre essa data e a data de entrada era inexistente ou reduzida, considerou-se como data de ajuizamento a data de distribuição do processo. Nos poucos casos em que a decisão em sede de liminar precedeu a distribuição, considerou-se a data de entrada, para que fosse possível estimar o tempo de apreciação desses pedidos de liminar.

(c) data de julgamento liminar: considerou-se a data do julgamento da liminar, não de sua publicação.

(d) data de julgamento definitivo: considerou-se a data do julgamento definitivo, não de sua publicação.

Com base nos cruzamentos dessas informações, foram determinados quatro intervalos de tempo significativos, que foram utilizados nas análises desenvolvidas:

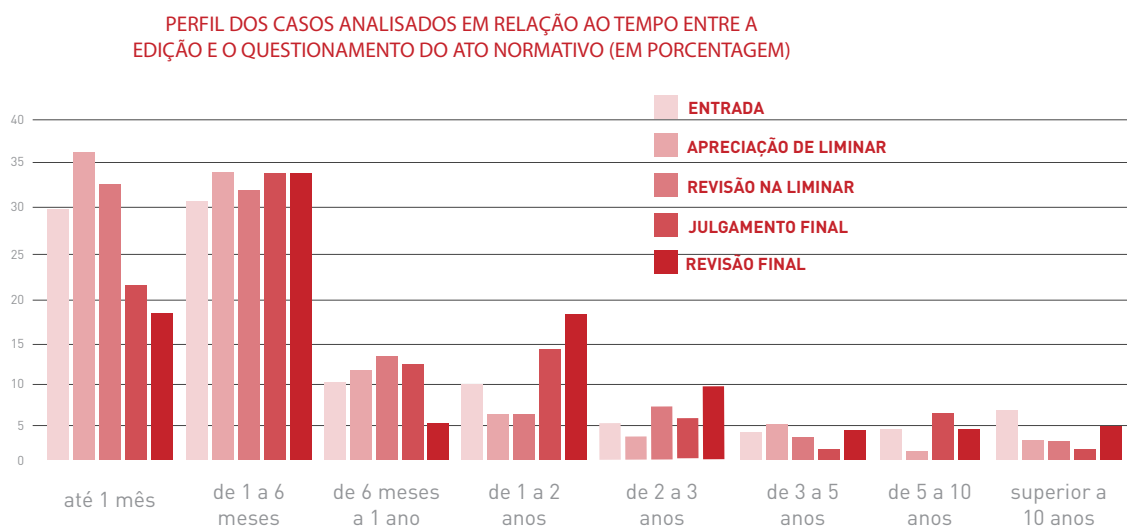
(a) tempo para questionamento do ato: a diferença entre a data de ajuizamento da ação e a data de edição do ato normativo.

(b) tempo para apreciação do pedido de liminar: a diferença entre a data de apreciação do pedido de liminar e a data de ajuizamento da ação.

(c) duração da decisão liminar: a diferença entre a data de julgamento definitivo e a data de apreciação do pedido de liminar.

(d) tempo para julgamento definitivo: a diferença entre a data de julgamento definitivo e a data de ajuizamento da ação.

O gráfico abaixo expressa a participação dos casos que foram questionados em um determinado intervalo de tempo após a edição do ato normativo – (i) até 1 mês, (ii) de 1 a 6 meses, (iii) de 6 meses a 1 ano, (iv) de 1 a 2 anos, (v) de 2 a 3 anos, (vi) de 3 a 5 anos, (vii) de 5 a 10 anos; (ix) superior a 10 anos– em cada uma das fases anteriormente apresentadas.



É possível notar um predomínio quase que constante dos casos em que o questionamento do ato normativo foi feito entre 1 a 6 meses após a sua edição em quase todas as fases analisadas. Esse predomínio só é afetado nas fases de apreciação dos pedidos de liminar e de revisão em sede de liminar, nas quais os casos que envolvem atos normativos questionados até 1 mês após a sua edição correspondem a 37% e 34% dos casos respectivamente.

Além dessas observações, é interessante notar que a participação dos grupos de casos questionados nos intervalos acima tende, nos casos que representam um número relevante de ações, a se manter constante em todas as fases analisadas.

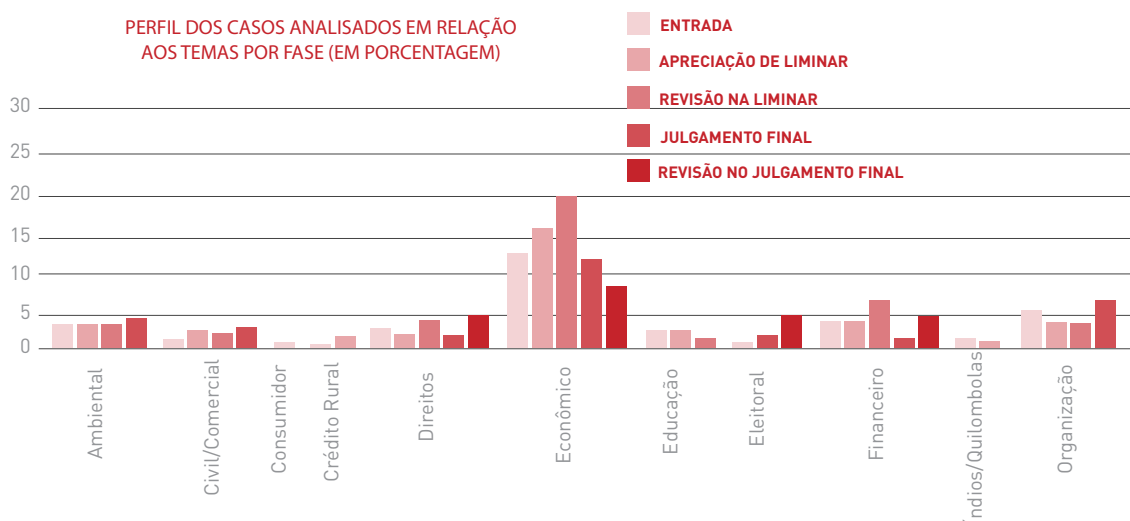
As exceções são os casos em que o questionamento do ato se deu em até 1 mês, que, embora correspondam a 29% das ações ajuizadas, constituem 23% dos casos apreciados

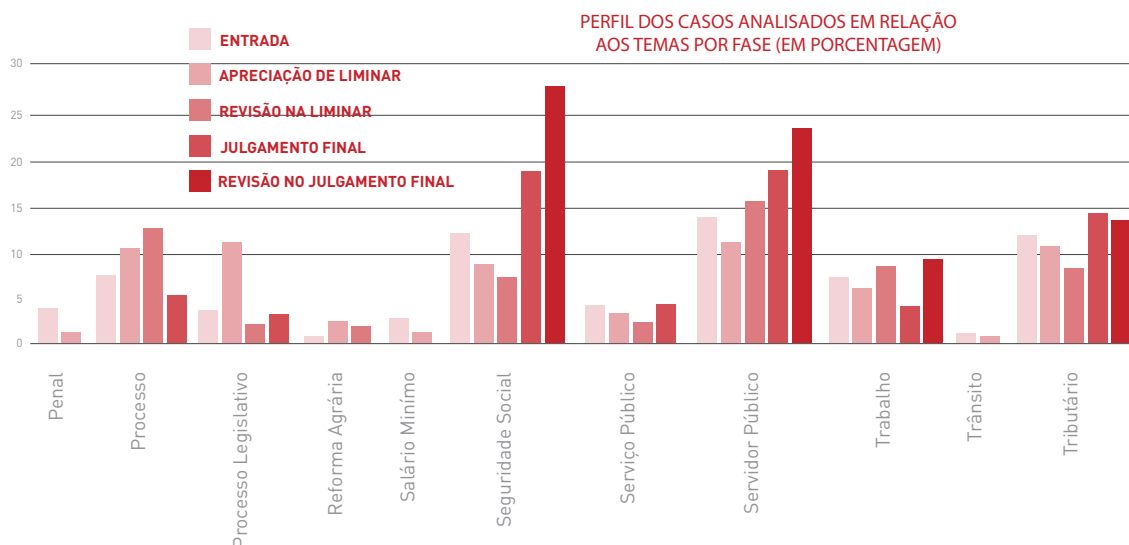
em sede de julgamento definitivo e apenas 19% dos casos que são objeto de revisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal e os casos ajuizados entre 1 e 2 anos após a edição do ato normativo, que respondem pelos mesmos 19% do casos julgados de forma definitiva com revisão dos atos normativos do Poder Executivo Federal, mas por apenas 10% das ações ajuizadas e 6% dos casos apreciados em sede de liminar.

1.2.4 Perfil dos casos analisados em relação aos temas

A análise do perfil dos casos com base no tema demandou da equipe de pesquisa a criação de categorias temáticas. As escolhas que balizaram a criação de cada uma dessas categorias e subcategorias temáticas são explicadas de maneira detalhada no capítulo “Fatores de entrada”, abaixo.

Os gráficos abaixo reproduzidos retratam a distribuição dos processos de acordo com o tema e o tipo de resultado obtido em cada uma das fases utilizadas nesta pesquisa, que cuida do perfil dos casos analisados. Como se pode verificar nos referidos gráficos, há uma concentração elevada de ações impugnando atos normativos envolvendo os seguintes temas: econômico, seguridade social, servidor público e tributário.





A despeito do volume de casos em que atos normativos relativos a temas econômicos (cujos sub-temas principais são regulação estatal da economia e atuação do Estado como agente econômico direto) são revistos em sede de liminar (19% das decisões), um número menor desses casos chega a ter seu mérito julgado, resultando em revisão na decisão final (10% das decisões).

Contudo, a tendência apontada se inverte em alguns poucos casos. Basta observar que, dentre os outros temas mais recorrentes no tribunal (seguridade social, servidor público e tributário), a quantidade de casos que terminam com uma decisão de mérito que revisa o ato questionado é consideravelmente superior ao que ocorre com os demais temas (29%, sobre a seguridade social; 24%, relativos a servidores públicos; e 14%, tratando de questões tributárias).

Nos casos envolvendo seguridade social e servidor público, a participação na fase de julgamento definitivo e nas decisões que importaram a revisão da atividade normativa do Poder Executivo Federal é significativamente maior que na fase de entrada (12% nos casos envolvendo seguridade social e 14% nos casos envolvendo servidor público).



2. FATORES DE ENTRADA

O presente capítulo teve como objetivo traçar um panorama do que é levado ao Supremo Tribunal Federal (STF) em matéria de atos normativos do Poder Executivo Federal, a partir da análise de alguns fatores, tais como temas, atores, tipos de atos normativos e tempo de questionamento (tempo entre a data do ato normativo e da ação no STF). Nesse primeiro momento, portanto, buscou-se compreender como as demandas judiciais sobre atos normativos do Poder Executivo Federal chegam ao STF, independentemente da resposta dada pelo tribunal à demanda.

2.1 O QUE CHEGA AO STF?

2.1.1 Criando uma classificação própria de temas

A criação de um critério de classificação dos temas julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF) constituiu um dos objetivos centrais da pesquisa. A consecução desse objetivo pressupõe um sistema de categorias temáticas útil e simultaneamente coerente. Para tanto, foram analisados dois modelos de classificação formulados por estudiosos da atuação do STF, um de Marcus Faro de Castro⁵ e outro de Werneck Vianna⁶. A despeito do rigor metodológico com que ambos foram concebidos, verificou-se que as categorias por eles criadas não eram suficientes para assegurar que tais modelos pudessem ser adotados nesta pesquisa.

O STF também procede a uma classificação própria dos temas das ADIs, ADCs e das ADPFs⁷. Não há disponível um quadro de referência que permita uniformizar as interpretações sobre as ações ajuizadas, podendo isso resultar na classificação de duas

5 CASTRO, Marcus Faro de. "O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política". Revista Brasileira de ciências Sociais, v. 12, n. 34, p. 147-156, 1997

6 BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins; VIANNA, Luiz Werneck. Dezessete anos de judicialização da política. Tempo social. Nov-2007, pp. 39-85

7 A classificação do STF encontra-se, por exemplo, na seção "Detalhes", do "Acompanhamento Processual" de cada ação. Cf., por exemplo, a classificação disponível no site do STF para a ADI nº 4100, no endereço <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=2626442>>.

ações idênticas de modo inteiramente diverso⁸. Há, ainda, casos em que a classificação se resume a “assuntos diversos”, bem como “administrativo” ou “constitucional”, termos bastante amplos que não permite compreender o real objeto da ação.

O grupo de pesquisa optou pela formulação de um critério próprio para aplicar a todos os casos analisados, a partir da leitura da ementa dos julgados e dos dispositivos normativos objeto de cada ação⁹. A categorização foi orientada para identificar especificamente os temas presentes no controle de constitucionalidade dos atos do executivo federal.

Em virtude da especificidade de muitos temas, foram criados subgrupos para algumas categorias, aptos a abrigar casos semelhantes. Isso se deu conforme o grau de recorrência de cada assunto, razão pela qual alguns temas foram divididos em sub-temas, ao passo que outros restaram mais genéricos, não havendo motivo para decompô-los.

As ações foram classificadas de acordo com os 20 temas abaixo: 1. Ambiental; 2. Civil/Comercial (societário); 3. Consumidor; 4. Direitos Fundamentais (4.1. Classificação indicativa, 4.2. Direito à informação, 4.3. Exercício profissional, 4.4. Liberdade de imprensa, 4.5. Posse de arma, 4.6. Sigilo); 5. Econômico (5.1. Empresa pública/Sociedade de economia mista, 5.2. Programa Nacional de Desestatização (PND), 5.3. Planos econômicos, 5.4. Regulação, 5.5. Sistema financeiro nacional); 6. Educação; 7. Eleitoral; 8. Financeiro (orçamento); 9. Índios/quilombolas; 10. Organização institucional (10.1. Agências reguladoras, 10.2. Autarquias e outros órgãos, 10.3. Ministério Público/Defensoria Pública, 10.4. Ministérios); 11. Outras políticas públicas (11.1. Crédito Rural, 11.2. Reforma agrária, 11.3. Salário mínimo); 12. Penal; 13. Processo (13.1. Administrativo, 13.2. Civil, 13.3. Constitucional, 13.4. Penal, 13.5. Trabalhista); 14. Processo Legislativo; 15. Seguridade Social (15.1. Assistência social, 15.2. Previdência, 15.3. Saúde); 16. Serviço Público (16.1. Concessão e Permissão, 16.2. Energia elétrica/Gás, 16.3. Portos, 16.4. Telecomunicações/Rádiodifusão, 16.5. Transporte); 17. Servidor Público (17.1. Cargo/contratação, 17.2. Concurso, 17.3. Direitos e prerrogativas, 17.4. Previdência, 17.5. Remuneração), 18. Trabalho, 19. Trânsito, 20. Tributário

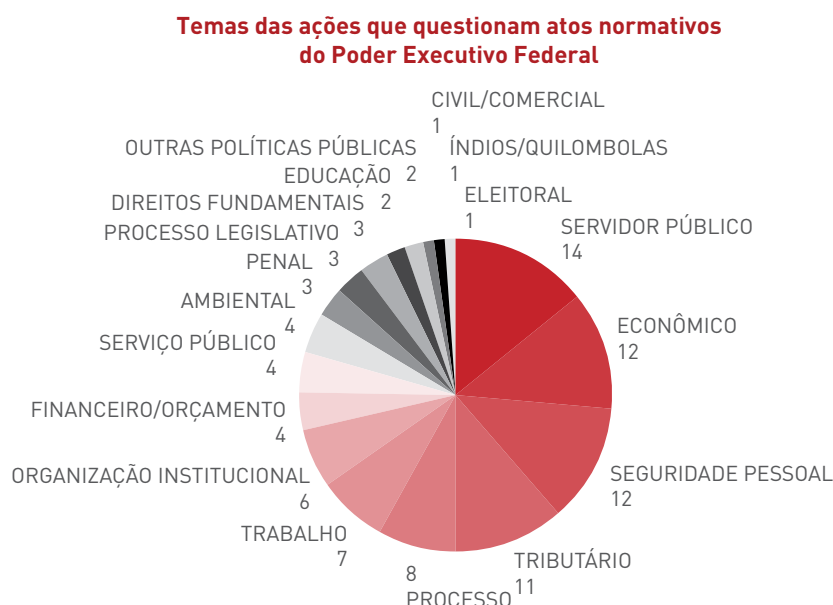
8 Cf., por exemplo, a ADI nº 736, ADI nº 1003 e ADI nº 1056.

9 Na seção “Petição Inicial”, do “Acompanhamento Processual” de cada ação, é possível consultar as seguintes informações: dispositivo legal questionado, fundamentação constitucional, resultado da liminar, decisão plenária da liminar, data de julgamento plenário da liminar, data de publicação da liminar, resultado final, decisão final, decisão monocrática da liminar, decisão monocrática final, incidentes, ementa, indexação, fim do documento. Por vezes, algumas dessas informações não estão disponíveis, porém o dispositivo legal questionado foi encontrado na totalidade dos casos e foi essa a nossa principal base para identificar a temática tratada na ação

Cada ação foi classificada por apenas uma categoria, com a finalidade de se extrair dados gerais dos temas mais recorrentes na pauta do tribunal, referentes a atos normativos do Executivo Federal. Além disso, procuramos não levar em consideração questões formais/processuais levantadas pelos ministros ou pela parte que ajuizou a ação. Ao contrário, o que conduziu a classificação feita foi a matéria de fundo dos dispositivos normativos questionados, à exceção do tema “Processo Legislativo”, como será visto.

2.1.2 Quadro geral de temas

O panorama geral dos temas que mais chegam ao STF pode ser observado no gráfico a seguir, que foi feito considerando-se o total de ações que questionam atos normativos do Executivo Federal (831 ações).



Os temas mais freqüentes do Executivo Federal apresentados ao STF foram: servidor público, econômico, seguridade social e tributário, correspondendo, juntos, a 49% das ações de controle concentrado. Ao longo deste trabalho será dado especial enfoque a esses temas.

