



**Mahe Moreira Maia**

**CONTROLE CONCENTRADO DE  
CONSTITUCIONALIDADE DE DECRETOS  
PRESIDENCIAIS:  
o Supremo Tribunal Federal é coerente com a sua  
jurisprudência?**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob a orientação da  
Professora Luiza  
Andrade Corrêa.**

**SÃO PAULO  
2012**

**Resumo:** A monografia investiga se o STF é coerente com sua própria jurisprudência ao julgar as ações do controle concentrado de constitucionalidade que têm por objeto decretos expedidos pelo Presidente da República. O Supremo construiu o entendimento jurisprudencial segundo o qual não conhecerá das ações do controle de constitucionalidade que questionem atos normativos infralegais, como decretos, pois esses demandariam um juízo de legalidade e não de constitucionalidade. A possível incoerência reside no fato de que o Supremo aplica esse entendimento tanto para conhecer quanto para não conhecer de ações, não ficando claro quando a Corte pode ou não julgá-las. Para aferir se há clareza e coesão nessas decisões, criei um método de exame analítico da aplicação da jurisprudência, verificando qual foi o argumento utilizado para embasar cada decisão. Como resultado, aponto vícios na aplicação da jurisprudência pela Corte: a) inexistência de um "entendimento jurisprudencial único da Corte", que na verdade é um para cada ministro; b) existência de diversas exceções à jurisprudência, que não são consensuais entre os ministros, fazendo com que alguns as apliquem e outros não; d) tratamento distinto a situações juridicamente análogas.

**Acórdãos citados:** ADI-MC 4661; ADI 3944; ADI 3340; ADI-MC 2795; ADI 2564; ADI 1882; ADI 1633; ADI 1670; ADI 1131; ADI-MC 1131; ADI 173; ADI-MC 173; ADI 2387; ADI-MC 2227; ADI-MC 2007; ADI-MC 2001; ADI-MC 2002; ADI 1990; ADI-MC 1882; ADI 1866; ADI-MC 1840; ADI-MC 1599; ADI-MC 1597; ADI-MC 1670; ADI-MC 1480; ADI 1544; ADI 1537; ADI 1538; ADI-MC 1435; ADI 1463; ADI-MC 1413; ADI-MC 561; ADI 1327; ADI 1178; ADI-MC 1155; ADI 778; ADI-MC 1111; ADI-MC 1253; ADI-MC 1078; ADI-MC 1066; ADI-MC 996; ADI-MC 977; ADI 708; ADI 710; ADI-MC 670; ADI 670; ADI-MC 673; ADI 03; ADI 320; ADI 309; ADI-MC 589; ADI 313; ADI-MC 533; ADI 485; ADI 501; ADI-MC 487; ADI-MC 325; ADI 316; ADI-MC 316; ADI-MC 309; ADI-MC 49; ADI-MC 50; ADI-MC 02; ADPF 101; ADPF-AgR 93; ADPF-AgR 79.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal; decretos presidenciais; jurisprudência; "conhecimento das ações"; coerência.

## **Agradecimentos**

Os frutos colhidos por essa monografia jamais seriam os mesmos sem a ajuda e apoio de familiares e amigos. Por isso, agradeço profundamente à Prof. Luiza Andrade Corrêa, pela constante, esclarecedora e atenta orientação, e pela paciência que despendeu para me ajudar na elaboração desse trabalho; aos meus pais que sempre estiveram presentes me dando toda força para prosseguir com perseverança; aos professores da SBDP; e aos meus amigos da Escola de Formação pelos ricos debates sucedidos ao longo do ano e pelo apoio essencial na elaboração das monografias.

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	Introdução .....	8
<b>1.1.</b>	Decretos, o que são? .....	11
<b>1.2.</b>	A jurisprudência, seus fundamentos .....	14
<b>2.</b>	Delimitação do universo de pesquisa .....	17
<b>2.1.</b>	Seleção dos acórdãos .....	19
<b>2.2.</b>	Como os casos foram analisados .....	20
<b>2.3.</b>	Pontuando os problemas de pesquisa .....	21
<b>2.4.</b>	Hipótese .....	22
<b>3.</b>	Panorama das ações analisadas .....	24
<b>3.1.</b>	ADIs .....	25
<b>3.1.1.</b>	EC nº 32: antes e depois .....	26
<b>3.1.2.</b>	Papel das Medidas Cautelares .....	28
<b>3.1.3.</b>	Tempo para julgamento .....	29
<b>3.1.4.</b>	Perfil dos temas mais questionados .....	31
<b>3.1.5.</b>	Quem leva os casos ao STF? Perfil dos autores .....	34
<b>3.1.6.</b>	Tempo para questionamento .....	35
<b>3.2.</b>	ADPFs .....	37
<b>4.</b>	Como o STF aplica seu entendimento jurisprudencial nas ADIs .....	38
<b>4.1.</b>	ADIs não conhecidas .....	41