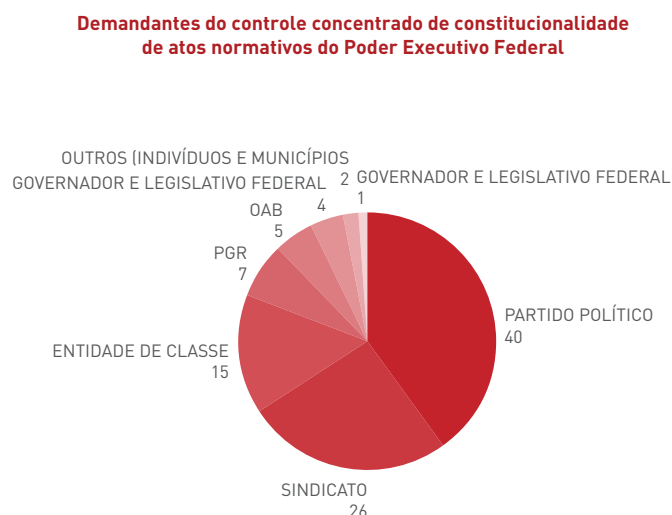
Para as análises posteriores, optamos por agrupar as categorias menos relevantes em um novo item. Dessa forma, aquelas que representavam de 0 a 1% do total (“consumidor”, “trânsito”, “eleitoral”, “índios/quilombolas” e “civil/comercial”) serão reunidas sob o mesmo título (“outros”) para que a análise do dado “temas” dentro de cada tipo de ato normativo seja mais precisa.

2.2 QUEM LEVA CASOS AO STF? PERFIL DOS ATORES

A Constituição prevê, em seu art. 103, os legitimados para a propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade¹⁰: Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa da Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado ou do Distrito Federal, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Partido político com representação no Congresso Nacional e Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

A partir dessa previsão constitucional, foram classificados os demandantes das ações de controle concentrado. Foram classificados todos os demandantes nessas categorias, independentemente de o STF ter, eventualmente, considerado esses atores como ilegítimos à propositura de ações de controle concentrado¹¹. Esse dado permite, sobretudo, mensurar quem demanda o STF acerca de atos normativos e políticas do Executivo Federal e não identificar o filtro de legitimidade ativa aplicado pelo STF.

O gráfico a seguir ilustra o número de casos de controle concentrado de constitucionalidade proposto por cada tipo de ator, levando-se em conta o universo total da pesquisa (831 ações):



10 Este era o rol de legitimados originalmente previsto para as ADIs, que foi posteriormente ampliado para ADCs com a Emenda Constitucional 45/2004. O mesmo rol foi ampliado para as ADPFs, por meio da Lei 9882/1999. Aplica-se também às ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, com regulamentação recente dada pela Lei 12.063/2009.

11 Foram incluídos no rol de demandantes também aqueles que não possuem legitimidade ativa prevista pela Constituição, como as ações apresentadas por indivíduos ou municípios.

Observa-se que partidos políticos, sindicatos e entidades de classe, juntos, representam os principais demandantes de avaliação de atos normativos do executivo federal no STF, sendo responsáveis por 79% das ações de controle concentrado, que revelam que eles não representam interesses homogêneos. Por esta razão foi dado maior enfoque à análise destes atores neste trabalho.

2.2.1 Partidos Políticos

Quando distribuídas as demandas dos partidos políticos ao longo do tempo, especialmente por períodos presidenciais, é possível notar que há uma alternância entre os partidos demandantes. Isso poderia indicar que há uma relação entre a tematização no STF e a composição político-partidária do governo federal.

Percebe-se, assim, que há uma grande diferença entre os partidos políticos com relação ao volume de demandas apresentadas, e em relação ao total de casos de iniciativa de partidos políticos. Nesse sentido, é de se destacar que somente o PT seja responsável por quase 40% do total de casos de iniciativa de partidos políticos. De seus 128 casos, 82 foram de iniciativa individual, ou seja, sem parceria com outros demandantes.

Além disso, é notável que os temas levados ao STF com maior frequência pelos partidos políticos (“econômico”, “servidor público”, “seguridade social”, “tributário”) correspondem também aos mais levados em geral. Contudo, são destacáveis as diferenças temáticas entre os partidos políticos que mais apresentam demandas, o que indica possível diversidade de agenda de prioridades e/ou interesses. Afinal, se a tendência geral dos partidos políticos é litigar os temas “econômico”, “servidor público”, “seguridade social”, “tributário”, nesta ordem, alguns partidos políticos destoam pontualmente.

Do cômputo total das ações que iniciaram no STF, o PT tem um pico de casos sobre processo legislativo, todos eles referentes ao trâmite de medidas provisórias, principalmente no ano de 1995. Sua ordem de temas mais frequentes parece se aproximar à de outros partidos (como PDT e PCdoB), com relação ao destaque do tema “seguridade social”. Já partidos como PFL/DEM possuem um histórico de litígio nos temas de “tributário”, “organização institucional”, “econômico” e “financeiro”. Do mesmo modo, PSDB, nos temas “financeiro” e “organização institucional”. Diferencia-se, ainda, o PPS com casos de “direitos humanos”. Ainda que apenas indicativos, trata-se de dados importantes.¹²

12 São indicativos porque não assertivos, uma vez que não é possível extrair conclusões apenas deles. Por exemplo, não é possível dizer, a

2.2.2 Entidades de Classe e Sindicatos

As entidades de classe e os sindicatos representam diversas atividades (profissionais, econômicas e de interesses difusos e coletivos), pelo que não podem ser tomadas como um todo homogêneo. Por constituírem um grupo de atores relevante – que litiga com frequência casos de atos normativos do executivo federal no STF – e para melhor compreender quem representam, merecem uma tentativa de classificação segundo seus interesses institucionais. Daí porque entidades de classe e sindicatos foram separadas, principalmente, com relação à sua finalidade econômica ou profissional. O intuito foi justamente o de refinar a análise o mais próximo possível de seu perfil de atuação¹³.

Dessa forma, as entidades de classe foram divididas em dois grandes grupos, as associações de interesses difusos e coletivos (sem subdivisões) e as associações de classe, subdivididas em categoria profissional e categoria econômica. A categoria profissional contempla tanto carreiras públicas (Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público, procuradores e advogados públicos, policiais, militares e outros), quanto carreiras privadas (profissionais liberais e outros). A sua vez, a categoria econômica abarca os setores primário (agricultura, aquicultura e pesca), secundário (indústria), terciário (comércio, finanças, serviços e outros) e outros (categoria residual).

Os sindicatos também foram divididos em dois grupos, o das entidades sindicais de empregadores e o das entidades sindicais de empregados. O primeiro foi classificado segundo as categorias econômicas acima descritas, salvo pelo setor primário que, na prática, somente representou a agricultura e a pecuária, neste caso. O segundo apresentou as mesmas carreiras públicas. Frise-se, contudo, que as carreiras privadas foram subdivididas em profissionais liberais, setor econômico primário (agricultura e mineração), setor secundário (indústria), setor terciário (comércio, finanças e serviços) e outros (categoria residual). Como se pode perceber, as subdivisões de cada tipo de entidade se comunicam.

priori, que tais partidos possuem uma agenda temática ou que priorizam determinado tema. Aqui, mais uma vez, os dados apontam para uma agenda de pesquisa futura.

13 A lista das entidades identificadas em cada categoria encontra-se no Apêndice V “Lista de Entidades de Classe e Sindicatos” (documento Word). Para agrupar de modo mais fidedigno as carreiras profissionais, seja quanto às atividades desenvolvidas, seja quanto ao seu caráter público ou privado, recorreremos às definições da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), de 2002, elaborada pelo Ministério do Trabalho e Emprego e disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br>. A classificação da presente pesquisa foi desenvolvida a partir do perfil das entidades demandantes, embora também possa ser realizada posteriormente em relação aos amici curiae. Neste relatório, como será visto, as entidades que participaram como amicus curiae foram classificadas apenas como entidades de classe e sindicatos e não segundo as subdivisões aqui apresentadas.

O que se notou foi que a maior parte das associações de classe de caráter profissional é composta por profissionais de carreiras públicas e que elas são parte de mais da metade das entidades de classe de modo geral (sem considerar as associações de interesses difusos e coletivos). Além disso, as associações de carreiras públicas estão presentes em maior número que os sindicatos da mesma categoria. Outra descoberta foi o peso da representação do setor terciário, entre os setores econômicos, seja nas entidades de classe, seja nos sindicatos.

Em uma outra abordagem dos dados, avaliou-se a distribuição das entidades de classe e sindicatos, indistintamente, segundo seu caráter profissional, econômico e de interesses difusos e coletivos. Tal observação permitiu melhor considerar a representatividade dos diversos grupos de interesse, em que obtêm destaque as entidades profissionais como um todo, quando comparadas às demais, dentre as quais despontaram as carreiras públicas. Por sua vez, entre as entidades econômicas, mostrou-se clara a representatividade do setor terciário.

O quadro geral de temas apresentados por entidades de classe e sindicatos mostrou que quase 70% dos casos versam sobre servidor público, seguridade social, tributário, trabalho e econômico. Constataram-se identidades de interesse entre as entidades e os temas apresentados, de modo que as entidades profissionais de carreiras públicas foram as principais responsáveis por demandas relativas a servidores públicos, enquanto as entidades econômicas do setor terciário foram as principais responsáveis por ações sobre tributário, econômico, seguridade social e trabalho.

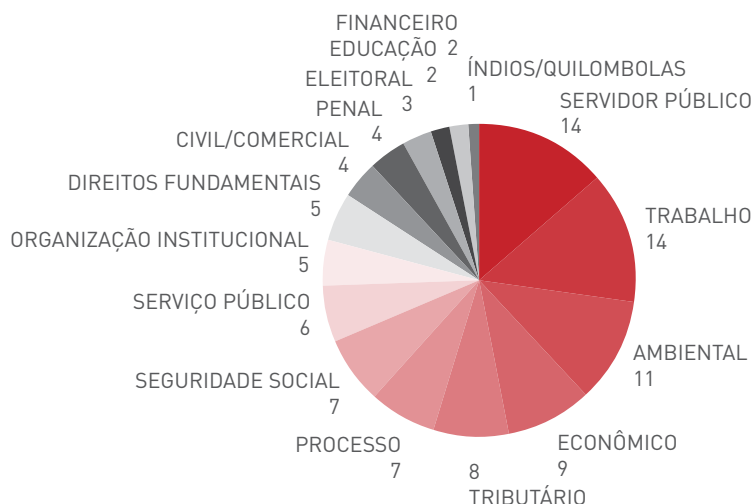
Os dados obtidos podem indicar a alta capacidade de mobilização judicial destes grupos na defesa de seus interesses, em relação a atos normativos do executivo federal, bem como podem refletir um recorte de legitimação ativa produzido pela própria Constituição.

2.2.3 Amicus Curiae

Além das entidades que apresentam demandas ao STF, há também aquelas que participam do debate constitucional de modo incidental, por exemplo, como *amicus curiae*. A atuação dos *amici curiae* pode servir também como termômetro do impacto esperado com a decisão judicial. Ele é um instrumento que permite a participação de um maior número de atores, por ser menos restritivo que o rol de legitimados à propositura de ações de controle concentrado no STF.

Do total de 831 casos que avaliam atos normativos do executivo federal, 111 receberam demandas de ingresso ao processo como *amicus curiae*. Estes casos versavam sobre:

TEMAS DOS CASOS COM AMICUS CURIAE



É interessante notar que os assuntos em que mais há participação de *amici curiae* não necessariamente correspondem aos mais levados ao STF (servidor público, econômico, seguridade social e tributário, respectivamente). Nessa diretriz, destaca-se a atuação dos *amici curiae* nos temas de “trabalho” e “ambiental”.

Observou-se haver uma sobre-representação das entidades que mais apresentam *amici curiae*, pois são elas também as que mais apresentam demandas ao STF. Com efeito, as entidades de classe e sindicatos despontam entre os *amici curiae* e são também os legitimados para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade no STF. Neste ponto, cumpre assinalar, contudo, que surge um ator novo nesse debate constitucional: as associações de interesse difuso e coletivo.

Das entidades que mais apresentam *amici curiae* no STF, os temas que debatem no STF são sindicatos (servidor público e trabalho), entidades de classe (servidor público e ambiental) e associação de classe (ambiental e econômico).

2.3 ONDE ESTES TEMAS SÃO DISCUTIDOS? TIPOS DE ATOS NORMATIVOS

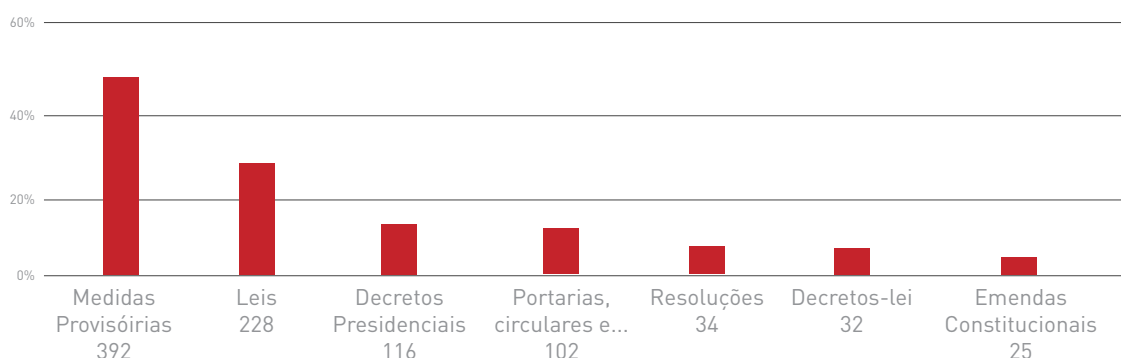
Feita a análise do quadro geral de temas e de quem os leva ao STF, cumpre analisar quais são os tipos de atos normativos oriundos do Executivo Federal que são questionados

perante o tribunal. Com o objetivo de traçar um panorama geral desses atos normativos, optamos por dividi-los em: “decretos-lei”, “medidas provisórias”, “decretos presidenciais”, “resoluções”, “portarias, circulares e outros”, “emendas constitucionais” e “leis”.

Faz-se necessário esclarecer que a análise quantitativa que apresentaremos a seguir foi guiada pela seguinte pergunta: “Quantas ações questionaram determinado ato normativo?” Isso quer dizer que tomamos como base o número de ações referente a cada tipo de ato normativo individualmente considerado.

Dessa maneira, há alguns apontamentos metodológicos fundamentais para que se compreenda os resultados obtidos: 1) Quando, em uma mesma ação, for questionada a constitucionalidade de, por exemplo, duas medidas provisórias, elas serão contabilizadas como apenas uma, visto que, nessa conta, prevalece o número de ações que questionam medidas provisórias ao invés da quantidade de medidas provisórias questionadas; 2) Uma vez que, como exposto acima, em uma mesma ação podem ser questionados mais de um tipo de ato normativo, o total sobre o qual trabalharemos será maior do que o número de ações selecionadas; 3) É possível que ações diferentes questionem um mesmo ato normativo.

Feitos esses esclarecimentos, prosseguiremos à análise dos dados:

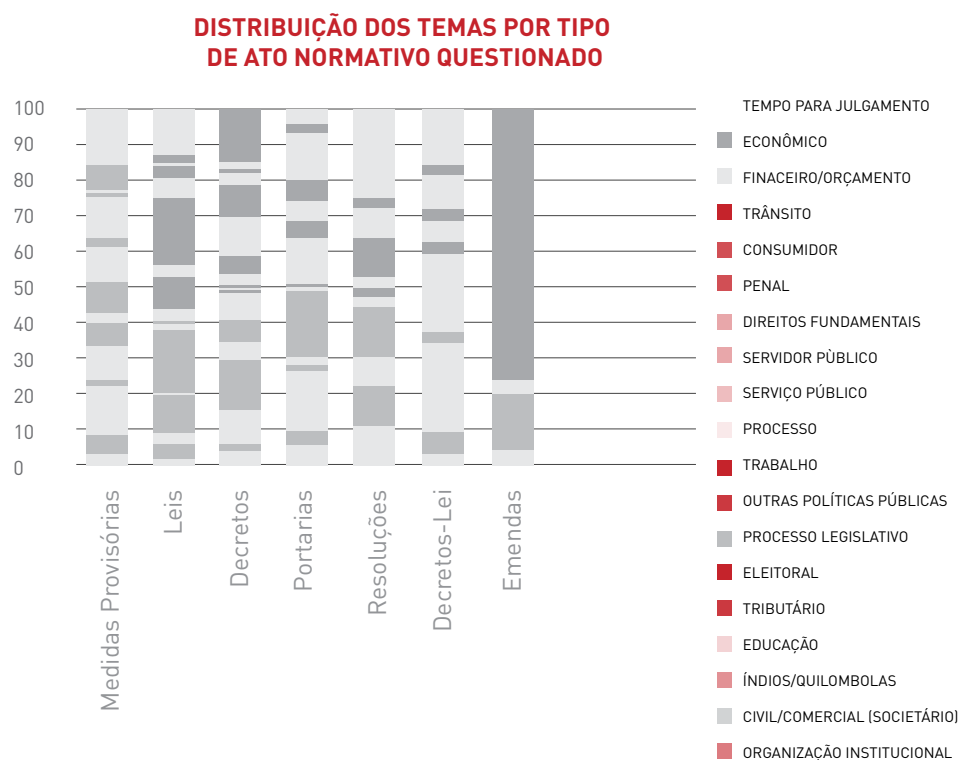


Percebe-se que os atos normativos oriundos do Executivo Federal mais freqüentemente questionados são as “medidas provisórias”. Elas correspondem ao valor expressivo de 392, perante um total de 929. Em seguida, as “leis” somam 228, os “decretos presidenciais” 116 e as “portarias, circulares, despachos, instruções normativas, atos, pareceres, orientações e ordens” somam 102.

Tendo em vista a forma como as medidas provisórias e as leis se sobressaíram frente aos demais, a análise feita a seguir será centrada nesses tipos de ato normativo.

2.3.1 Tipos de atos normativos X Temas

O gráfico mostra um panorama geral do cruzamento dos tipos de atos com os temas:



Não é possível notar qualquer informação que seja destoante, à exceção das “emendas constitucionais”, as quais se mostram um grupo quase homogêneo, com predominância do tema “servidor público”.

2.3.2 Medidas provisórias X Temas

Como demonstrado, dentre os atos oriundos do Poder Executivo Federal, as medidas provisórias mostram-se mais relevantes por conta da frequência com a qual elas são questionadas no STF.¹⁴ Além disso, o controle de constitucionalidade das medidas provisórias constitui um tema relevante do ponto de vista político. Isso porque as medidas provisórias são um instrumento institucional disponível ao Executivo que lhe garante o poder de agenda, mostrando, ao longo dos anos, prioridades políticas.

14 Feitas as devidas ressalvas metodológicas. Cf. Tópico 1.

Nesse primeiro momento - voltado aos fatores de entrada - busca-se ilustrar os temas das medidas provisórias que têm sua forma e/ou conteúdo questionados no Supremo. Percebe-se que o “direito econômico” é o primeiro da lista, representando 15% do total. Em seguida, estão “seguridade social” (13%), “servidor público” (11%), “tributário” (10%) e “processo” (10%). Ou seja, os temas mais presentes, à exceção de “processo”, são os mesmos que apareciam com maior frequência na análise geral. Logo, não há o questionamento reiterado de algum tema de medidas provisórias que fuja do padrão constatado para os outros tipos de atos normativos.

Como visto no Gráfico 10, acima, o tema de maior destaque é o “direito econômico”. Essa categoria comporta as questões relativas à atuação do Estado *no e sobre* o domínio econômico, abarcando quatro sub-temas: (1) Programa Nacional de Desestatização; (2) Planos econômicos; (3) Regulação; (4) Empresa pública e sociedade de economia mista; e (5) Sistema Financeiro Nacional. O tema (3), “regulação”, representa 58% das MPs sobre direito econômico questionadas.

Dentro da categoria “regulação”, foram contempladas todas as ações cuja impugnação incidia sobre atos normativos que disciplinavam atividades econômicas diversas das consideradas como serviço público¹⁵. As categorias “Programa Nacional de Desestatização”, “planos econômicos” e “sistema financeiro nacional” foram criadas por conta do volume de casos que assim poderiam ser classificados. Seria possível, no entanto, enquadrar esses três sub-temas no sub-tema mais genérico “regulação”, o que aumentaria consideravelmente o percentual (de 58 para 90%), atingindo quase a totalidade das ações. Essas quatro categorias – “PND”, “planos econômicos”, “sistema financeiro nacional” e “regulação” – revelam normas relacionadas ao perfil regulador do Estado, ao contrário da categoria “empresa pública/ sociedade de economia mista”, que se volta ao Estado enquanto agente econômico diretamente participante do processo produtivo.

Como a presente pesquisa tem um recorte específico, se limitando à revisão dos atos do Executivo Federal pelo STF, não é possível afirmar ao certo o fator que justifica esse cenário.

15 Foram incluídas nessa categoria temas como, por exemplo, a determinação do valor de mensalidades escolares (ADI nº 1126), a publicidade de produtos fumígenos (ADI nº 3311), o plantio e a comercialização de alimentos transgênicos (ADI nº 3328). A regulação do exercício profissional, envolvendo associações e entidades classe, especialmente de profissionais liberais, a exemplo do Conselho Nacional de Medicina (ADI nº 3408) também foram incluídas nesta categoria.

De um lado, pode ser que haja uma produção normativa de medidas provisórias maior nesse tema (“regulação”), o que torna sua predominância no Supremo uma tendência natural. De outro lado, pode ser que as medidas provisórias destinadas à regulação econômica sejam mais polêmicas e, por isso, recebam mais críticas de diversos atores perante o tribunal.

O segundo tema mais presente é “seguridade social”, o qual também foi desmembrado em alguns sub-temas no momento da classificação: (1) Previdência Social; (2) Assistência Social; (3) Saúde. Dentre eles, predomina a “previdência social”, correspondendo a aproximadamente três quartos do total:

Ainda, é importante pontuar que, em termos quantitativos, o tema que sucede a “seguridade social” é “servidor público”. A categoria “servidor público”, por sua vez, se for desmembrada de acordo com a classificação inicial, revelará o seguinte: (1) Concurso; (2) Remuneração; (3) *Previdência*; (4) Cargo/contratação; (5) Prerrogativas e direitos.

Vê-se, portanto, a existência da “previdência” como sub-tema. Esses casos foram deixados de fora da categoria “seguridade social” por existir outra categoria destinada especificamente aos servidores públicos, o que é resultado do volume de ações encontradas acerca do tema. Assim, se somarmos as ações que questionam MPs sobre previdência (genérica) e previdência dos servidores, teremos um total de 50 ações:

Esse número mostra-se relevante frente ao universo considerado, visto que representa 12,75% das medidas provisórias. Assim como a conclusão referente ao tema “regulação”, não é possível chegar a uma resposta única e certa sobre a razão da entrada de um número tão significativo de ações que questionam medidas provisórias sobre “previdência social”.

2.3.3 Leis X Temas

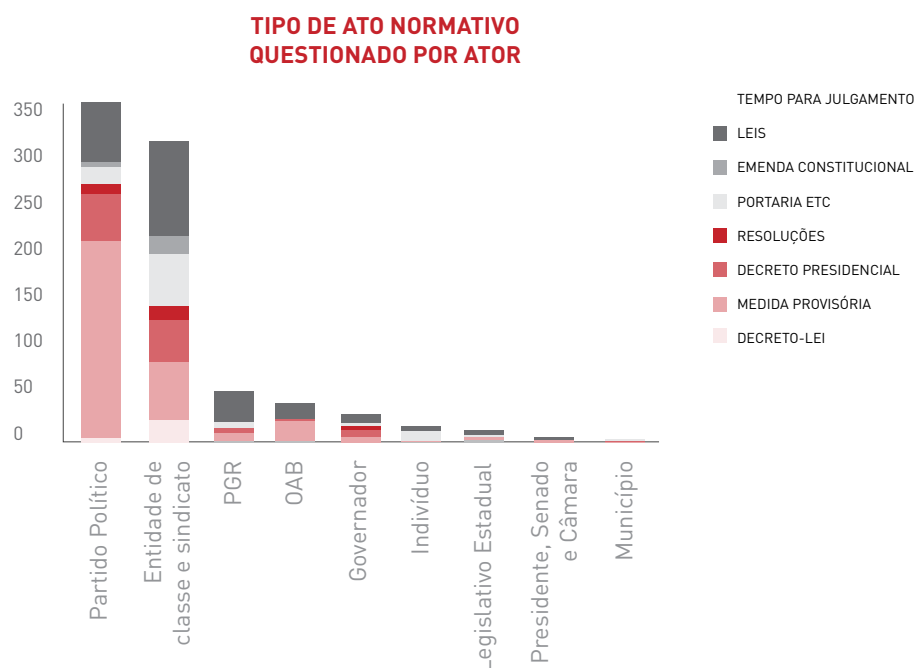
Como demonstrado anteriormente, depois das medidas provisórias, as leis configuram o tipo de ato normativo mais questionado no STF. Ocupam os primeiros lugares da lista: “servidor público” (17%), “tributário” (17%), “econômico” (13%) e “seguridade social” (11%).

No caso das leis, os sub-temas da categoria “servidor público” se distribuem de forma quase equitativa, não havendo qualquer um que mereça destaque. No que diz respeito ao tema “tributário”, ele se refere às leis que instituem as mais diversas forma de tributo, não havendo sub divisões.

Retomando o propósito inicial de identificar quais são os temas que estão sendo levados ao STF por meio dos atos normativos mais significativos numericamente – MPs e leis – conclui-se que se destacam quatro temas: “econômico”, “seguridade social”, “servidor público” e “tributário”.

2.3.4 Atos Normativos X Atores¹⁶

Feito esse levantamento de dados, resta a questão: Quem são os atores responsáveis por levar MPs e leis ao STF?



Do rol de legitimados analisado, fica evidente que os partidos políticos são os principais responsáveis por questionar a constitucionalidade de medidas provisórias, ao passo que as entidades de classe e sindicatos são responsáveis, em grande medida, pela chegada de leis ao STF.

Do rol de legitimados analisado, fica evidente que os partidos políticos são os principais responsáveis por questionar a constitucionalidade de medidas provisórias, ao passo que as entidades de classe e sindicatos são responsáveis, em grande medida, pela chegada de leis ao STF.

¹⁶ Para este tópico, deve ser considerado o mesmo apontamento metodológico feito nos tópicos anteriores com relação ao número total de ações. Essa noção é fundamental para que se compreenda o número total de ações aqui consideradas.

Esse cenário é interessante por conta da questão que já foi mencionada anteriormente. Sendo a medida provisória um mecanismo de atuação do Executivo que revela prioridades governamentais, é de se esperar que os atores envolvidos com a chegada desses atos normativos ao STF sejam os partidos políticos. De 314 medidas provisórias questionadas, os partidos políticos são responsáveis por 206. Uma hipótese que poderia ser formulada a partir dessa constatação é a de que os partidos políticos vêm no Tribunal mais uma arena de disputa, porém o presente trabalho não dispõe de mecanismos suficientes para testá-la.

No que diz respeito às leis, de 226, 98 são levadas por sindicatos e entidades de classe.

Vê-se que a atuação desses dois atores se dá predominantemente em relação a esses dois dispositivos normativos. No caso dos partidos políticos, essa predominância é muito expressiva, enquanto que, no caso dos sindicatos e entidades de classe, há maior variedade de atos questionados.

2.4 O TEMPO DE QUESTIONAMENTO É UM FATOR DE ANÁLISE IMPORTANTE? HIPÓTESES

Ao longo de uma ação judicial, observam-se diversos intervalos temporais: entre a atuação do processo e a decisão liminar, entre a liminar e a decisão final, entre os recursos, entre o protocolo da demanda e o trânsito em julgado. Tais interregnos serão considerados nos próximos tópicos. Neste momento, interessa focar o tempo de questionamento, ou seja, o decurso temporal existente entre a publicação da norma e o ajuizamento da ação que discute sua constitucionalidade.

Ele constitui um fator de entrada relevante na análise do perfil de funcionamento do Supremo Tribunal Federal à medida que para compreender a estrutura institucional da Corte cumpre considerar o modo como a ela são colocadas as questões de sua competência, o que inclui a tentativa de apreensão do uso social a que, na prática, é destinada pelos demandantes. Ora, o tempo de reação a uma norma é um dos indícios importantes desse uso, podendo ter muitos significados (que não necessariamente se excluem mutuamente).

As possíveis implicações do fator de tempo de questionamento podem apontar quem são os atores mais reativos, os que estão perdendo nas negociações políticas com o governo, os que mais comumente têm utilizado o STF como instrumento de pressão e barganha

políticas e/ou quais apresentam estruturas jurídicas mais capazes de oferecerem respostas judiciais rápidas. Contudo, não é possível precisar com certeza quais dessas hipóteses extrajurídicas se verificam em cada caso, haja vista que isso exigiria que se conhecessem informações que fogem ao escopo desta pesquisa.

A dificuldade de identificação das causas implicadas em certos dados, contudo, não isenta o trabalho de verificar padrões, isto é, informações reiteradas que talvez justamente traduzam em números concretos os mencionados fatores extrajurídicos. Ao longo do trabalho, desenvolveram-se hipóteses e conclusões a partir das informações disponíveis que, quanto ao tempo de questionamento, foram divididas e analisadas nestes agrupamentos: 1 a 5 dias, 6 a 10 dias, 11 dias a 1 mês, 1 mês (e um dia) a 6 meses, 6 meses (e um dia) a 1 ano, 1 ano (e um dia) a 2 anos, 2 anos (e um dia) a 3 anos, 3 anos (e um dia) a 5 anos, 5 anos (e um dia) a 10 anos, 10 anos (e um dia) a 20 anos, e superior a 20 anos. Neste passo, cumpriu indagar: “Quais atores ajuízam ações mais rápida e mais lentamente?”, “Quais temas são questionados com maior e menor tempo?” e “Quais atos costumam ser objeto das ações ajuizadas com maior e menor rapidez?”.

Conforme já exposto no item (2) os legitimados do art. 103 da Constituição Federal que mais ajuízam ações de controle concentrado de constitucionalidade são os partidos políticos e as entidades de classe e sindicatos. Nota-se que se trata dos mesmos demandantes cujas ações apresentam os menores intervalos de tempo de questionamento. Com efeito, em quase um quarto dos casos (22%), os partidos questionaram as normas em até dez dias de sua promulgação e, em três quartos (73%), nos seis primeiros meses. Já os sindicatos e associações manifestaram-se antes de seis meses da publicação da norma em 59% das vezes. E isso se aplica a um volume bastante considerável de ações (329 e 325), juntas respondendo por mais de 80% do total.

Considerando que ambos os legitimados são os agentes mais reativos de todos, não somente quanto ao tempo de questionamento, senão que também quanto ao montante de demandas, importa questionar: será que mesmo atuando tanto e tão rapidamente, tais grupos ajuízam ações com a mesma proporção de sucesso que os demais legitimados, que intervêm menos e em mais tempo? Ou esse fenômeno se manifesta trazendo em seu bojo certo comprometimento da qualidade das ações ou mesmo da viabilidade das teses

jurídicas apresentadas?¹⁷ Ademais, também é preciso considerar se há assuntos que se mostram mais sensíveis a certos agentes, provável razão pela qual sejam desde logo levados a julgamento.

Pôde-se atestar que, em termos absolutos, o maior volume de ações de controle concentrado de constitucionalidade de atos do Executivo Federal trata dos temas de servidores públicos, seguridade social, direito econômico e direito tributário, basicamente os mesmos temas que costumam ser objeto das medidas judiciais adotadas com maior rapidez. Com efeito, as ações ajuizadas nos três menores tempos (de um dia a um mês da edição da norma) versam sobre direito econômico, servidores públicos, seguridade social e direito tributário. A partir dessa informação se infere, *prima facie*, que estes são temas sensíveis para a parcela mais atuante dos legitimados – os partidos políticos e as entidades sindicais –, de forma que, não por acaso, são também os de maior reincidência no STF (em quantidade).

Embora isso possa ser verdadeiro, não se deve concluir, por tal razão, que os temas suscitados em ações com maiores tempos de questionamento sejam menos sensíveis aos atores que as ajuizaram. O exemplo dos direitos fundamentais vem lembrar que não convém assumir o tempo como critério taxativo para a classificação da agilidade ou dos interesses dos diversos atores, haja vista que a “demora” para o ajuizamento pode decorrer do momento histórico vivido (p. ex., o regime político em vigor).

O que se nota é que, diferentemente do direito financeiro (orçamentário), tributário e econômico¹⁸, marcados pelo caráter imediato dos ajuizamentos, quiçá em virtude da própria natureza dessas matérias e da eventual perda de eficácia das medidas pretendidas com o decurso do tempo, o assunto “servidor público” se mostrou transversal no tempo. É possível que esse dado se relacione de alguma maneira com o fato de as funções públicas serem marcadas pela estabilidade de forma que circunstâncias jurídicas continuem sendo importantes para grande parcela de interessados mesmo após dez ou vinte anos de seu estabelecimento.

Quanto ao elo envolvendo o ato normativo apreciado, o tempo de questionamento de

17 Essas perguntas serão respondidas ao cabo da pesquisa

18 Exceção feita ao subgrupo dos planos econômicos, que apresenta ações com objetos bastante retroativos

uma norma, os temas em jogo e os demandantes, notou-se que os processos envolvendo medidas provisórias foram os ajuizados com maior rapidez: 21% das ações não ultrapassam os primeiros dez dias de vigência do ato e 82% delas, os primeiros seis meses. A sua vez, 16% das leis são questionadas em até dez dias e 55% delas em até um ano. Trata-se justamente das duas espécies normativas mais impugnadas via controle concentrado.

A composição dessas informações enseja a conclusão de que os partidos políticos e as entidades sindicais, os maiores atores de ações de controle concentrado de constitucionalidade, na maior parte das vezes questionam, com a maior celeridade observada, leis e medidas provisórias acerca de direito econômico, tributário, seguridade social e servidor público (nem sempre nesta ordem).

3. O QUE É FEITO NO STF?

3.1 ANÁLISE DA RESPOSTA DO STF

No presente tópico, são analisadas variáveis internas ao STF que de algum modo podem, isolada ou conjuntamente, influenciar sua atividade de controle da constitucionalidade de atos normativos originados do Executivo Federal. Essas variáveis internas gravitam em torno do que se denominou “resposta do STF”. Para efeitos deste trabalho, a resposta do STF não é considerada apenas aquela oferecida pelo tribunal em uma decisão final, com julgamento de mérito. Isso porque, a rigor, o que o tribunal faz ao apreciar um pedido de liminar é rever ou não o ato normativo impugnado, ainda que o faça em caráter temporário.

Dessa forma, em termos de efeitos imediatos, não há que se falar em distinção entre a revisão do ato normativo na decisão de mérito e em sede de liminar, suficiente para impedir uma análise conjunta desses dois tipos de resposta oferecida pelo STF. Além disso, é necessário desconstruir a idéia segundo a qual a única resposta de um tribunal somente pode ser aquela da qual decorre a *coisa julgada*, e que “diz qual é o direito de forma definitiva”. Uma série de dados colhidos na pesquisa sugerem que as manifestações do tribunal acerca da constitucionalidade do ato questionado, ainda que em sede de liminar, igualmente têm potencial para influenciar o comportamento dos diferentes atores envolvidos no controle de constitucionalidade de atos normativos do Poder Executivo Federal.

Dessa forma, considerou-se que houve alguma resposta do STF quando: (a) o tribunal proferiu decisão de mérito (seja para reconhecer o vício, seja para afastar a alegação de inconstitucionalidade); (b) o pedido de liminar foi apreciado (quer para indeferi-lo, quer para concedê-lo, suspendendo a eficácia do ato impugnado).

De um total de 831 ações analisadas, 585 (ou 70%) não tiveram qualquer tipo de resposta do tribunal, seja porque ainda aguardam julgamento (e sequer foi apreciado o pedido de liminar), seja porque foram extintos sem manifestação do tribunal acerca da constitucionalidade do ato (quer em sede de liminar, quer no julgamento de mérito).

No caso dos processos extintos, não houve resposta do STF (i) ou porque o pedido de liminar não foi apreciado, (ii) ou porque o processo foi extinto sem julgamento de mérito

(o que, por sua vez, também é causa prejudicial, que obsta a apreciação do pedido de liminar). O Gráfico 1, apresentado no item 1.1 da presente pesquisa, retrata os casos em que houve uma resposta do STF, extintos ou não, bem como em que consiste essa resposta – se em sede de liminar, ou em decisão de mérito, bem como se resultou ou não em revisão (liminar ou definitiva) do ato questionado.