<b>4.2.</b>	ADIs conhecidas .....	49
<b>4.3.</b>	ADIs parcialmente conhecidas .....	52
<b>5.</b>	Como o STF aplica seu entendimento jurisprudencial nas ADPFs ....	53
<b>5.1.</b>	ADPFs não conhecidas .....	54
<b>5.2.</b>	ADPFs conhecidas .....	55
<b>6.</b>	Emenda Constitucional nº 32 de 2001 .....	56
<b>6.1.</b>	Decretos autônomos: decisões anteriores à Emenda .....	58
<b>6.2.</b>	O processo de edição da Emenda .....	61
<b>6.3.</b>	Casos julgados após sua publicação .....	64
<b>7.</b>	Conclusões .....	64
<b>7.1.</b>	O entendimento do Supremo durante o tempo .....	66
<b>7.2.</b>	O STF é coerente? .....	66
<b>7.2.1.</b>	ADIs .....	69
<b>7.2.2.</b>	ADPFs .....	70
<b>8.</b>	Bibliografia .....	72
<b>9.</b>	Apêndices (fichas).....	73
<b>9.1.</b>	ADIs não conhecidas .....	130
<b>9.2.</b>	ADIs conhecidas .....	189
<b>9.3.</b>	ADIs parcialmente conhecidas .....	205
<b>9.4.</b>	ADPFs .....	211

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, apesar de reservar a primazia, não concedeu o monopólio da função normativa ao Poder Legislativo. A Carta da República Federativa brasileira previu a existência de outras fontes normativas tanto de competência do Poder Executivo, mediante a expedição de medidas provisórias e decretos, quanto do Judiciário, pelo poder normativo primário do Conselho Nacional de Justiça, por exemplo.

A presente pesquisa é voltada, justamente, à investigação de um dos atos normativos de competência do Poder Executivo no contexto da atual ordem jurídica brasileira, no caso, o decreto presidencial. Para tanto, analisei a forma pela qual o Supremo Tribunal Federal – STF, em sua função de Corte Constitucional, julgou as ações do controle concentrado de constitucionalidade que tiveram por objeto decretos expedidos pelo presidente da República<sup>1</sup>.

Foi solidificado nessa Corte um entendimento jurisprudencial direcionado à admissibilidade de ações que questionam a constitucionalidade de atos normativos infralegais, como decretos. Segundo esse entendimento, o STF não conhecerá de ações que tenham por objeto normas infralegais, pelo seguinte fato: o fundamento de validade das normas infralegais é indireto, já que essas se limitariam a regulamentar a lei e, conseqüentemente, ofenderiam a Constituição de forma meramente reflexa. Portanto, nesses casos, um controle de legalidade seria exigido e não propriamente o de constitucionalidade, efetuado pelo Supremo<sup>2</sup>.

Pesquisei sobre o tema, pois, diante de uma leitura inicial das decisões do STF em que ocorreu impugnação de decretos, notei que

---

<sup>1</sup> É possível, então, dividir a competência do STF em: Corte Constitucional, ao efetuar o

<sup>2</sup> Para a professora Maria Helena Diniz, jurisprudência é o conjunto de decisões uniformes e constantes dos tribunais, resultante da aplicação de normas a casos semelhantes, constituindo uma norma geral aplicável a todas as hipóteses similares e idênticas. É o conjunto de normas emanadas dos juízes em sua atividade jurisdicional.

algumas ações não haviam sido conhecidas pela reafirmação da jurisprudência exposta, ao passo que outras haviam sido conhecidas sem qualquer menção à essa orientação jurisprudencial, evidenciando a aparente contradição em sua aplicação pela Corte. Por isso, quis entender como o Supremo julgou essas ações, e se pontuou a existência de exceções à aplicação da jurisprudência. Busquei verificar, sobretudo, se o STF empregou seu entendimento de maneira coerente com a própria jurisprudência.

A hipótese central dessa monografia está baseada na ideia de que o Supremo atua de maneira incoerente ao aplicar sua própria jurisprudência ao conhecimento de ações que impugnam decretos presidenciais, pois utiliza essa em alguns casos e deixa de utilizá-la em outros similares, sem a devida fundamentação, o que confere tratamento jurídico díspare a situações jurídicas análogas. A esse trabalho, agrega-se a hipótese de que o STF teria conhecimento dessas ações segundo critérios de conveniência, o que levaria o Tribunal a julgá-las de acordo com o impacto na sociedade que tal questionamento traz consigo.

Após analisar o inteiro teor dos acórdãos, notei que não somente o argumento mencionado em primeiro lugar, mas também seis outros tipos de argumentos foram utilizados para embasar as decisões de conhecimento ou não conhecimento de ações em controle concentrado que impugnaram decretos presidenciais. Na verdade, a orientação jurisprudencial foi nitidamente determinante para o julgamento de menos da metade das ações. O STF não conhece das ações que questionam decretos presidenciais pelo fato dessa ato normativo ser infralegal.

Identifiquei que o conteúdo de dois dos seis argumentos utilizados contradiziam-se. Constatei ainda, que argumentos de idêntico teor foram empregados para fundamentar tanto o conhecimento, quanto o não conhecimento das ações, gerando incoerências. Por fim, me deparei com a existência de diversas exceções à regra desenhada pela jurisprudência, essas que somente existiam para determinados ministros, ao passo que para outros não. Assim, alguns as aplicam e outros não, o que

demonstra a falta de entendimento dentro da Corte, mas a presença deste por parte dos ministros.

O problema da falta de coerência acima mencionada e gerada pelo tratamento disforme a situações semelhantes, reside na insegurança jurídica provocada. Ademais, o STF não usufrui de poder de escolha sobre quais ações irá julgar no controle concentrado das normas, uma vez que a Carta da República evidencia em seu artigo 5º, inciso XXXV da CF, que a todos é garantido o direito de ter “lesão ou ameaça de direito” levados ao Judiciário para a devida apreciação. Por isso, se a Corte conhece de determinadas ações, seria de todo coerente conhecer de suas semelhantes, ou ao menos fundamentar o motivo pelo qual não há o conhecimento nesses casos.

### **1.1. Decretos, o que são?**

O conceito de “decreto” não é consensual entre os doutrinadores, os quais divergem sob diversos aspectos. Alguns deles, como Alexandre de Moraes, entendem que “regulamentos são normas expedidas privativamente pelo Presidente da República, cuja finalidade precípua é facilitar a execução das leis, removendo eventuais obstáculos práticos que podem surgir em sua aplicação e se exteriorizam por meio de decreto”<sup>3</sup>. Outros como Deguit, sustentaram que regulamento é ato administrativo subordinado à lei e, destarte, secundários na ordem jurídica.

Para Michel Temer, o “tema controvertido é o que atina ao poder regulamentar que a Constituição confere ao Presidente da República para que estabeleça fórmulas que viabilizem a aplicação da lei. Sua atividade, nesse passo, consiste em tornar operativa a lei, facilitando a sua execução e dispondo normas destinadas à Administração para a boa observância da preceituação legal”<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> MORAIS, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. Editora Atlas 2011.

<sup>4</sup> TEMER, Michel, *Elementos de Direito Constitucional*. Editora Malheiros, 23ª Edição.



Nota-se que o texto da Constituição Federal de 1988 não propõe um conceito de “decreto”, mas faz menção às expressões “decreto” e “decretar” vinte e quatro vezes para se referir essencialmente às seguintes autoridades que possuem competência para expedir-los: decretos legislativos (artigo 59, VI; artigo 62, §3º e §11); decretos de competência privativa do Presidente da República (artigo 84, incisos IV, VI, IX, X e XIX) e decretos de expedição pelo Ministro de Estado (artigo 87, incisos I e II).

Os decretos ora estudados, de competência exclusiva do Presidente da República, encontram guarida no artigo 84, incisos IV, VI, VIII, IX, X, e XIX, da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(...)

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

(...)

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

Da leitura desse dispositivo é possível inferir que o Presidente da República pode expedir-los para: decretar estado de sítio<sup>5</sup>; decretar estado de guerra<sup>6</sup>; decretar paz<sup>7</sup>; promulgar tratados internacionais<sup>8</sup>; regulamentar leis; e ainda, para declarar a utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Sob a vigência da atual Constituição não foram expedidos decretos de estado de sítio.

<sup>6</sup> Exemplo: Decreto nº 10.358/1942, expedido por Getúlio Vargas.

<sup>7</sup> Exemplo: Decreto nº 11/1.991, que revogou o Decreto nº 10.358/1942

<sup>8</sup> Exemplo: Decreto nº 7.667/2012.

<sup>9</sup> Artigo 184, §2º, CF

Um dos debates mais acirrados sobre seu conceito paira em torno da possível existência de decretos ditos "autônomos" no ordenamento, que seriam os expedidos pelo Chefe do Executivo mediante competência conferida pelo texto constitucional, sem que dependam de lei para retirar seu fundamento de validade, os quais teriam por este motivo o condão de inovar o ordenamento jurídico.

O debate sobre a existência de decretos autônomos antecede os anos vinte e se faz presente em diferentes países. Um novo elemento foi agregado ao debate no direito brasileiro devido à alteração do artigo 84 da Constituição dada pela Emenda Constitucional nº 32, publicada em 11 de setembro de 2001, que acresceu-lhe o inciso VI, alíneas a-) e b-), implicando, segundo alguns juristas, a possibilidade de expedição dessa espécie de Decreto na ordem constitucional.

Antes da Emenda nº 32, o artigo 84 da Constituição indicava ser de competência do Presidente da República, "*VI- dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei*". Pela atual redação, compete ao Presidente "*IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução*" e "*VI- dispor, mediante decreto, sobre: a) à "organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos"*.

Alexandre de Moraes sustenta a tese de que em relação ao poder regulamentar do Presidente da República, a Constituição Federal originariamente, em seu artigo 84, inciso VI, previu lhe competir, privativamente, expedir decretos e regulamentos para fiel execução da lei; e a partir da referida Emenda, o texto constitucional brasileiro teria passado a admitir os "decretos autônomos" do Chefe do Executivo, com a finalidade de organização da Administração Federal, quando não implicasse aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos. Assim, o constituinte derivado teria equiparado esse tipo de decreto aos demais atos normativos primários, inclusive à lei.

Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello defende que decretos autônomos sequer existam: “Advirta-se que vem se disseminando entre algumas pessoas – inclusive entre estudiosos ilustres – o equívoco de imaginar que o art. 84, VI, da Constituição do país introduziu em nosso Direito os chamados ‘regulamentos independentes’ ou ‘autônomos’ encontrados no Direito europeu. Pedimos vênias para expressar que, a nosso ver, esse entendimento não é minimamente exato”<sup>10</sup>.

Fica claro que além dos posicionamentos supracitados existem outros, e que o debate doutrinário sobre o poder regulamentar exercido pelo Poder Executivo se mostra como intenso. Porém, as citações foram de cunho meramente exemplificativo, já que a intenção dessa monografia não é a de aferir se existem ou não regulamentos autônomos no ordenamento jurídico brasileiro, ou qual é o melhor conceito a ser atribuído a esse ato normativo, mas, sim, a de verificar o que o Supremo Tribunal Federal entende a respeito desses pontos, e se ele é coerente ao julgar as ações que trazem esse tipo de questionamento.