O mesmo gráfico ilustra o universo reduzido de casos abrangidos pelo recorte inicialmente proposto. Das 831 ações analisadas, apenas 48, ou 6% do total de casos impugnando atos normativos originados do Executivo federal tiveram seu mérito examinado pelo tribunal, sendo que, em 24%, a resposta oferecida constitui-se apenas da decisão proferida em sede de liminar. Em vez de restringir a análise aos casos em que houve julgamento de mérito, a presente pesquisa considera também as respostas oferecidas pelo STF em sede de liminar. Dessa forma, a análise a seguir exposta foi realizada sobre os 191 casos em que houve algum tipo de resposta oferecida pelo STF, seja em sede de liminar, seja em decisão final, sobre o mérito.

3.2 A RESPOSTA EM SEDE DE LIMINAR: O PAPEL DAS DECISÕES LIMINARES NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

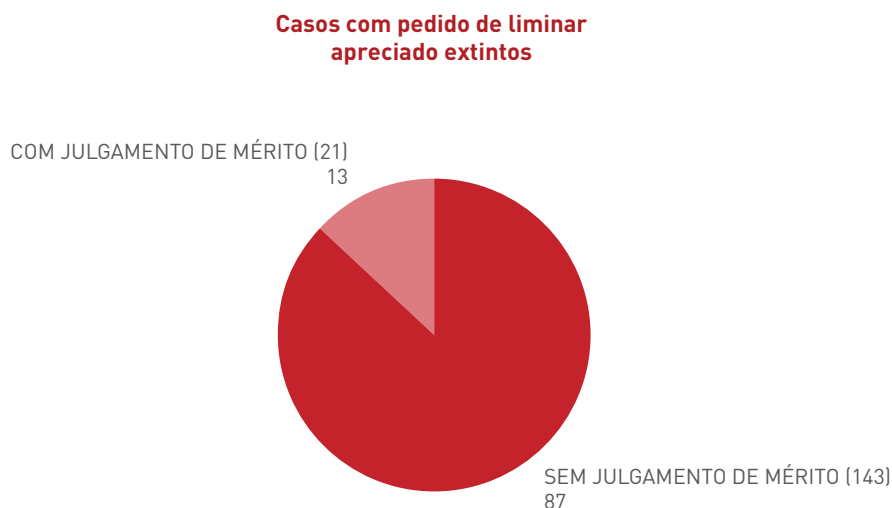
A opção por expandir o universo de pesquisa, inicialmente restrito às decisões finais, incluindo no recorte do material analisado também as respostas oferecidas pelo STF em sede de liminar, se justifica por diversas razões.

Das 831 ações ajuizadas perante o STF para exame da constitucionalidade de atos normativos que tiveram origem no Executivo Federal, em 759 (91,3%) havia pedido de liminar para suspender a eficácia do ato impugnado¹⁹. A relevância da liminar no controle concentrado também decorre do fato de que, como visto no tópico anterior, em um grande número de casos, a resposta oferecida pelo STF se limita à decisão proferida em sede de liminar.

Esse dado é claramente ilustrado no gráfico abaixo. Nele, é possível verificar que, na

19. Importante salientar que o papel das decisões liminares ganhou força com a regulamentação das “ações constitucionais” (ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental), por meio da Lei nº 9.868/99 e da Lei nº 9.882/99, que também disciplinam o procedimento e os efeitos da concessão de liminares em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

grande maioria dos casos (87%), o pronunciamento do tribunal se deu em apenas uma oportunidade, quando da apreciação do pedido de liminar. Em outras palavras, a decisão liminar foi a única resposta oferecida pelo STF.

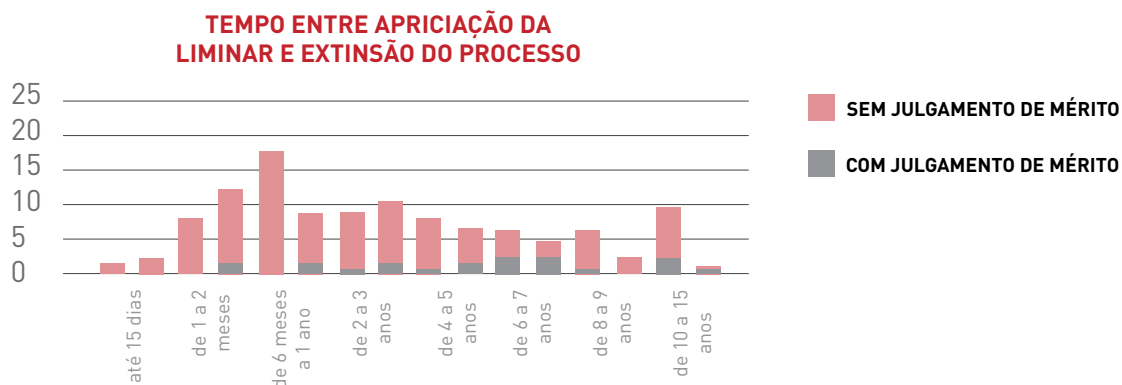


Em certo sentido, esse dado também serve para enfraquecer a noção de mera transitoriedade da decisão liminar do tribunal, que teria efeitos limitados, comparativamente aos da decisão final. De um ponto de vista prático, a decisão da liminar produz efeitos imediatos tanto quanto uma decisão definitiva de mérito. Isso porque a decisão liminar, tal qual a definitiva, repercute diretamente no comportamento dos atores envolvidos no processo de controle concentrado de constitucionalidade. Ademais, nesse cenário, a decisão liminar, pelo fato de ser a única resposta do tribunal, também adquire contornos de definitiva, haja vista que o tribunal não volta a se manifestar sobre a questão. Vale notar que esse fenômeno, independe do tipo de resposta oferecida na decisão sobre o pedido de liminar. Tanto nos casos em que a liminar não é concedida, quanto nos casos em que ela é concedida, suspendendo a eficácia do ato, a taxa de casos que chegam à fase de exame final de mérito é bastante semelhante²⁰.

De todo modo, esses dados apontam para o seguinte fenômeno: os casos cujo pedido de liminar foi apreciado pelo tribunal tendem a ser extintos sem julgamento de mérito. Assim, a tendência observada nos casos com pedido de liminar apreciado, mas sem revisão

²⁰ Dentre os casos extintos, com pedido de liminar apreciado e revisão da atividade normativa do Poder Executivo, 16% foram extintos com julgamento do mérito, e 84% foram extintos sem julgamento do mérito. Nos casos em que não houve revisão em sede de liminar, esses números são semelhantes: 11% com julgamento de mérito; e 89% extintos sem julgamento do mérito.

da atividade normativa do Poder Executivo federal (leia-se, sem suspensão transitória da eficácia do ato impugnado), é a extinção do processo sem julgamento de mérito. As possíveis causas dessa tendência serão discutidas no tópico seguinte. Importante ressaltar, por fim, que também foi verificado se os casos com julgamento de mérito foram afetados de algum modo pelo tempo em que a liminar produziu efeitos (vigorou). Apurou-se que o fator tempo, em nada altera a taxa de casos em que há julgamento de mérito, e daqueles que são extintos apenas com o pedido de liminar apreciado. O gráfico abaixo cuida da distribuição desses dados de acordo com o tempo decorrido entre a apreciação da liminar e a data de extinção do processo.



O levantamento dos dados indica que grande parte dos casos encerrados sem julgamento de mérito teve uma resposta do tribunal apenas em sede de liminar, ou seja, foram extintos antes do julgamento de mérito. Por meio do levantamento dos dados, chegou-se a um tipo específico de caso que não alcançam uma resposta final do tribunal, ou seja, que, muito embora tenha o pedido de liminar apreciado, são extintos antes mesmo de ter seu mérito examinado pelo STF. Dessa forma, foi possível traçar o seguinte perfil dos casos que não chegam a ter o mérito analisado pelo tribunal, e, portanto, não têm uma resposta final: (a) casos envolvendo Medidas Provisórias; (b) tendo como autor um ou mais partidos políticos; (c) com questionamento recente.

As hipóteses levantadas para explicar esses resultados têm relação com três fatores, basicamente: (a) o tipo de ato normativo questionado; (b) os atores ou demandantes, que ajuízam a ação; (c) o tempo entre a edição do ato e o seu questionamento perante

o STF²¹. Relativamente ao primeiro fator (tipo de ato normativo questionado), o cruzamento dos dados coletados permite concluir que, das 143 ações com apreciação do pedido de liminar, mas sem julgamento de mérito, a maior parte tem por objeto medidas provisórias (97) e leis de iniciativa do Poder Executivo Federal (21), tal como os dados gerais apontados na primeira parte do trabalho.

Notou-se que, em termos proporcionais, apenas uma parte reduzida dos casos que têm por objeto o controle de constitucionalidade de Medidas Provisórias (8%) chegam à fase de análise de mérito pelo tribunal. Esse percentual é bastante diferente no caso das leis de iniciativa atribuída ao Executivo federal (36%). A alta taxa de extinção sem julgamento do mérito das ações que envolvem Medida Provisória (92%) pode ser explicada pelo fato de que grande parte desses casos não chega a ter o mérito analisado por perda superveniente do objeto impugnado, após a apreciação do pedido de liminar.

Essa perda do objeto pode ter duas causas distintas: uma que é resultado da atuação do Poder Executivo Federal, e outra que pode ser atribuída ao comportamento do demandante, que ajuizou a ação²². No primeiro caso, a perda do objeto pode resultar da atuação do Executivo, ao não reeditar a Medida Provisória, que deixa de produzir efeitos ao término de seu prazo de vigência. Além disso, também é possível que o Executivo federal recue, e reedite o ato sem o suposto vício apontado. Por outro lado, a perda de objeto decorre do comportamento do demandante, quando o ato é reeditado, com a manutenção do conteúdo do dispositivo questionado, mas o autor não adita a inicial, para incluir a Medida Provisória reeditada.

Dos 62 casos envolvendo medidas provisórias, destacados nos gráficos abaixo, nos quais partidos políticos figuravam como autor da ação, 59 (ou 95%) tiveram desfecho sem que fosse apreciado o mérito do processo. Esse dado mostra que o “índice de sucesso” alcançado por esse tipo de demandante (no sentido de obter uma resposta de mérito do tribunal) é consideravelmente reduzido.

21 As hipóteses relativas à possível contribuição do tempo para a extinção dos processos sem julgamento do mérito serão discutidas nos tópicos seguintes.

22 Importante ressaltar que, dentre esses casos, encontram-se também aqueles julgados pelo rito previsto no artigo 12, da Lei nº 9.868/99, hipótese em que o relator pode submeter a ADI diretamente ao julgamento definitivo do plenário. Nesses casos, os processos foram extintos, tendo o pedido de liminar sido julgado prejudicado em função da perda de objeto, tendo sido computados, na presente pesquisa, no grupo de casos extintos sem julgamento do mérito.

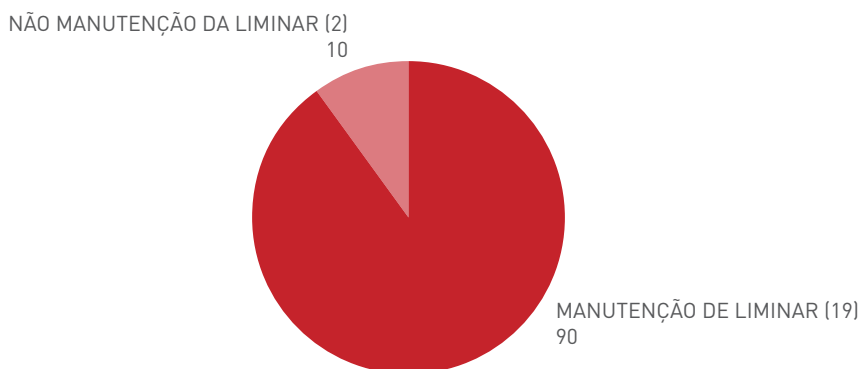
Um pouco diferente é o caso, por exemplo, das entidades de classe e sindicatos, cujo total de casos com mérito apreciado chega a 17% (4 casos, ante 24, que são extintos sem o mérito ser apreciado. Possivelmente, esses resultados são mais bem compreendidos ao buscarmos relacioná-los com o tempo de questionamento, tendo em vista que é relativamente curto o tempo de questionamento das Medidas Provisórias nos casos de extinção por perda do objeto, sendo o STF acionado logo após a edição do ato.

Esses dados, analisados em conjunto, permitem interpretar esse cenário de duas formas distintas. A primeira delas é que (i) os questionamentos levados a efeito pelos partidos políticos são pouco consistentes, haja vista que se apresentam como meras reações formatadas de afogadilho, em face do inconformismo com o resultado obtido na esfera política, em uma tentativa de reverter no Judiciário o que não conseguiu nas instâncias legislativas. Da mesma forma, também é possível que, ao ser acionado perante o Supremo, (ii) o Executivo reconheça que tenha produzido um ato normativo “defeituoso”, e de maneira apressada reedite uma Medida Provisória isenta de vícios (ou mesmo sequer a reedite), hipótese cogitada ante a relativa rapidez da reação do Executivo.

3.3 MANUTENÇÃO DAS LIMINARES

Os dados colhidos demonstram que o tribunal tende a confirmar as decisões liminares, ao decidir sobre o mérito da questão, como se vê no gráfico abaixo:²³

CASOS COM APRECIAÇÃO DO PEDIDO DE LIMINAR E JULGAMENTO DE MÉRITO



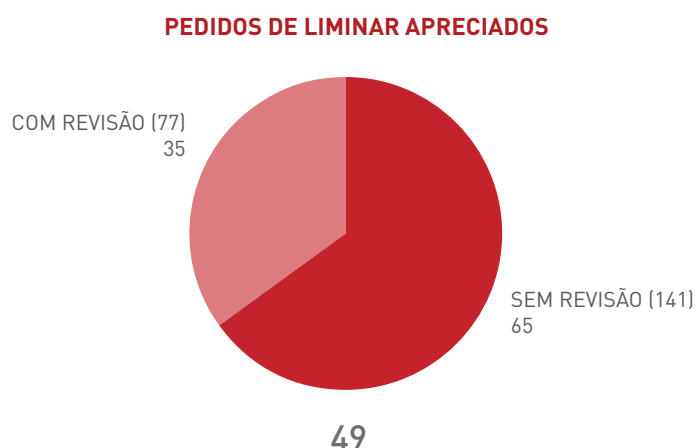
²³ Necessária uma ressalva, tendo em vista que esses casos analisados correspondem a apenas 13% (21) de todos os casos com pedido de liminar apreciado. Os demais casos (143, ou 87%) foram excluídos da análise, uma vez que tiveram o pedido de liminar apreciado, contudo não há decisão de mérito.

Caso esses dados sejam confrontados com os dados relativos ao momento do julgamento final (intervalo entre a apreciação da liminar e a decisão final, sobre o mérito), é possível verificar que, na distribuição no tempo, os únicos dois casos em que a decisão final foi contrária à liminar apresentam uma semelhança: foram julgados após dez anos da data da decisão sobre o pedido de liminar, o que apenas confirma que se trata de exceções. Aparentemente, o que se observa é o fato de a questão estar sendo analisada em sede de liminar parece não servir de “estímulo” para que o tribunal “barre mais”, ou “tolere mais” os atos do executivo, já que sua decisão, praticamente em todos os casos, coincide com a decisão final..

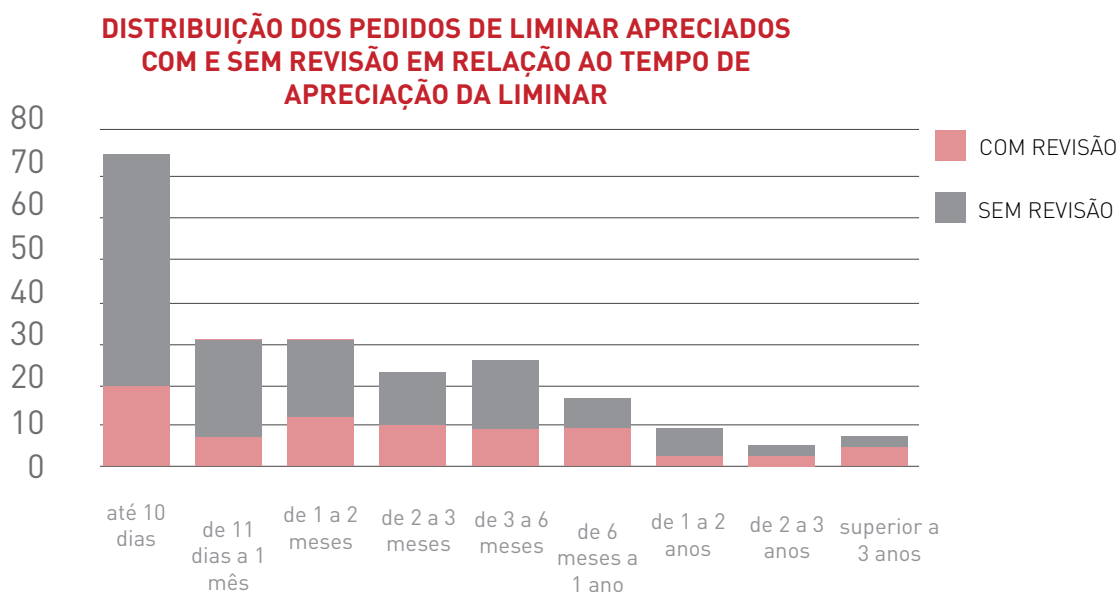
3.4 COMO É A RESPOSTA DO STF EM SEDE DE LIMINAR?

Tendo em vista a importância das decisões liminares para o controle de constitucionalidade dos atos normativos originários do Poder Executivo Federal, destacada anteriormente, é fundamental analisar os dados relativos à apreciação dos pedidos de liminar pelo STF. Os objetos da análise empreendida neste tópico são as informações referentes aos atos normativos, aos autores das ações que tiveram pedido apreciado em sede de liminar, à dimensão temporal, tanto do questionamento realizado, como também das decisões proferidas pelo STF e ao resultado dessas decisões. Pretende-se aqui apresentar eventuais tendências de comportamento referentes aos efeitos das decisões proferidas pelo STF, à utilização desses efeitos por determinados grupos de atores e à atuação do STF na apreciação desses pedidos.