Dessa forma, também será verificado como o Supremo recebeu essa alteração do texto constitucional pela comparação dos casos julgados antes e depois da Emenda, de forma a observar se o STF passou a entender ser válida a existência do decreto autônomo na ordem jurídica vigente.

## **1.2. A jurisprudência, seus fundamentos**

A ADI nº 2387 possibilitou a melhor compreensão de quais são os argumentos fundantes do entendimento jurisprudencial exposto, segundo o qual o STF não conhece de ações do controle concentrado que tenham por objeto normas infralegais.

Nessa ADI, o ministro Sepúlveda Pertence alegou que Hans Kelsen, em seu ensaio sobre a jurisdição constitucional de 1928, situou como opção política a fixação da competência da Corte Constitucional no

---

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de, “Curso de Direito Administrativo”, 29ª Edição, editora Malheiros., página 345.

que se refere ao julgamento de atos normativos infralegais. Com base em tal afirmação, procurei no texto "Jurisdição Constitucional", de Hans Kelsen, mais elementos que aclarassem no que se pauta a "opção política" mencionada pelo ministro.

Por sua leitura, extraí que para Kelsen, a legislação e a regulamentação são duas etapas hierarquizadas do processo de criação do direito e que, por conseguinte, quando a Constituição estabelece expressamente o princípio da legalidade, essa legalidade significa ao mesmo tempo constitucionalidade de forma indireta para os atos de execução em geral, e em particular para os decretos<sup>11</sup>.

Com base no princípio da legalidade, Kelsen entende que os atos imediatamente subordinados à Constituição como as leis, provocam inconstitucionalidade imediata; e distinguem-se notadamente dos atos que não são imediatamente subordinados à Constituição, como os decretos, que só podem ser mediamente inconstitucionais. Assim, no texto o jurista conclui que: no caso dos atos imediatamente subordinados à Constituição, é sua constitucionalidade que deve ser controlada, e no dos atos que só mediamente lhe são subordinados é sua legalidade; ou, de maneira geral, para todo ato, é sua conformidade às normas do grau superior que deve ser verificada.

De um ponto de vista por ele referido como puramente teórico, alega-se que seria possível basear a separação das competências da jurisdição constitucional e da jurisdição administrativa na noção de garantia da Constituição, atribuindo à jurisdição constitucional somente a decisão da regularidade de todos os atos imediatamente subordinados à Constituição. O STF, portanto, estaria atuando dessa forma.

O doutrinador esclarece que quando a Constituição autoriza imediata, diretamente, todas as autoridades administrativas ou algumas delas a assegurar a execução das leis que têm de aplicar, essas autoridades derivam então seu poder regulamentar imediatamente da própria

---

<sup>11</sup> KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Martins Fontes: São Paulo, 2003.,

Constituição. Mas o que elas devem dispor – isto é, o conteúdo de seus regulamentos – é determinado pelas leis que se encontram entre elas e a Constituição.

Àquela época, o juris-filósofo já previu em seu texto que esses seriam decretos regulamentares e se distinguiam de forma evidente dos que não decorrem das leis, que são imediatamente subordinados à Constituição (autônomos) e, por conseguinte, só podem ser inconstitucionais, e não ilegais. No seu entendimento, se uma autoridade estatal produz um ato sem nenhuma base legal, esse ato não é propriamente ilegal, pois falta uma lei com relação à qual se possa apreciar sua legalidade, por isso é um ato imediatamente inconstitucional.

Assim, segundo Kelsen, caso o decreto fosse meramente regulamentar, não caberia, em tese, seu controle de constitucionalidade, mas sim de legalidade. Ao passo que, representando uma exceção à essa regra, se o decreto fosse “sem lei”, autônomo, o controle a ser efetuado seria o de constitucionalidade, e não de legalidade.

Todavia, foi acentuado pelo jurista em sua obra que o limite entre atos “sem lei”, autônomos, e por consequência inconstitucionais, e atos regulamentares, e consequentemente ilegais, não é perfeitamente nítido. Para ele, “a inconstitucionalidade direta nem sempre se deixa distinguir nitidamente da inconstitucionalidade indireta, porque entre esses dois tipos, podem se inserir certas formas mistas ou intermediárias”, e “se os decretos forem postos no domínio da jurisdição constitucional, podem surgir certas dificuldades no que concerne à sua delimitação exata, devido a que há certas categorias de normas gerais que não se deixam facilmente distinguir dos regulamentos. (..)”<sup>12</sup>.

A complexidade inerente ao tema foi então advertida por Kelsen em seu ensaio, e pauta-se especialmente no fato de que a constitucionalidade direta nem sempre se deixa distinguir nitidamente da indireta. Assim, acredito que a existência de certas categorias de normas gerais, as quais não se deixam facilmente distinguir dos regulamentos,

---

<sup>12</sup> KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Martins Fontes: São Paulo, 2003. Página 135.

dificultam o emprego isonômico do entendimento jurisprudencial construído pelo STF.

## **2. Delimitação do universo de pesquisa**

A princípio, o tema estendia-se igualmente para a análise de instruções normativas, resoluções e outros tipos de regulamentos, já que a jurisprudência solidificada no Supremo Tribunal Federal destina-se a todo e qualquer ato normativo infralegal.

Optei pela redução do objeto de pesquisa para analisar apenas os decretos presidenciais, pois tenho por objetivo descobrir qual é a relação pautada entre o STF e o Chefe do Poder Executivo. Desse modo, pretendo aferir se o Supremo impõe limites ao poder normativo do Presidente e, no caso afirmativo, quais são eles. Será também possível verificar se a Corte aceita que a CF/88 tenha outorgado ao Presidente da República autonomia para inovar no ordenamento jurídico via decreto, ou se a Corte condiciona esse poder à prévia existência de lei.

Para tal, dois esclarecimentos sobre a maneira como delimitarei o universo de pesquisa se fazem necessários, quais sejam: compreender como foram definidos o universo material e o universo temporal da pesquisa.

Segundo o artigo 102 da Constituição Federal, o STF é o guardião da Carta da República sendo, portanto, responsável pela realização dos controles concentrado e difuso de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro. O controle concentrado de constitucionalidade é a competência atribuída ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, independentemente da existência de um caso concreto.

Assim, a Constituição contempla as seguintes espécies de controle concentrado: ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, I, a; art. 36, III; e art. 103, §2º); ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, a,); e arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, §1º). Já pelo controle difuso, o Supremo atua na via recursal como órgão de cúpula do Poder Judiciário, referindo-se à permissão a todo juiz ou tribunal de realizar a análise sobre a compatibilidade do ordenamento jurídico com a Constituição Federal, sendo, nestas ocasiões, responsável por decidir casos concretos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> MORAIS, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. Editora atlas, 27ª Edição, páginas 740 e 755.

O universo material será composto pelos acórdãos proferidos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, Ações Declaratórias de Constitucionalidade e Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental, ou seja, em todas as ações em que o STF realiza o controle concentrado questionando decretos presidenciais.

Optei por investigar a atuação do Supremo Tribunal Federal em seu papel de Corte Constitucional, já que nesses casos será realizada a análise dos decretos em abstrato e suas decisões terão efeito vinculante e contra todos. Ademais, a aplicação da regra jurisprudencial sobre o não cabimento de controle de constitucionalidade de regulamentos, aqui investigada, é mais clara nos casos de controle concentrado, pois a análise de cabimento das ações no controle difuso é feita por meio do plenário virtual, no qual apenas o Ministro relator costuma explicitar seus argumentos.

O universo pesquisado abrange apenas as decisões colegiadas, quer sejam do tribunal pleno, ou das turmas, não estando inclusas, portanto, as decisões monocráticas. Optei por esse recorte pois o estudo das monocráticas não teria o condão de demonstrar incoerências da Corte, e sim de alguns ministros em específico, o que nos distanciaria do objetivo da presente pesquisa.

O universo temporal compreenderá todas as ações distribuídas desde a promulgação da Constituição Federal, em 05/10/1988, e julgadas até 01/06/2012. O marco inicial foi escolhido tendo em vista que toda a ordem jurídica hoje existente deve retirar validade da Constituição Federal de 1988. Por sua vez, a data limite para análise de novos acórdãos foi estipulada como sendo em 01/06/2012, por representar a última data em que pude incluir ações ao meu banco de dados, por conta da disponibilidade de tempo para analisá-las com cautela.

Conseqüentemente, o lapso temporal selecionado comporta decisões tomadas pela Corte durante treze anos antes da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, e onze anos depois dessa, proporcionando períodos quase simétricos, afim de permitir uma análise comparativa, com



o intuito de auferir se o Supremo alterou o modo de julgar as referentes ações depois da publicação do texto da Emenda.

### **2.1. Seleção dos acórdãos**

Por se tratar de uma pesquisa de análise jurisprudencial, com foco no Supremo Tribunal Federal, o material de análise foi coletado a partir da ferramenta de busca de jurisprudência que consta no sítio eletrônico do STF. No endereço eletrônico "<http://www.stf.gov.br>", acessei à seção "jurisprudência" e a sub-seção "pesquisa de jurisprudência", delimitei o marco temporal no campo "data" de 05/10/1988 até 01/07/2012, assinalei a opção de decisões colegiadas e especifiquei as seguintes expressões-chave no campo de "pesquisa livre": "ADI e decreto", "ADPF e decreto" e "ADC e decreto".

Ao preencher os campos como foi apontado, foram encontrados 564 acórdãos para a busca do termos-chave "ADI e decreto"; para "ADC e decreto" foram encontradas 42 decisões e por sua vez, para "ADPF e decreto" foram contabilizadas 41 decisões. Após retirar os acórdãos repetidos, ou seja, encontrados em mais de uma chave de busca, restaram 597 decisões.

Dentre o total de 597 decisões notei que muitas delas não eram ADIs, ADCs ou ADPFs. Desse modo, excluí as ações impertinentes ao objeto da pesquisa, as quais por vezes se tratavam de recursos extraordinários, *habeas corpus*, mandados de segurança, reclamações e outras ações do controle difuso de constitucionalidade.

Em seguida, excluí todas as ADIs, ADCs ou ADPFs que não tinham por objeto algum tipo de decreto em si, mas sim leis ou outros atos normativos, sendo que tais decisões apenas constavam no universo do resultado de busca das "chaves de pesquisa" pois em algum momento na fundamentação de seus votos os ministros citaram decretos.