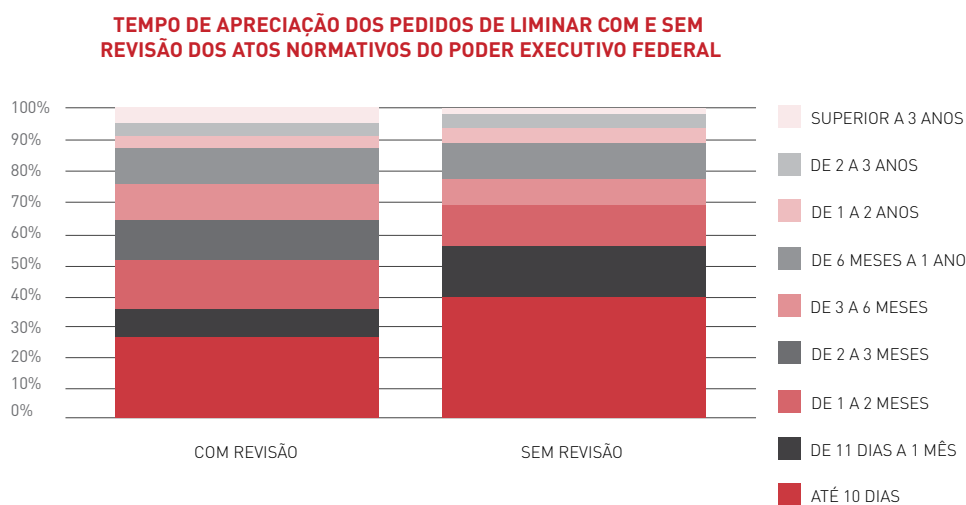
Em primeiro lugar, tem-se que a maioria das decisões proferidas pelo STF em sede de liminar não implica a revisão da atividade normativa do Poder Executivo Federal, como demonstra o gráfico abaixo:



As decisões que não acarretam revisão da atividade normativa do Poder Executivo Federal tendem a ser proferidas de maneira mais célere pelo STF. É o que indica o gráfico abaixo, que demonstra a distribuição dos pedidos apreciados com e sem revisão da atividade normativa do Poder Executivo Federal com relação ao tempo em que essas decisões foram proferidas. Para melhor representar esses dados, as decisões foram agrupadas em intervalos de tempo que se mostraram significativos:



Essa tendência pode ser mais bem identificada no gráfico 16, abaixo, que compara o tempo de apreciação dos pedidos de liminar que implicaram e que não implicaram a revisão dos atos normativos do Poder Executivo.

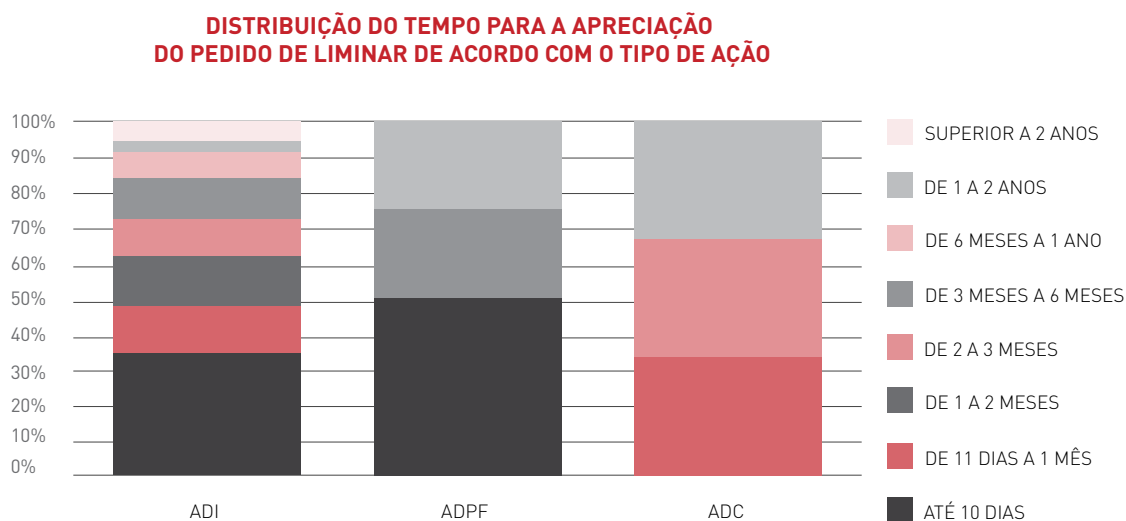


Comparando-se a distribuição das cores nas duas colunas, é possível notar que os intervalos de tempo para apreciação de liminar mais curtos estão sempre em maior proporção na coluna relativa aos casos em que a decisão proferida em sede de liminar não acarretou a revisão dos atos normativos do Poder Executivo Federal.

A mesma lógica deve ser utilizada para interpretar o gráfico seguinte, que mostra a distribuição do tempo para a apreciação do pedido de liminar em relação ao tempo decorrido entre a edição e o questionamento dos atos normativos do Poder Executivo. Foi possível observar que, nos questionamentos realizados em até 5 anos, a participação de casos que tiveram a liminar apreciada em intervalos de tempo mais curto tende a decrescer na medida em que aumentam os intervalos de tempo entre a edição e o questionamento dos atos normativos.

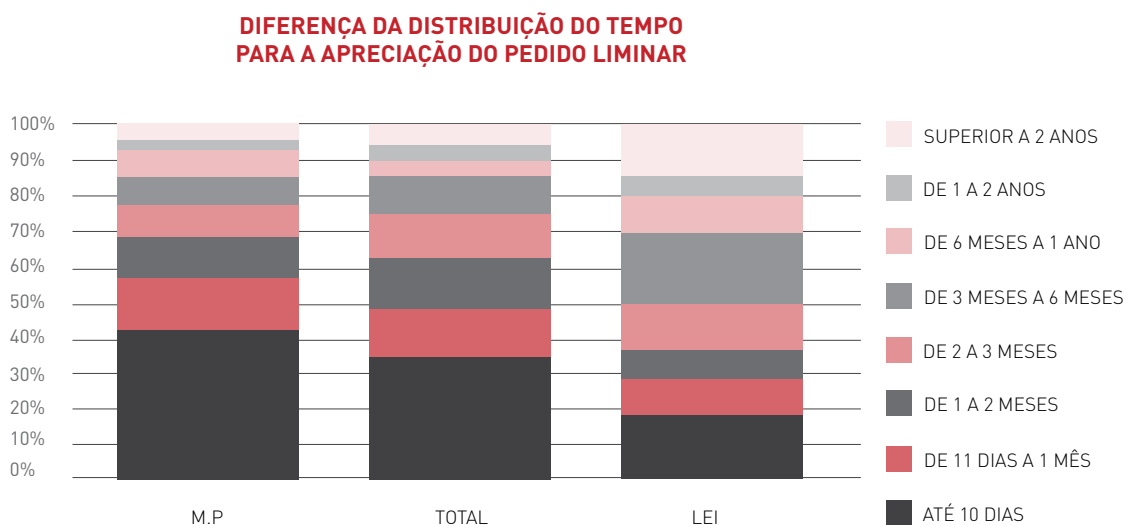
Uma possível justificativa para a ausência dessa tendência nos casos em que o período de tempo decorrido entre a edição e o questionamento do ato normativo é superior a 5 anos está na natureza das ações por meio das quais esses atos normativos tiveram sua adequação à Constituição Federal questionada. Considerando-se que o meio para o questionamento da compatibilidade dos atos anteriores a 1988 com a Constituição Federal é a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, é possível inferir que os casos em que os questionamentos dos atos normativos são feitos muito tempo após a sua edição tenham sido realizados por meio dessa ação especial.

Essa mudança de tipo de ação poderia justificar a interrupção da tendência apontada anteriormente. É isso o que parece acontecer, quando se observa o gráfico que compara a distribuição do tempo de apreciação do pedido de liminar de acordo com o tipo de ação submetida ao Supremo Tribunal Federal.



A existência de decisões liminares proferidas em até 10 dias em casos questionados por meio de ADPF, que, via de regra, se referem a atos anteriores à Constituição Federal, pode estar ligada ao tipo de ação que foi utilizada para o questionamento e não ao tempo decorrido entre a edição e o questionamento do ato.

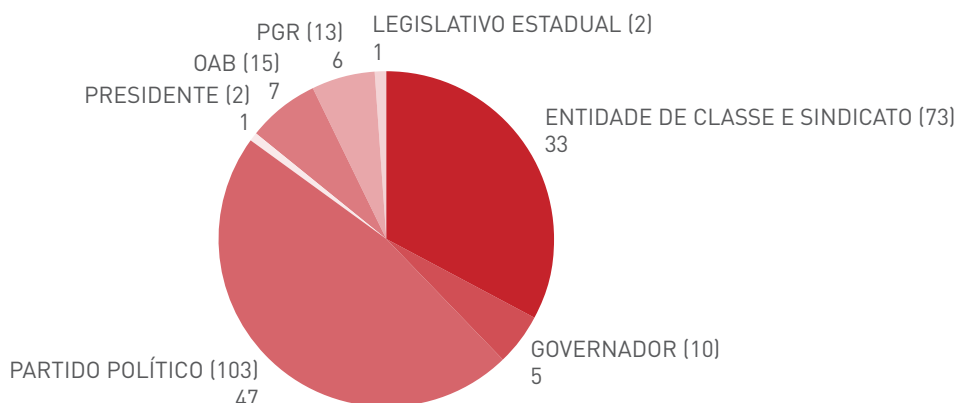
Outras tendências significativas sobre o tempo em que os pedidos de liminar são apreciados pelo Supremo Tribunal Federal podem ser apontadas por meio da análise dos dados levantados na presente pesquisa: a tendência a apreciação mais célere dos pedidos de liminar feitos em casos que envolvem medidas provisórias e a tendência a apreciação menos célere dos pedidos de liminar feitos nos casos em que se questiona a constitucionalidade de leis. Essas duas tendências podem ser demonstradas por meio do gráfico abaixo, que compara a distribuição do tempo para a apreciação do pedido liminar nos 131 casos envolvendo medidas provisórias, nos 59 casos envolvendo leis e em todos os 218 casos que tiveram o pedido de liminar apreciado.



Como é possível notar por meio da comparação da distribuição das cores nas colunas do gráfico anterior, essa tendência se repete nos sucessivos intervalos de tempo, sendo possível afirmar, por meio da análise das três colunas (medidas provisórias, total e leis), que os casos que envolvem medidas provisórias tendem a ter os pedidos de liminar apreciados mais rapidamente do que a média dos casos, enquanto os pedidos de liminar feitos nos casos que questionam a constitucionalidade de leis tendem a ser julgados mais lentamente. É possível identificar tendências relativas ao tempo de apreciação dos pedidos de liminar por parte do Supremo Tribunal Federal

também em relação aos autores dos processos que tiveram decisões em sede de liminar.

PEDIDOS DE LIMINAR APRECIADOS



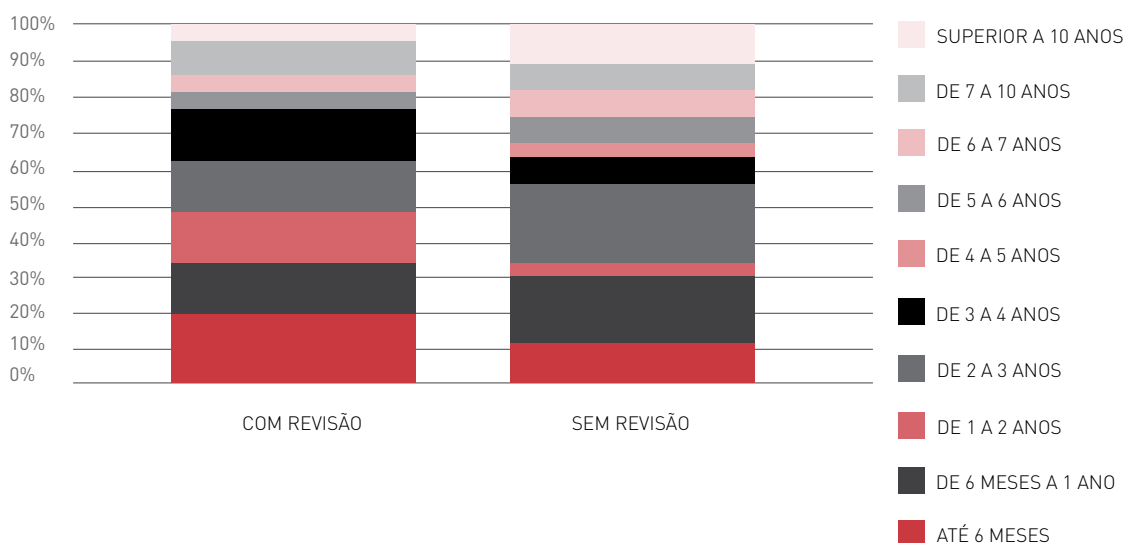
Essa tendência se repete nos sucessivos intervalos de tempo, sendo possível afirmar, por meio da análise das três colunas (partidos políticos, total e entidades de classe e sindicatos), que os casos iniciados por partidos políticos tendem a ter os pedidos de liminar apreciados mais rapidamente do que a média dos casos, enquanto os pedidos de liminar feitos nos casos iniciados por entidades de classe ou sindicatos tendem a ser julgados mais lentamente.

3.5 A RESPOSTA DO STF NO JULGAMENTO FINAL

Este tópico apresenta o comportamento do STF nos casos em que há julgamento final, traçando algumas linhas comparativas com as análises que foram feitas dos casos com resposta em sede liminar. Antes de mais nada, é conveniente apontar uma aparentemente curiosa distinção entre as manifestações nos casos com pedido de liminar apreciado e nos casos com julgamento de mérito.

Como se viu no tópico anterior, no julgamento dos pedidos de liminar as decisões que não importam revisão do ato questionado são veiculadas mais rapidamente do que as respostas que implicam algum nível de revisão da norma atacada. Essa tendência não é mantida no julgamento final, como é possível observar do gráfico abaixo.

COMPARAÇÃO ENTRE A DISTRIBUIÇÃO DO TEMPO PARA O JULGAMENTO DO MÉRITO DOS CASOS COM E SEM REVISÃO



Ao contrário, nota-se no gráfico 19 uma ligeira tendência indicando o desfecho mais célere do processo nas oportunidades em que se fez comparecer algum grau de revisão ao ato. Quando se toma por base a faixa de tempo de julgamento não superior a seis meses, vê-se que o percentual, que é de aproximadamente 11% (3 casos) nos casos em que há julgamento de mérito sem revisão, se eleva para 19% (4 casos) nos casos em que há julgamento de mérito com revisão do ato normativo emanado do Poder Executivo, isso tomando por referência a totalidade dos casos em cada exame, a saber, respectivamente, 28 e 21 casos.

O que explicaria essa diferença entre, por um lado, o tempo para julgamento em relação à resposta (com ou sem revisão do ato) nos casos em que há decisão final de mérito e, por outro, o tempo para julgamento em relação à resposta (com ou sem revisão) nos casos em que há apreciação do pedido em sede liminar?

Em primeiro lugar, é preciso salientar a diferença quantitativa que se apresenta entre os dois referidos grupos de julgados. O conjunto de casos com pedidos de liminar apreciados compõe-se por 218 julgados, ao passo que o grupo de casos com julgamento de mérito se perfaz por apenas 48 decisões. Mas a distinção não é apenas quantitativa. É, sobretudo, qualitativa, pois que o pequeno grupo de 48 decisões não representa uma amostra fiel do grupo mais amplo de 218 julgados.

Como se viu dos tópicos acima, os casos com pedido de liminar apreciado normalmente consubstanciam reações rápidas de partidos políticos à edição de

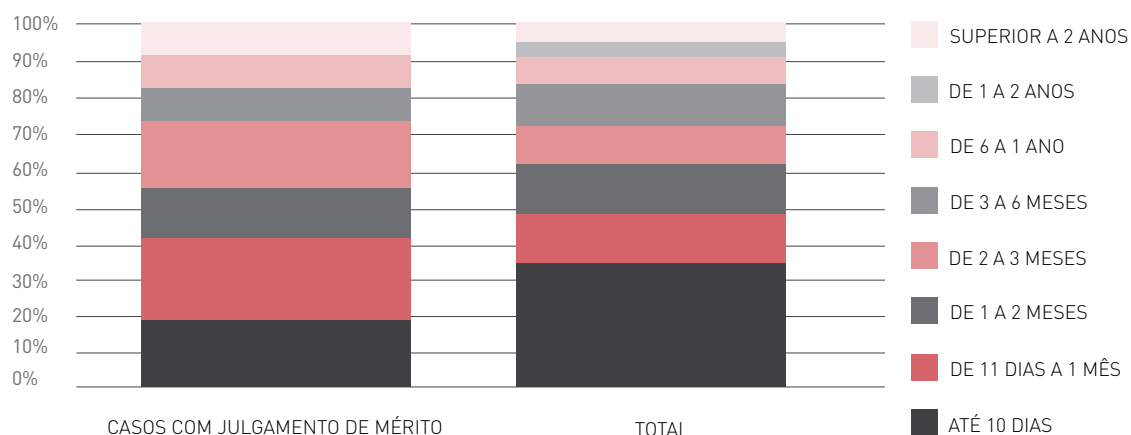
medidas provisórias. Esses questionamentos céleres induzem, na maioria das vezes, respostas também céleres do tribunal, respostas essas que são particularmente mais rápidas quando é o caso de não impor à norma atacada qualquer nível de revisão judicial. Como igualmente se viu, a maior parte desses processos acaba sendo extinta sem julgamento de mérito.

Anteriormente, concluiu-se que em mais de 90% dos casos envolvendo medidas provisórias em que partidos políticos figuravam como autor da ação, processou-se a extinção da ação sem julgamento de mérito. Deste modo, é de se esperar que os processos que acabam por apresentar uma decisão final de mérito possuam um perfil significativamente diferente daqueles que compõem o grande grupo de julgados com pedido de liminar apreciado.

Se assim é, ou seja, se os conjuntos de casos são distintos, motivos não existiriam, ao mesmo partindo dos elementos até então examinados, para se esperar comportamentos semelhantes quanto à relação entre o tempo para julgamento e o teor da resposta judicial (com ou sem revisão do ato). De fato, a tendência a proferir mais rapidamente a decisão quando esta não implica revisão judicial da norma atacada não se repete em sede de julgamento final.