Posteriormente, retirei as ações que não tinham por objeto decretos presidenciais, posto que algumas delas questionavam a

constitucionalidade de decretos-lei<sup>14</sup> ou de decretos expedidos pelos demais representantes do Poder Executivo, tais como os governadores e prefeitos<sup>15</sup>. Também desconsidere as decisões proferidas em embargos de declaração, já que estes servem apenas para sanar eventuais contradições, obscuridades ou omissões nas decisões do STF, e não efetivamente fazer a análise do cabimento da ação.

Após essas exclusões, cheguei ao resultado final de 63 ADIs, 3 ADPFs e nenhuma ADC que tinham por objeto, efetivamente, o questionamento de decretos presidenciais. Os acórdãos que fazem parte do universo de investigação desta pesquisa encontram-se nos apêndices.

É de suma importância notar que os agravos regimentais serão analisados e fazem parte desse total de acórdãos, uma vez que essa modalidade de agravo tem o condão de reunir o colegiado para julgar o mérito (artigo 317, §2º do regimento interno do STF<sup>16</sup>), não sendo apreciado por um ministro singular. No mesmo passo, as decisões em medidas cautelares serão analisadas por demonstrarem o entendimento efetivo da Corte, que também reúne-se para apreciá-la..

## **2.2. Como os casos foram analisados**

---

<sup>14</sup> Nessa exclusão, retirei as ações cujo ato questionado era decreto-lei, já que essa espécie de ato normativo não encontra mais respaldo no atual ordenamento jurídico brasileiro.

<sup>15</sup> Alexandre de Moraes, "Direito Constitucional", 27ª Edição, Página 496, "A previsão do artigo 84 da Constituição Federal que diz competir ao Presidente da República expedir decretos tem "aplicabilidade automática aos Estados e Municípios, independentemente de expressa previsão (princípios federais extensivos), onde, apesar de juridicamente desnecessário, ser repetida nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas distrital e municipais (por exemplo, na CEst. Paulista, art. 47, XIX, com a redação dada pela EC nº 21/06), no sentido de adequação do texto local ao texto maior e com a mesma finalidade de agilização e eficiência na organização e gestão da coisa pública pelo Chefe do Executivo estadual, distrital ou municipal..."

<sup>16</sup> Art. 317. Ressalvadas as exceções previstas neste Regimento, caberá agravo regimental, no prazo de cinco dias de decisão do Presidente do Tribunal, de Presidente de Turma ou do Relator, que causar prejuízo ao direito da parte.

(...)

§ 2º O agravo regimental será protocolado e, sem qualquer outra formalidade, submetido ao prolator do despacho, que poderá reconsiderar o seu ato ou submeter o agravo ao julgamento do Plenário ou da Turma, a quem caiba a competência, computando-se também o seu voto.

Primeiramente, extraí aspectos numéricos presentes nas ações, pelo fichamento elaborado em planilha do Excel, em que condensei as informações sobre os acórdãos. Em seguida, dediquei atenção aos argumentos utilizados pela Corte, e produzi um fichamento do inteiro teor dos acórdãos para revelar as passagens nas quais os ministros se referiam ao conhecimento do decreto impugnado, e quais eram os fundamentos que embasavam cada decisão.

Para conseguir responder aos problemas centrais dessa monografia, separei as ações estudadas em três blocos, nas ADIs e ADPFs: o primeiro apresenta a análise das ações “não conhecidas”; o segundo, a análise das ações “conhecidas”; e o terceiro, as ações “parcialmente conhecidas”.

A ordem em que os blocos serão apresentados é determinante para alcançar o resultado almejado, pois segue o seguinte raciocínio: se a decisão de não conhecimento de atos normativos infralegais pelo STF aparentemente é a regra, então, primeiro é necessário entender a regra, vislumbrando as peculiaridades das ações não conhecidas para, em seguida, compilar os dados dos casos que comportam as exceções, mais especificamente, as ações conhecidas.

Nessa sequência de exposição de dados será possível entender em que casos o STF admite o questionamento de decretos presidenciais. Aloquei em terceiro lugar o estudo específico das ações “parcialmente conhecidas” para verificar se suas características destoam em relação às ações dos blocos anteriores.

Pelo fichamento dos casos, notei que os ministros traziam diversos argumentos para fundamentar o “conhecimento” ou o “não conhecimento” das ações, por isso, para que fosse possível verificar “como o STF decide” as ações do controle concentrado de constitucionalidade de decretos presidenciais, destaquei tópicos dentro dos blocos, nos quais serão expostas a análise dos argumentos específicos utilizados como fundamentos das decisões.

### **2.3. Pontuando os problemas de pesquisa**

Para alcançar os objetivos da presente monografia, problemas de pesquisa foram formulados em formato de perguntas que buscam, prioritariamente, revelar com base “em quais argumentos decide” e “qual decisão profere” o Supremo Tribunal Federal nas ações cujo objeto seja decreto presidencial. Tais perguntas são:

O Supremo Tribunal Federal é coerente com a sua jurisprudência ao efetuar o controle de cabimento das ações do controle concentrado de constitucionalidade que questionam a constitucionalidade de decretos presidenciais? Em relação ao “conhecimento das ações”, o STF julga casos idênticos de maneiras diferentes? Sua aplicação difere para o julgamento de ADIs e ADPFs? Quais são as exceções que a jurisprudência compreende, permitindo que esse tipo de controle seja efetuado pelo STF? O decreto autônomo é tido como válido atualmente pela Corte? O STF alterou sua maneira de decidir após a modificação do texto constitucional, e passou a entender pela validade dos decretos autônomos na ordem jurídica brasileira devido a alteração do texto constitucional pela Emenda nº 32?

### **2.4. Hipótese**

A hipótese central da pesquisa é que o STF não é coerente ao fazer a análise de cabimento das ações em controle concentrado de decretos presidenciais, por ter construído uma orientação jurisprudencial repleta de exceções obscuras que permite aos Ministros utilizá-la segundo critérios de conveniência, o que pode ser prejudicial para a manutenção da segurança jurídica.

Nesse passo, acredito que o STF, além de ser uma Corte que argumenta juridicamente, é uma Corte que também atua em suas decisões de forma consequencialista, no sentido de permitir que a relevância do tema em apreço influencie no juízo de conhecimento das ações, o que pode acarretar um juízo discricionário no conhecimento ou não dos casos.

No que tange à figura do decreto autônomo, penso que os ministros não possuem um consenso sobre seu conteúdo ou possibilidade de existência no ordenamento jurídico e, por isso, julgam casos iguais de formas diferentes.

### 3. Panorama dos ações analisadas

Nesse capítulo serão apontados os aspectos de cunho numérico identificados pela leitura dos acórdãos presentes no universo de pesquisa, que permitirão estabelecer um perfil geral das decisões. Para tanto, serão analisadas separadamente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs, e as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPFs.

Antes de adentrar no estudo das ADIs e ADPFs, levantei uma hipótese para aclarar a inexistência Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ADC no universo desse estudo, que tivesse por objeto decretos expedidos pelo Presidente da República. Também trago curiosidades sobre aspectos gerais de decretos presidenciais, constatados pela pesquisa.

Dados do site do Supremo Tribunal Federal<sup>17</sup>, atualizados até 30 de Setembro de 2012, apontam que de 1988 até aquela data haviam sido distribuídas no STF 30 ADCs, sendo que, para o mesmo espaço de tempo, houve a distribuição de 4.789 ADIs, e de 257 ADPFs. Com base em tais números, é possível considerar que a utilização desse instrumento processual ainda é pouco recorrente quando comparada a outras ações do controle concentrado de constitucionalidade, o que pode justificar a ausência de ADCs no universo.

Em seguida, destaco que pelo fichamento das 560 ementas iniciais que foram encontradas pela busca no site do Supremo das expressões-chaves apontadas no capítulo da metodologia, detectei que entre a promulgação da CF/88 e 01/06/2012 (universo temporal da monografia), foram proferidas 96 decisões em sede de controle concentrado de constitucionalidade que tinham por objeto decretos de governadores e prefeitos; ao passo que, como indica o objeto final da pesquisa, no mesmo espaço de tempo foram proferidas 66 decisões em sede de controle

---

17

Disponível em: <  
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=adc> >

concentrado de constitucionalidade que tinham por objeto apenas decretos presidenciais.

Dos números apresentados acima, decorre a forte hipótese de que a quantidade de ações já interpostas ao STF que questionaram decretos do Presidente da República seria comparativamente alta, por ter quase se igualado ao número das decisões que tinham por objeto decretos não presidenciais.

Isso porque contabilizei entre 2001 e 2012, lapso temporal demonstrativo, a promulgação de 3950 decretos presidenciais e, durante os mesmos anos, computei a expedição de 280 decretos por governadores e prefeitos somente no Estado de São Paulo. Considerando que existem 27 Estados na Federação Brasileira, e apenas para fins exemplificativos, supondo que os demais estados também tenham expedido uma média de 280 decretos para o mesmo tempo, conclui-se que possivelmente foram expedidos uma média de 7.280 decretos por todos os prefeitos e governadores do país<sup>18</sup>. Isso significa dizer que, se de fato foram expedidos todos esses decretos estaduais, há no ordenamento brasileiro quase o dobro de decretos do Poder Executivo estadual que do Poder Executivo federal.

Tendo em vista que o número de decretos presidenciais expedidos provavelmente foi bem menor do que a quantidade dos decretos estaduais; e que a quantidade de ADIs que questionaram sua constitucionalidade quase se igualou à dos decretos de prefeitos e governadores, é possível concluir que foi mais recorrente o questionamento de decretos do Presidente da República.

Levanto algumas hipóteses para que isso tenha ocorrido: talvez os temas tratados nos decretos presidenciais sejam mais impactantes na sociedade como um todo, por versarem sobre situações que afetam a nação, e não apenas um Estado específico e, por isso são recorrentemente questionados. Pode ser que os decretos presidenciais tenham maior

---

<sup>18</sup> Disponível em: < <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm> e [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Dec\\_ano.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Dec_ano.htm) >

publicidade no sentido de possuir teor mais difundido entre a população e por isso são mais questionados; ou ainda, que os temas dos decretos afetem mais os legitimados para a propositura das ADIs. Para que fosse possível afirmar esses fatos com certeza, seria necessário despender uma análise minuciosa sobre os temas de todos os decretos já expedidos e seus impactos sociais, o que não é o escopo dessa pesquisa.

Por fim, em relação ao conteúdo da jurisprudência objeto desse estudo, destaco um aspecto relacionado a todas as ADIs do universo: a quantidade de vezes que os próprios requerentes sustentaram que o decreto questionado era autônomo, ou que se tratava de um ato normativo geral e abstrato, o que permitiria o “conhecimento” dessas ações pelo STF.