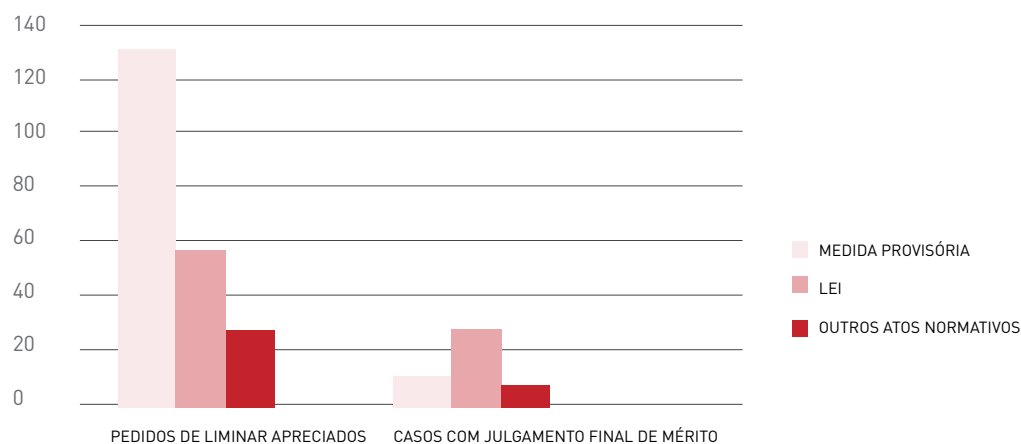
O gráfico 20, abaixo, que compara a distribuição do tempo para apreciação da liminar, nos 22 casos com julgamento de mérito que tiveram o pedido de liminar apreciado (dos 48 casos com julgamento de mérito, 7 não apresentaram pedido de liminar e 19 não tiveram o pedido de liminar apreciado) e no conjunto total de 218 casos que tiveram o pedido de liminar apreciado, aponta uma tendência à apreciação do pedido de liminar em um tempo mais dilatado nos casos que tiveram julgado o mérito da causa, ou seja, os casos que acabam por ter resposta final de mérito são aqueles que tiveram o pedido liminar apreciado com menor rapidez. Isso corroboraria o argumento anterior.

DISTRIBUIÇÃO DO TEMPO PARA APRECIAÇÃO DA LIMINAR NOS CASOS COM JULGAMENTO DE MÉRITO



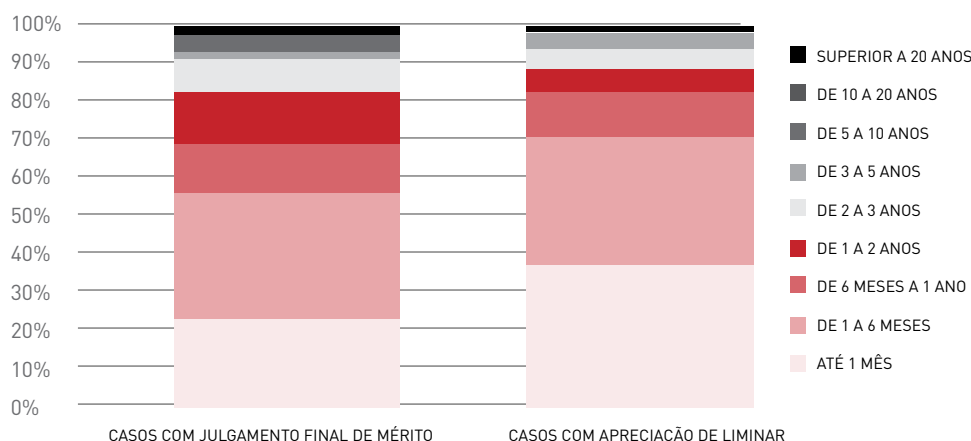
A diferença qualitativa descrita é reforçada pelo gráfico 21, abaixo, que destaca a participação das diferentes espécies normativas nos casos sob exame.

REPRESENTATIVIDADE DAS MPS E LEIS NAS LIMINARES E DECISÕES FINAIS



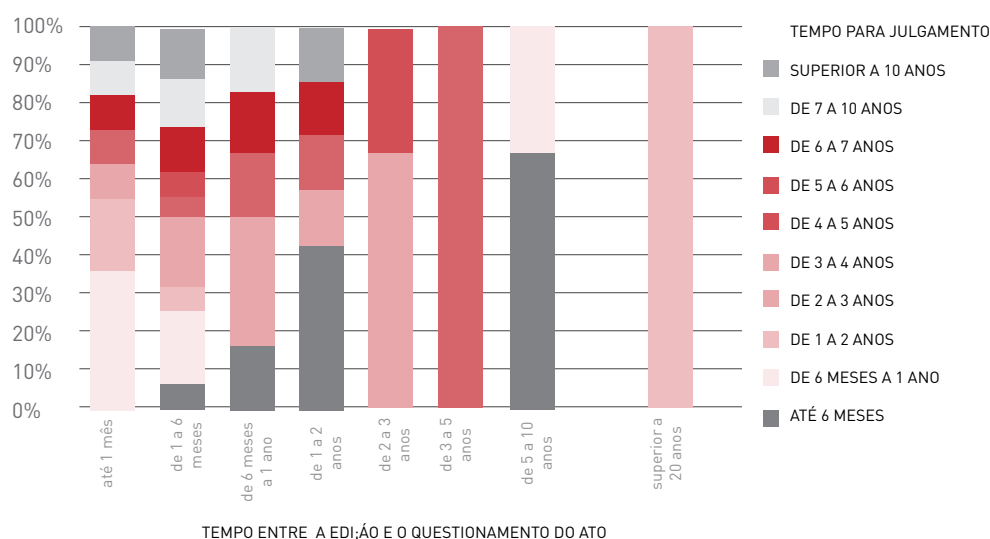
A comparação entre a distribuição dos 48 casos em que houve julgamento de mérito e dos 218 em que houve apreciação da liminar com relação ao tempo entre a edição e o questionamento dos atos normativos também parece corroborar o que se tem sustentado, uma vez que a porcentagem de casos com questionamento recente é maior nos casos que tiveram o pedido de liminar apreciado do que nos casos que experimentaram julgamento de mérito.

TEMPO DE QUESTIONAMENTO NA APRECIÇÃO DE LIMINAR E JULGAMENTO FINAL DE MÉRITO



Também não comparece a tendência de a rapidez no questionamento do ato ser acompanhada pela rapidez na formulação da resposta judicial pelo tribunal, verificada nos casos em que houve apreciação do pedido de liminar. Como se nota do gráfico 23, abaixo, esse padrão de comportamento não é mantido quando por oportunidade do julgamento de mérito, o que mais uma vez pode ser explicado pela diferença qualitativa entre os dois grupos de julgados comparados.

DISTRIBUIÇÃO DO TEMPO PARA JULGAMENTO DO MÉRITO EM RELAÇÃO AO TEMPO ENTRE A EDIÇÃO E O QUESTIONAMENTO DO ATO



Por tudo quanto foi salientado neste tópico é possível concluir que o comportamento do STF na formulação da resposta liminar não é reproduzido na veiculação da resposta final de mérito. Com efeito, a tendência do STF a proferir mais rapidamente a decisão nos casos em que o pedido de liminar é apreciado sem qualquer revisão do ato sofre, quando por ocasião do julgamento final de mérito, uma ligeira inversão de sentido, é dizer, os casos em que a decisão de mérito enseja revisão acabam tendo um desfecho sutilmente mais célere que os casos com decisão de mérito não revisional.

Resta saber o motivo pelo qual os processos com julgamento de mérito em que há revisão do ato normativo se encerram mais rapidamente que aqueles em que, com julgamento de mérito, não há qualquer revisão do ato.

Seria possível sustentar que a rápida veiculação de resposta de mérito nos casos de revisão da norma questionada se deve ao maior interesse do Tribunal em ver consolidados os termos de sua decisão liminar, que de forma precária implicaram modificação do mundo jurídico.

De fato, a segurança jurídica é mais intensamente abalada com a perpetuação de uma liminar que impõe modificações à obra do legislador do que com a sustentação de uma liminar que apenas manteve o *status quo*, sufragando o ato normativo. É dizer, mais inconveniente que proceder à revisão da norma em sede liminar - viu-se que os casos de decisões liminares que ensejam revisão da norma demandam mais tempo para julgamento do que os casos que apresentam decisões liminares pelas quais o ato normativo não é revisto – é permitir que tal revisão siga produzindo efeitos de maneira precária por dilatado espaço de tempo.

4. GRAU DE REVISÃO

A análise do grau de revisão dos atos normativos do executivo federal foi feita de duas maneiras. Em primeiro lugar, um desdobramento da análise quantitativa feita a respeito da forma como são ajuizadas e processadas as ações de controle concentrado, de modo a deixar mais claras e mais fundamentadas as hipóteses trazidas até então. Nesse sentido, será apresentado o perfil das decisões que revisam atos do Executivo Federal, tanto em sede de liminar quanto nas decisões finais tomadas pelo STF.

A análise das liminares mostrou-se altamente relevante especialmente por duas razões: a) é alta a porcentagem de ações que possuem decisões liminares e que são extintas antes da decisão final de mérito; b) 90% das decisões finais de mérito que tiveram julgamento de liminar confirmam o julgamento dado no julgamento da liminar. Isso significa que nos casos em que essas decisões liminares suspendem a eficácia de uma norma elas subsistem até o momento em que a ação é extinta²⁴.

Isso significa que, como apresentado anteriormente, nesses casos em que somente há uma decisão liminar, cuja ação é posteriormente extinta sem julgamento de mérito, há uma resposta do STF ao problema que lhe é submetido, ainda que provisória. Embora não seja o escopo do presente trabalho, é possível que uma resposta juridicamente transitória seja um dos instrumentos de que intencionalmente se utiliza o Tribunal para solucionar determinados casos. Essa perspectiva é de extrema relevância para o legislador, uma vez que, com base nessas respostas provisórias, pode ele pautar suas futuras ações com base nas diretrizes esboçadas pelo Tribunal em sede de liminares²⁵ – o que reforça a importância da análise destas decisões. O perfil dessas decisões é apresentado com base nas categorias já utilizadas ao longo do trabalho.

24 Essa parte se refere também a algo já afirmado no capítulo “O que é feito no STF?”. No caso, a razão que apresentamos como hipótese e que pode ser confirmada com outra pesquisa, é o fato de que as liminares concedidas se referem à revisão de medidas provisórias, propostas por partidos políticos. Dessa forma, a decisão liminar, por apontar a decisão final do caso – já que mais de 90% das finais confirmam as liminares – já serve como indicativo suficiente para (i) incentivar a desistência do caso por parte do demandante, ou (ii) incentivar a modificação do ato normativo por parte do Executivo Federal.

25 Ainda que não auferido um número exato, no decorrer da pesquisa foi identificado que muitos casos em que havia um provimento liminar foram extintos sem julgamento de mérito justamente pelo fato do legislador editar nova norma e revogar a anteriormente questionada.

A segunda forma de analisar o grau de revisão feito pelas decisões do STF foi feito a partir do conteúdo das decisões tomadas nas ações de controle de constitucionalidade concentrado e difuso. A análise qualitativa do conteúdo das decisões foi feito com base no inteiro teor dessas decisões, buscando identificar características como o tipo de vício identificado pelo STF nos dispositivos declarados inconstitucionais, o efeito da declaração de inconstitucionalidade (segundo classificações a seguir expostas) e o modo como foi feita a declaração de inconstitucionalidade. Buscou-se fazer a análise qualitativa de todas as ações em que houve revisão parcial ou integral de um dispositivo²⁶.

Essa observação é relevante pois o tribunal, ao decidir sobre constitucionalidade ou não de determinada norma, pode adotar diferentes razões para tanto. Observada a forma como são tomadas as decisões colegiadas no tribunal, em que cada Ministro pode apresentar seu voto separadamente, é possível que o STF, por exemplo, declare a inconstitucionalidade de uma norma com base em um tipo diferente de vício apontado por cada um dos ministros.

4.1 O CONCEITO DE “REVISÃO”

O STF pode atuar de diferentes maneiras nos casos em que revisa a constitucionalidade de um ato normativo. Numa acepção ampla, pode-se considerar que toda mudança de interpretação feita pelo Judiciário de um dispositivo normativo é, em última análise, uma revisão daquele ato. Isso porque a norma jurídica extraída de um texto normativo somente existe após a atividade hermenêutica e nunca de forma independente dela²⁷. Dessa forma, alterar a interpretação de um texto normativo significa alterar a própria norma jurídica correspondente.

Entretanto, o presente trabalho não utiliza esse conceito amplo de revisão, uma vez que é inviável se extrair a interpretação de cada ato normativo emanado do Poder Executivo Federal feita por seus diferentes órgãos e compará-la com a interpretação dada pelo tribunal. De modo diverso, parte-se de um conceito mais restrito de revisão.

26 Devido à impossibilidade de acesso ao inteiro teor de todas as decisões, algumas não terão suas linhas argumentativas analisadas, apesar de figurarem no universo da análise quantitativa (já que os dados necessários para esta análise foram retirados de informações presentes nas fichas de acompanhamento processual do site do STF). Além disso, a análise não se restringiu à identificação de um só vício por ação, dada a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de mais de um dispositivo por ação.

27 Para a diferença entre enunciado normativo e norma jurídica, cf. Robert Alexy, *Teoria dos direitos fundamentais*, (tradução de Virgílio Afonso da Silva), São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 53 e ss.

Esta abordagem mais restrita aponta para a existência de revisão de um ato normativo nos casos em que o STF expressamente faz uma declaração de inconstitucionalidade²⁸. Em outras palavras, a revisão consiste na declaração da inconstitucionalidade integral ou parcial de determinado texto normativo contido em um ato, ou ainda, de uma interpretação sua.

4.2 ANÁLISE QUANTITATIVA

4.2.1 Universo

O universo da análise quantitativa dos casos em que houve a revisão de um ato do Executivo Federal conta com 21 casos²⁹ de controle concentrado de constitucionalidade nos quais a revisão foi feita no julgamento final da ação e 77³⁰ casos nos quais a revisão foi feita em sede de liminar. A quantidade de ações revistas parece pequena se levada em consideração a quantidade de ações que questionam atos normativos do Executivo Federal via controle concentrado de constitucionalidade³¹, porém, considerando-se a quantidade de ações que recebem algum tipo de resposta do STF, esse número é proporcionalmente mais expressivo, o que aumenta a relevância da interferência da ação do STF nesses casos.

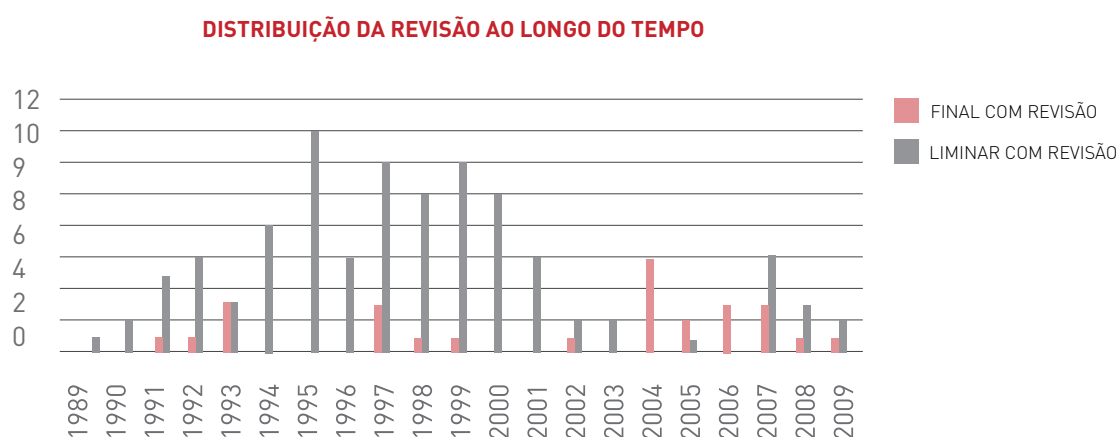
Ao se comparar a quantidade de ações revistas em julgamento final com a quantidade de liminares concedidas a fim de suspender a eficácia das normas questionadas, tem-se uma visão mais dinâmica daquilo que acontece no tribunal, em relação ao questionamento de atos normativos do executivo federal e as respectivas respostas dadas pelo STF. O gráfico abaixo mostra especificamente a distribuição da revisão dos atos normativos do executivo federal no tempo.

28 É importante destacar que no conceito restrito de revisão, entende-se que uma de suas modalidades é a interpretação conforme à Constituição prevista no parágrafo único do art. 28 da Lei 9.868/1999. Embora essa técnica decisória seja utilizada para fixar a interpretação de um determinado dispositivo normativo, ela reputa inconstitucional as demais interpretações deste. Desse modo, há posições que, inclusive, assemelham a interpretação conforme à Constituição aos casos de declaração parcial de nulidade sem redução de texto. Cf., por exemplo, o voto do Ministro Moreira Alves na Rp. 1.417/1988.

29 Foram 19 ações diretas de constitucionalidade (ADIN), 1 ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e 1 argüição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Desses 21 casos, em 10 foram julgadas totalmente procedentes (ou seja, acatou-se o pedido do autor, declarando inconstitucional a norma ou as normas impugnadas), enquanto 11 foram julgadas parcialmente procedentes.

30 Foram 75 ações diretas de constitucionalidade (ADIN) e 2 argüições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

31 Aqui considerado o universo total da pesquisa: 831 ações (sendo destas 581 já extintas e 250 ainda em andamento).



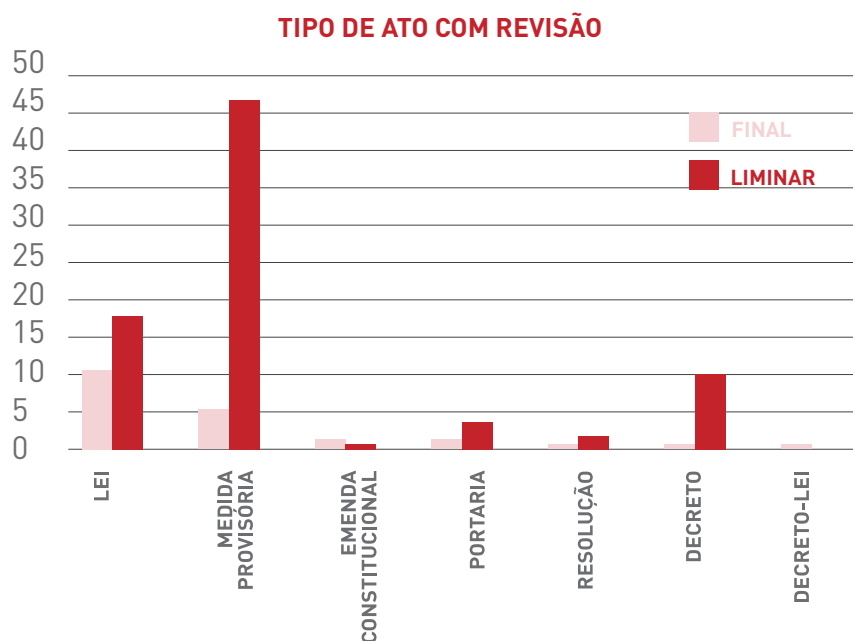
Percebe-se aí uma diferença na quantidade de liminares em comparação com as decisões finais. Essa diferença segue o padrão percebido anteriormente, na apreciação das liminares em comparação com a apreciação de julgamentos finais e reforça as afirmações feitas em tópicos anteriores, segundo as quais as liminares são um tipo de atuação específica do tribunal. Esse gráfico mostra que, em geral, o tribunal utilizou-se do julgamento liminar e, em menor grau, dos julgamentos definitivos para solucionar as demandas que lhe são submetidas.

Pode-se perceber também uma maior intensidade na concessão de liminares que suspendem a eficácia desses atos no período de 1994 a 2001. Essa diferença indica uma maior atuação do STF na concessão de liminares que revisavam atos do Poder Executivo Federal. Essa informação é importante, pois se nota que nesse período comparado aos demais não houve um aumento considerável no ajuizamento de ações de controle concentrado no STF.

Não foi possível afirmar categoricamente as razões pelas quais o tribunal, no mencionado período de 1994-2001, determinou a revisão dos atos do Poder Executivo Federal em maior escala do que nos outros períodos. Isso porque vários fatores podem ter contribuído para tanto, como por exemplo, o perfil dos Ministros à época, a espécie e volume de legislação impugnada, ou eventual acúmulo de trabalho diminuído, entre outros. No entanto, ainda que não se possa precisar com exatidão os fatores que determinaram o comportamento do STF nos termos acima, é importante observar que

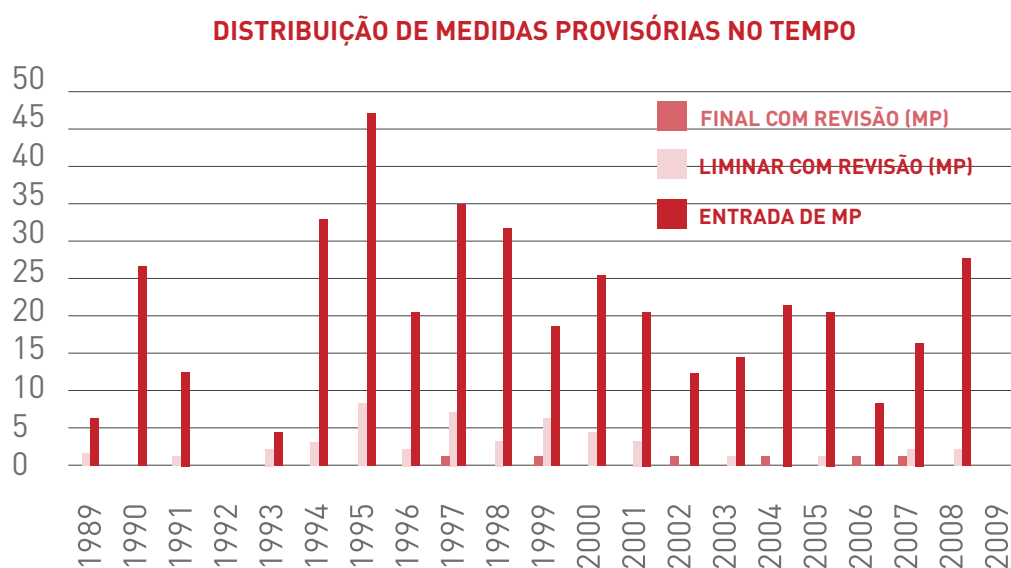
a diferença da quantidade de ações de controle concentrado que ingressaram no STF não foi decisivo para esse efeito. Basta analisar que entre o início de 2005 e final de 2006 foram ajuizadas 60 ações e houve somente uma decisão de revisão em sede liminar. Em contrapartida, no ano de 2000 foram ajuizadas 51 ações e houve 6 decisões liminares com revisão.

A análise do perfil dessas decisões (liminares e finais) ajuda a levantar mais dados a respeito da atuação do STF nos casos de controle de constitucionalidade de atos do Poder Executivo federal, bem como do uso do tribunal pelos atores que questionam esses atos. O gráfico a seguir mostra os tipos de atos que são revisados nas liminares e decisões finais pelo tribunal. Medidas Provisórias (46 ações) e Leis (16 ações) são os atos mais recorrentes a receber esse tipo de decisão. Há, no entanto, uma nítida predominância da revisão de Medidas Provisórias em sede de liminar, que não é acompanhado pelas decisões finais.



Este gráfico corrobora a hipótese de que as liminares, especialmente no caso das medidas provisórias, desempenham um papel autônomo e diferenciado do que simples medida judicial cautelar que visa proteger a utilidade de provimento definitivo de mérito. Nota-se que houve um número de liminares com revisão proporcionalmente maior em ações que questionavam medidas provisórias do que nos demais casos, em que houve

uma menor diferença entre revisão na liminar e no provimento definitivo³². Ao se perceber que a maior parte das liminares concedidas referia-se a medidas provisórias, chegou-se a questionar se houve uma alteração no questionamento desses atos, de modo a explicar a curva decrescente na concessão de liminares. A distribuição de concessão de liminares em ações sobre medidas provisórias dá uma noção mais clara de como se deu o questionamento desses atos perante o STF. A diminuição da concessão de liminares, de um modo geral (e relativas às medidas provisórias) segue uma diminuição (ainda que em menor proporção) no questionamento desses atos. De fato, observa-se uma curva decrescente de questionamento de medidas provisórias no período que vai de 1994 a 2004, o que indica que a diminuição da concessão de liminares nesse período segue a diminuição do questionamento. Isso pode mostrar que a alteração da concessão no tempo não se deve tanto a uma ação do tribunal, mas sim decorre da alteração do questionamento, sendo a atuação do STF mais reativa a essa alteração de cenário.

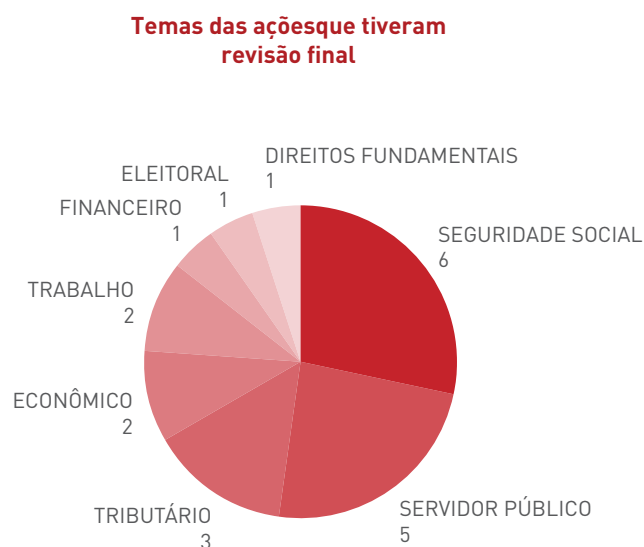


Outro elemento para caracterização do perfil dessas decisões é a verificação dos temas nos quais elas se distribuem. Em relação aos temas nos quais houve revisão final, vemos que na maior parte dos casos o assunto foi seguridade social e servidor público (somados 11 casos), seguido por tributário (3 casos), enquanto econômico e trabalho

32 Da análise deste gráfico, extrai-se que também nos casos de revisão de Decretos Presidenciais há proporcionalmente um número bem maior de revisões em sede de liminar do que em grau definitivo. Entretanto, em razão do número muito pequeno destes casos, possíveis hipóteses são menos robustas.

foram o objeto de 2 casos cada e por fim, 1 caso versou sobre financeiro, eleitoral e direitos fundamentais, respectivamente.

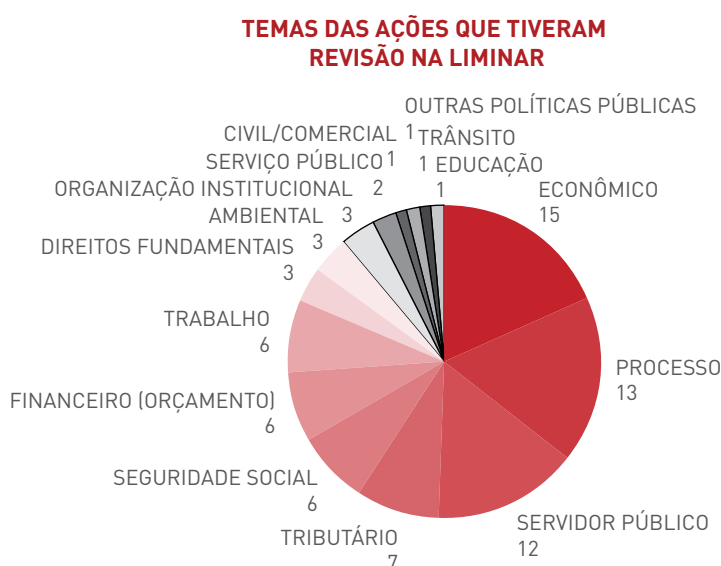
Outro elemento para caracterização do perfil dessas decisões é a verificação dos temas nos quais elas se distribuem. Em relação aos temas nos quais houve revisão final, vemos que na maior parte dos casos o assunto foi seguridade social e servidor público (somados 11 casos), seguido por tributário (3 casos), enquanto econômico e trabalho foram o objeto de 2 casos cada e por fim, 1 caso versou sobre financeiro, eleitoral e direitos fundamentais, respectivamente.



Em comparação com o tema das normas que tiveram revisão em sede de liminar, esses temas sofrem certa variação. Pode-se perceber, pelo gráfico abaixo, que o tema que mais aparece na revisão das liminares (Processo) sequer aparece nas decisões finais. Além desse, o segundo tema mais revisado em sede de liminar (Econômico) tem uma baixa relevância na revisão final, como mostra o gráfico acima. Isso mais uma vez corrobora a idéia até agora apresentada de que as decisões liminares cumprem uma função específica, para além da simples garantia de manutenção de um bem que corre o risco de ser lesado caso uma norma inconstitucional continue gerando seus efeitos³³,

33 A pesar de reconhecer a dificuldade em se igualar o risco existente na demora de prestação judiciária em uma situação concreta e o risco existente na demora da avaliação abstrata da constitucionalidade de uma norma jurídica, o que afeta a consideração da plausibilidade de se conferir liminares a esse tipo de ação, consideramos que o propósito desse tipo de medida está justamente na suspensão rápida dos efeitos da regra. O fato de a maior parte das ações com liminares não chegarem ao final do processo para receberem decisões finais abre espaço para a especulação de quais seriam outras funções dessas decisões liminares, como exposto no capítulo "O que é feito no STF". A isso se acrescenta o fato de que os temas com maior revisão na liminar sequer aparecem nas revisões finais.

mas uma resposta institucional intencionalmente provisória. A tendência observada anteriormente, de que as decisões finais tendem a confirmar suas respectivas liminares, aponta para a verificação de que os temas que mais recorrentemente são decididos em sede de liminar não chegam a ser decididos de modo final pelo tribunal. Como já foi mencionado anteriormente, os dados aqui apresentados não geram afirmações categóricas por si só, mas o conjunto de informações colhidas ao longo da pesquisa mostra certo tipo de perfil de utilização do questionamento de atos normativos do Poder Executivo federal.

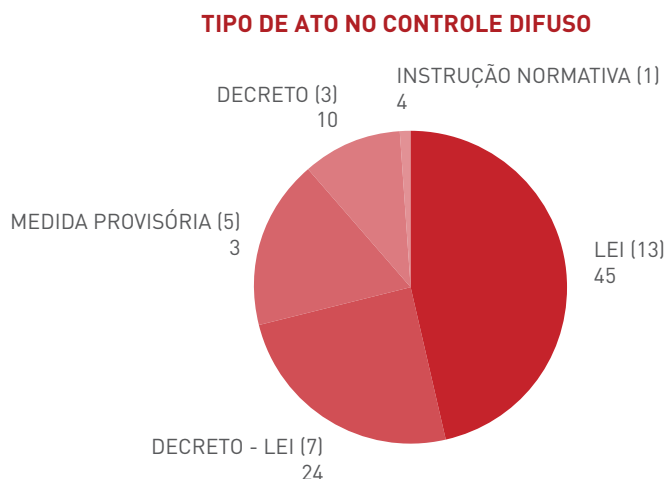


4.2.2 Análise quantitativa do controle difuso

Foram também analisados casos em que houve revisão de atos do Poder Executivo Federal em sede de controle de constitucionalidade difuso. Esta análise não teve a intenção de esgotar os casos em que houve a discussão sobre a constitucionalidade de tais atos, mas somente aqueles em que efetivamente houve revisão.

Nesse sentido, o gráfico abaixo mostra um perfil diferenciado de atos revisados comparado com o controle concentrado. Destaca-se que os atos mais revistos foram as leis, seguidas dos decretos-leis e medidas provisórias. Uma das explicações para essa inversão é o fato de que, via de regra, os decretos-leis e medidas provisórias têm vigência temporal limitada. Conhecendo-se o sistema processual brasileiro, sabe-se que, em geral, demoram alguns anos até que uma causa decidida em 1ª instância chegue ao STF mediante recurso extraordinário ou outros meios de impugnação como mandados

de segurança ou *habeas corpus*. Com um lapso temporal maior, pode-se cogitar que até que a questão chegue ao tribunal já houve uma alteração legislativa – o que poderia explicar o destaque para as leis como atos mais revisados no controle difuso. Os temas questionados por esses instrumentos estão apresentados no gráfico a seguir.



4.3 ANÁLISE QUALITATIVA

Uma breve síntese de todos os casos qualitativamente analisados está disponível no Apêndice ao presente trabalho. Além da síntese, apresentamos no Apêndice um quadro sintético das decisões tomadas em casos de revisão de Medidas Provisórias e Leis, os atos normativos mais questionados e revisados pelo STF.³⁴

Uma ressalva importante a se fazer é a de que esses dados não necessariamente representam um “perfil” do tribunal, já que após todos os recortes metodológicos, foi relativamente pequeno o número de decisões encontradas nas quais houve revisão de atos do executivo. Não se pretendeu tachar a atuação do tribunal de modo “ativista” ou “conservador” através da presente pesquisa, mas antes fornecer elementos para uma discussão com maior base empírica.

³⁴ Apêndice I, “Quadro de Vícios em Leis e Medidas Provisórias”.

4.3.1 Os tipos de vícios

O STF pode declarar a inconstitucionalidade de uma norma jurídica com base em diferentes argumentos. Nesse sentido, foram catalogados dois tipos básicos de vícios de inconstitucionalidade apontados pelo Tribunal: os vícios formais e materiais.

Os vícios materiais relacionam-se à vinculação feita pela norma inconstitucional entre suporte fático³⁵ e consequência jurídica, ou seja, o STF atribui uma contrariedade à Constituição na ligação entre esses dois elementos de uma norma jurídica. Em outras palavras, o Tribunal encontrou a inconstitucionalidade no regramento trazido pela norma impugnada, uma vez que este contraria aquele previsto diretamente na Constituição³⁶.

Como exemplo, cita-se a decisão na ADI-MC 2125. Neste caso, o STF apontou para a inconstitucionalidade de norma que dispensava a realização de concurso público para a contratação de servidores públicos. A norma impugnada fere o art. 37, inciso II da Constituição Federal, uma vez que esta exige o concurso público para essas finalidades.

Dentre os casos de inconstitucionalidade material, foi especificado um subgrupo marcado denominado “material-temporal”. Nestas hipóteses, o STF entendeu inconstitucionais atos que imputavam certas consequências jurídicas a fatos jurídicos pretéritos ou em determinado período de tempo após sua entrada em vigência, violando as garantias do ato jurídico perfeito, irretroatividade ou anterioridade das normas jurídicas. Como exemplo, cita-se a ADI 1135, em que o Tribunal apontou para a impossibilidade de norma jurídica tributária estabelecer o regime jurídico de fatos ocorridos antes de 90 dias de sua entrada em vigor, sob pena de violar-se o princípio da anterioridade nonagesimal.

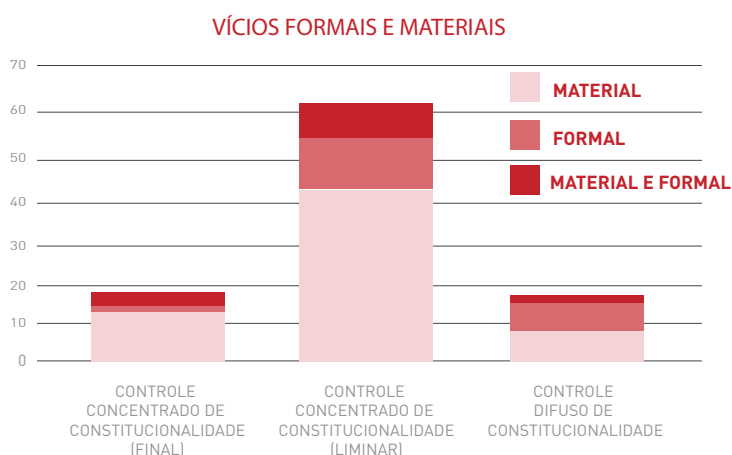
De outro lado, foram identificadas as chamadas inconstitucionalidades formais. Estes vícios consistem em irregularidades relacionadas ao modo pelo qual as normas jurídicas impugnadas ingressam no ordenamento jurídico. Diferentemente da inconstitucionalidade material, a formal aponta para um erro, não quanto ao regramento disciplinado pela norma impugnada (o conteúdo da norma), mas quanto a outras exigências constitucionais

35 Entendido como suporte fático em sentido abstrato, nas palavras de Marcos Bernardes de Mello, Teoria do fato jurídico: plano da existência. 12. ed., São Paulo: Saraiva 2003, p. 39: “enunciado lógico da norma em que se representa a hipótese fática condicionante de sua incidência”.

36 Para uma classificação semelhante, cf. Roberto Barroso, Controle de constitucionalidade. 4ª ed., Saraiva, São Paulo, 2009, pp. 26 e ss..

para que aquela norma ingressasse no ordenamento jurídico de modo válido. Como exemplo, cita-se a ADI 313, em que o STF determinou a impossibilidade de um Decreto Presidencial regulamentar uma matéria reservada à lei ordinária (reconhecendo assim que seria eventualmente válida a lei ordinária que tivesse o mesmo conteúdo normativo daquele previsto no Decreto Presidencial).

Diante dos vícios formais encontrados, foram criados dois subgrupos: vícios de competência e vícios de procedimento. A mencionada ADI 313 é um exemplo de vício de competência, uma vez que somente o legislador ordinário poderia dispor de matéria veiculada irregularmente pelo Presidente da República mediante Decreto. O vício de procedimento, por sua vez, consiste em uma falha no encadeamento de atos do procedimento legislativo, bem como nos seus demais requisitos. Nesse sentido, foi identificado um vício formal de procedimento no RE 420.816, no qual o STF não identificou os requisitos de relevância e urgência para a edição de determinada medida provisória.



A utilidade dessa distinção entre inconstitucionalidade formal e material é grande. A inconstitucionalidade material aponta para um vício no próprio regramento da matéria em questão. Como consequência, é grande a probabilidade de que uma nova norma jurídica de conteúdo idêntico, ainda que introduzida no ordenamento jurídico de modo diverso, seja novamente considerada inconstitucional. Já a inconstitucionalidade formal consiste apenas numa irregularidade na forma pela qual a norma impugnada ingressa no ordenamento jurídico. Dessa forma, é possível que o mesmo conteúdo normativo seja reintroduzido no sistema sob outra forma, dessa vez válida.

4.3.2 Ampliação ou restrição do regramento impugnado

Outra classificação importante no trabalho relaciona-se ao fato de que o STF, algumas vezes, acaba por ampliar certo regramento a outras categorias de pessoas ou situações claramente não previstas pela norma impugnada³⁷, ou ainda afastar certas exigências para que certos direitos sejam exercidos. Isso significa que o Tribunal não declara somente a inconstitucionalidade de determinada norma, retirando-a do ordenamento jurídico. Ao contrário, ele identifica um vício de inconstitucionalidade justamente no fato de que a norma em questão deixou de contemplar algumas situações que, por imperativo constitucional, deveriam ter sido previstas ou que ela impõe determinado requisito considerado inconstitucional para o exercício de direitos.

Trata-se, por exemplo, do caso do RE 476.390. Nessa ação, o STF apontou a inconstitucionalidade de uma norma que não contemplava os servidores públicos inativos para o recebimento de determinada gratificação concedida aos ativos. Diante do silêncio da norma, foi realizada sua interpretação conforme a Constituição para estender o benefício da gratificação também para os inativos.

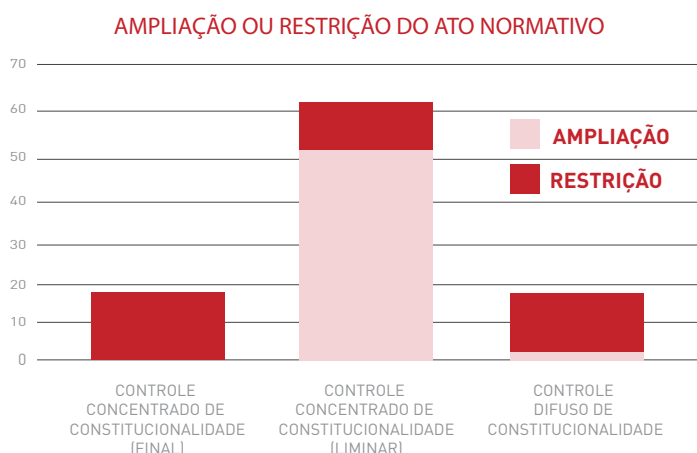
Outro exemplo de ampliação dos efeitos da norma impugnada é a ADI-MC 1664, em que o STF estabeleceu ser inconstitucional uma norma que condicionava a aposentadoria por idade ao não-recebimento de outro benefício previdenciário pela mesma pessoa. Uma vez declarada inconstitucional essa norma e suspensa sua eficácia, retirou-se uma exigência para que uma pessoa exercesse seu direito de aposentadoria, desse modo ampliando-o.

Em contrapartida, em outros casos³⁸, o Tribunal limitou-se a identificar determinado vício na norma impugnada, determinando simplesmente sua retirada integral ou parcial do ordenamento. Esta foi a solução adotada no caso, por exemplo, da ADI 15, em que o STF apontou a inconstitucionalidade de norma que determinou a vigência de um tributo instituído no mesmo diploma normativo para fatos geradores pretéritos e aqueles ocorridos até o final do ano corrente. Identificada a inconstitucionalidade dessa norma, foi ela declarada como tal, determinando-se a vigência da norma que instituiu o tributo somente a partir do próximo ano

37 Um exemplo já consagrado são os casos em que há uma “exclusão de benefício incompatível com o princípio da isonomia” em que o legislador atua de forma inconstitucional ao não estender certo regime jurídico para pessoas em situações jurídicas iguais. Para maiores detalhes sobre esses casos, cf. Gilmar Ferreira Mendes, *Jurisdição Constitucional*. 4. ed., São Paulo: Saraiva 2004, pp. 242 e ss.

38 Por exemplo, ver ADI 1135, ADI MC 1235 e RE 150755.

foi ela declarada como tal, determinando-se a vigência da norma que instituiu o tributo somente a partir do próximo ano.



4.3.3 O quantum normativo declarado inconstitucional

Uma terceira classificação utilizada para identificar o modo de atuação do STF, nos casos de revisão dos atos do Poder Executivo Federal relaciona-se ao quantum normativo considerado inconstitucional. Nesse sentido, uma norma pode ser considerada total ou parcialmente inconstitucional.

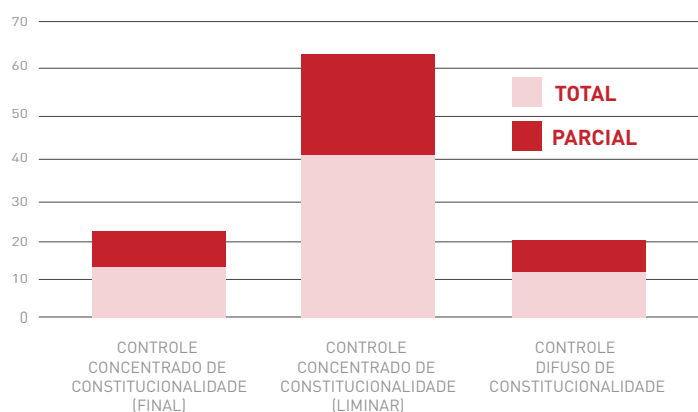
A inconstitucionalidade total está presente nos casos em que todas as hipóteses normativas previstas na norma impugnada contrariam a Constituição. Em outras palavras, a incidência dessa norma, em qualquer caso ou modalidade, viola a disciplina constitucional e, portanto, deve ter sua vigência integralmente afastada. Cita-se, como exemplo, a ADI 1721, em que o Tribunal identificou a inconstitucionalidade de norma que, em todos os casos de aposentadoria voluntária, implicaria a automática demissão sem justa causa do empregado. Essa norma foi integralmente declarada inconstitucional e não possui aptidão para incidir em nenhum caso.

Já no RE 172.058, foi declarada a inconstitucionalidade da expressão “o acionista” contida em norma jurídica tributária. Nessa situação, o STF não reputou inconstitucionais todas as hipóteses de incidência da norma impugnada, mas somente aquelas relacionadas ao regime jurídico tributário de titular de ações de sociedades anônimas.

Essa dicotomia revela um dado interessante e que desperta pouca atenção nos estudos sobre o modo de atuação do Tribunal: a possibilidade de declarar-se a inconstitucionalidade somente de determinada expressão de um texto normativo. Trata-se de possibilidade expressamente vedada ao Presidente da República³⁹, no momento em que realiza a apreciação de uma lei para sua promulgação ou não.

Ao Presidente da República não é autorizado vetar parcelas dos dispositivos submetidos à sua apreciação: ou o Presidente veta integralmente determinado dispositivo ou não. De modo diverso, a pesquisa mostrou que em parte dos casos, o STF declarou a inconstitucionalidade somente de uma expressão ou parcela do texto normativo impugnado.

INCONSTITUCIONALIDADE TOTAL OU PARCIAL DA NORMA QUESTIONADA



A relevância dessa constatação é grande, na medida em que uma alteração parcial no texto impugnado⁴⁰ aponta para a grande probabilidade de que o regime jurídico elaborado pelo legislador seja modificado e permaneça com as correções feitas a critério do Tribunal. Não há a simples retirada da norma inconstitucional do ordenamento jurídico, mas sua alteração elaborada pelo Judiciário. Não se pode assumir que em todos os casos de declaração parcial de inconstitucionalidade há alteração nos moldes acima apresentados ou que, ao contrário, todos os casos de inconstitucionalidade total houve a simples retirada da norma jurídica inconstitucional do ordenamento vigente. Contudo, a constatação mencionada ainda é um dado interessante para que se tenha uma visão globalizante da atuação do STF nos casos de revisão dos atos emanados do Poder Executivo Federal e se identifique uma maior ou menor probabilidade da permanência de vigência das normas consideradas inconstitucionais com as modificações empreendidas pelo Tribunal.

39 Art. 66, §2º da Constituição Federal.

40 O mesmo se dá com a interpretação conforme à Constituição ou inconstitucionalidade parcial sem redução de texto.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. (tradução de Virgílio Afonso da Silva), São Paulo: Malheiros, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Controle de constitucionalidade**. 4ª ed., Saraiva, São Paulo, 2009.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) de 2002**, disponível em: <http://www.mtecbo.gov.br>

BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins; VIANNA, Luiz Werneck. “Dezessete anos de judicialização da política”, in **Tempo social** (Nov-2007), pp. 39-85.

CASTRO, Marcus Faro de. “O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política”, in **Revista Brasileira de ciências Sociais**, v. 12, n. 34 (1997), p. 147-156.

EXECUTIVO FEDERAL ULTRAPASSA O PODER LEGISLATIVO. **Conjur**. Acesso em 05/08/09. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-abr-27/anuario-justica-aponta-executivo-federal-inconstitucional>. (acesso em 05/08/09)

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência**. 12. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. 4. ed., São Paulo: Saraiva 2004.

STF SUSPENDE MEDIDA PROVISÓRIA QUE CRIOU CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS. **O Globo**. Acesso em 05/08/09]. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL469717-5601,00-STF+SUSPENDE+MEDIDA+PROVISORIA+QUE+CRIOU+CREDITOS+EXTRAORDINARIOS.html> (acesso em 05/08/09)

Decisões judiciais citadas no trabalho

ADI 736

ADI 1003

ADI 1056

ADI 1135

ADI 1126

ADI MC 1235

ADI 3311

ADI 3328

ADI 3408

RE 150755

RP 1417

APÊNDICE

1. “QUADRO DE VÍCIOS EM LEIS E MEDIDAS PROVISÓRIAS”

LEIS

Vício reconhecido pelo STF	Decisões
Alteração do índice de correção que atinge contratos já firmados fere a legalidade e ato jurídico perfeito. Vício material.	ADI 493; ADI MC 768; ADI MC 959
É vedado o efeito retroativo à contribuição social. Vício material	ADI MC 1417
A majoração da alíquota da contribuição mensal dos servidores públicos federais não pode ser feita sem que seja criado, majorado ou estendido qualquer benefício ou serviço da seguridade social. Vício material.	ADI 790
É vedada a dispensa de precatórios para qualquer valor de débito da Fazenda Pública. Pagamentos devidos pela Fazenda Federal, Estadual e Municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão mediante apresentação de precatório. Vício material.	ADI 1252
É vedado aos membros do ministério público o exercício de atividade político-partidária, e inclusive a filiação partidária. Vício material.	ADI 1377
É vedada a incidência de imposto de renda sobre os rendimentos auferidos por pessoa jurídica imune ou isenta nas aplicações de fundo de investimento. Vício material.	ADI 1758 (e ADI MC 1758)
A transferência de ofício de servidores públicos federais civis ou militares (ou seus dependentes) entre instituições de ensino vinculadas a qualquer sistema de ensino em razão de comprovada remoção ou transferência de ofício só pode ser feita entre instituições congêneres. Vício material.	ADI 3324

Vício reconhecido pelo STF	Decisões
É vedado impor condicionamento ao levantamento do precatório devido pela Fazenda Pública à apresentação ao juízo de certidão negativa de tributos federais, estaduais, municipais, bem como certidão de regularidade para com a Seguridade Social, o FGTS e a Dívida Ativa da União, depois de ouvida a Fazenda da República. Vício material.	ADI 3453
É vedada a exigência de demonstração de filiação à Colônia de pescadores para a concessão do seguro desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal. Vício material.	ADI 3464
É vedada a transferência de servidores sem concurso público. A Constituição não exige concurso público apenas para a primeira investidura em cargo público, mas para a ocupação de qualquer cargo. É vedada a contratação temporária sem concurso público. Vício material.	ADI MC 722; ADI MC 2380; ADI MC 2125
Diplomados em cargo eletivo de vereador não precisam ser afastados de notariais ou de registro, podendo haver compatibilidade de horários sem prejuízo para a atividade e cargo exercidos. Vício material.	ADI MC 1531
É vedada a delegação do poder público de fiscalizar as profissões regulamentadas a entidades privadas, mediante autorização legislativa, com poderes inclusive para impor sanções e cobrar taxas. Vício material.	ADI MC 1717
Restringe a o direito de acesso ao judiciário estabelecer a obrigatoriedade da submissão de demandas trabalhistas à Comissão de Conciliação Prévia. Vício material.	ADI MC 2139

MEDIDAS PROVISÓRIAS

Vício reconhecido pelo STF	Decisões
É necessário o cumprimento do prazo previsto no artigo 168 da Constituição para pagamento de créditos suplementares e especiais destinados a órgãos do legislativo e judiciário. Vício material.	ADI MC 37
É vedada a edição de Medida Provisória que implica novos requisitos para a concessão de medida cautelar nominada e de liminares em mandado de segurança e ação civil pública. Os pressupostos para concessão de liminar não podem ser dificultados por medida provisória. Vício formal.	ADI MC 975
É vedada a decretação obrigatória de prisão do depositário infiel de valor pertencente à Fazenda Pública, decorrente da falta de recolhimento ou de depósito e sem a possibilidade de contraditório. A exigência de comprovante de depósito para recebimento da contestação fere direito de defesa e contraditório. Vício material.	ADI MC 1055
	ADI MC
É vedada a ação retroativa da regra para conversão das mensalidades escolares nos estabelecimentos particulares de ensino em Unidade Real de Valor (URV), atingindo mensalidades já pagas. Vício material.	1801; ADI MC 1717; ADI MC 1236; ADI MC 1370
É facultado às instituições privadas de ensino negar matrícula para alunos inadimplentes. Forçar a renovação da matrícula fere livre iniciativa. Vício material.	ADI MC 1801; ADI MC 1236
O controle exercido pelo Poder Executivo fere autonomia financeira e administrativa do Ministério Público. Vício material.	ADI MC 1235
É obrigatória a intervenção da entidade sindical no processo de convenção com a empresa a forma de participação nos lucros ou resultados. Vício material.	ADI 1361
É vedado o regime de trabalho diferenciado do Estatuto da OAB para advogados empregados de entes da administração pública indireta, em relação a empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica não monopolística. Vício material.	ADI 1552

Vício reconhecido pelo STF	Decisões
É vedada a exigência de garantia real ou fidejussória para a concessão de liminar que pudesse gerar dano a pessoa jurídica de direito público. Vício material.	ADI MC 1576
É vedado incluir na base de cálculo de contribuições previdenciárias, a serem arcadas pelas empresas, abonos de qualquer espécie e valores indenizatórios pagos a qualquer título. Vício material.	ADI MC 1659
É vedado condicionar a aposentadoria por idade do regime geral ao não recebimento de benefício de outro sistema. Vício material.	ADI MC 1664
É vedado autorizar o trabalho aos domingos no mercado varejista. Vício material.	ADI MC 1675
É vedado extinguir imediatamente o vínculo empregatício dos contribuintes que se aposentarem voluntariamente. Vício material.	ADI MC 1721
É vedado aumentar o prazo de decadência para as ações rescisórias a serem propostas por entes públicos. Vício material.	ADI MC 1910
Alteração do índice de correção que atinge contratos já firmados fere a legalidade e ato jurídico perfeito. Vício formal e material.	ADI MC 1931
É vedada a desconsideração de um ano do tempo de serviço de funcionários públicos do Executivo Federal, para fins de promoção e progressão funcional. Vício material.	ADI MC 1975
É vedado criar prescrição da ação de indenização por desapropriação. Vício material.	ADI MC 2260
É vedado suspender o registro de armas de fogo, pois inviabiliza a compra e venda. Vício material.	ADI MC 2290
É vedada a criação de juros compensatórios de até 6 % ao ano. Vício material.	ADI MC 2332
É também vedada a reedição MPs após a lei 9959/2000. Vício formal.	ADI MC 2348
É vedada MP constituir isenção com caráter definitivo de lei orçamentária. Vício material.	ADI MC 2348
É vedado às decisões da GCE (Gestão da Crise de Energia) afastar a aplicação de textos legais, nem conferir-lhes a tanto delegação de poder. Vício formal.	ADI MC 2473

Vício reconhecido pelo STF	Decisões
É vedada a alteração de dispositivo constitucional que tenha sido modificado por emenda constitucional depois de 1995 por meio de MP. Vício formal.	ADI MC 2473
É vedado dispositivo que nas causas que envolvem o Poder Público exime as partes de pagarem honorários de sucumbência quando celebrado acordo para extinguir a ação, ainda que haja condenação nesse sentido transitada em julgado. Vício material.	ADI MC 2527
É vedado dispositivo que autoriza o depósito das disponibilidades de caixa dos entes do Poder Público estaduais, municipais e da administração indireta em instituição submetida a processo de privatização ou na instituição adquirente do controle acionário, sem observar a exigência de autorização legal expressa. Vício formal e material.	ADI MC 3578
É vedado atribuir ao adquirente do controle acionário da instituição financeira privatizada a possibilidade de monopolizar os depósitos de caixa do Poder Público sem realizar processo licitatório. Vício formal e material.	ADI MC 3578
É vedada a reedição na mesma sessão legislativa de MP já revogada. Vício formal.	ADI MC 3964