De acordo com os relatórios, em 24 das 63 ADIs os autores alegaram que se tratava de “caso de reserva de lei”, ou que o “decreto era autônomo”, e que por isso o confronto com a constituição era imediato, para que os ministros conhecessem da ação. Esse número pode mostrar quantos, entre pelo menos 62 requerentes desses casos, conheciam o entendimento jurisprudencial do STF voltado ao não conhecimento das ações que demandam o controle de legalidade.

Esses dados têm suas limitações, já que foram contabilizados com base nas informações trazidas pelo relatório. Porém, caso os relatórios das ações sejam elaborados de maneira minuciosa e sejam completos, os resultados devem se aproximar da realidade.

Com base nessa hipótese, seria possível afirmar que, pelo fato de os requerentes terem feito tais tipos de consideração apenas em menos da metade das ADIs do universo, possivelmente não o fizeram por não possuírem conhecimento sobre a existência de tal entendimento jurisprudencial.

### **3.1. ADIs**

Como já apontado no capítulo metodológico, entre 05/10/1988 e 01/06/2012, foram proferidas 63 decisões colegiadas em ADI



que tinham por objeto o questionamento da constitucionalidade de decretos presidenciais. No tocante à admissibilidade dessas ações, constatei que dos 63 acórdãos publicados, em 31 deles as ações não haviam sido conhecidas, em 24 as ações foram conhecidas e em 7 conheceu-se em parte das ações.

O fato de a quantidade de ações do universo “não conhecidas” ter sido muito próximo às ações conhecidas parece indicar que o STF não aplica de maneira coerente seu entendimento jurisprudencial. Isso pois, a “regra” transparecida pelo Tribunal ao longo dos anos é de que não serão conhecidas as ações do controle de constitucionalidade que tenham por objeto atos normativos infralegais, tais como decretos. Se a regra é o não conhecimento, logo, as ações não conhecidas deveriam superar em quantidade as decisões em que as ações foram conhecidas.

Essa hipótese só não seria confirmada caso as 24 ADIs conhecidas se enquadrassem na exceção também trazida pela jurisprudência, de que o STF conhece das ações caso o decreto seja abstrato, geral e autônomo, o que não foi confirmado, como comprova o capítulo 4, que segue na exposição.

Além disso, notei que a maior parte das ações foi decidida “nos termos do relator”. Em 44 ADI, dois terços universo total, os ministros votaram dessa forma, constando do acórdão apenas o voto e a argumentação do ministro relator, ou em outros o voto e argumentação do ministro relator e dos demais ministros que expressamente votaram “nos termos do relator”. Esse comportamento pode indicar que a matéria já está pacificada no tribunal e, por isso, todos sempre votam nos termos do relator, o que terá sua veracidade confrontada nos próximos capítulos, pela análise das ações.

### **3.1.1. EC nº 32: os dois blocos**

Busquei enquadrar as ações no contexto da alteração dada ao texto constitucional pela edição da EC nº 32 de 2001, que modificou a competência do Chefe do Poder Executivo para expedir decretos. Assim, dividi o universo em duas fases: a primeira referente aos 13 anos passados

entre a promulgação da CF e a publicação da EC; e a segunda referente aos 11 anos que separaram a publicação da EC do marco final para a coleta de casos dessa monografia.

Desse modo, averigui que do total de 63 ADIs julgadas pelo STF, 57 haviam sido distribuídas e, portanto, propostas na primeira fase e que, ao seu turno, apenas 5 ADIs haviam sido distribuídas na segunda fase.

Tendo em vista que a Emenda à Constituição nº 32 de 2001 separou o universo de pesquisa em dois espaços de tempo quase equivalentes (13 anos antes da Emenda e 11 anos depois da Emenda), é possível afirmar que houve uma queda significativa do número ações propostas após sua edição. Uma hipótese para que tal diminuição tenha ocorrido pode ser a de que a redação dada à Constituição pela EC nº 32 tenha sanado eventuais controvérsias decorrentes do texto constitucional originário como, por exemplo, pela possibilidade de se ter inserido no ordenamento jurídico vigente os decretos ditos autônomos.

Outra hipótese poderia ser levantada, tal como: os Presidentes que tomaram posse depois de 2001 terem passado a emitir menos decretos. No entanto, essa hipótese não se sustenta, pois, conforme informações coletadas no site do planalto sobre o número de decretos já expedidos desde 1988<sup>19</sup>, observei que a quantidade de decretos expedidos pelos presidentes a partir de 2001 não diminuiu em relação aos governos anteriores, como será demonstrado adiante nesse capítulo.

### **3.2.2. Papel das Medidas Cautelares**

Constatarei que do total de 62 decisões, 36 foram proferidas em medida cautelar, e dessas, apenas 6 tiveram um julgamento final além do julgamento cautelar. O fato de o Supremo já ter se manifestado no julgamento cautelar da maneira como ele decidiria no julgamento final, pode ser uma justificativa para o baixo número de julgamentos definitivos nas ações em que as cautelares já foram apreciadas.

---

<sup>19</sup> Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/ Dec\\_ano.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Dec_ano.htm) >

A alta quantidade de medidas cautelares, presentes em mais da metade das ações, pode ser justificada pela relevância da liminar no contexto do controle concentrado, já que em um grande número de casos a resposta oferecida pelo STF se limita à decisão proferida em sede de liminar, como comprova a Monografia “Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade”, de Luiz do Nascimento Filho, apresentada à Sociedade Brasileira de Direito público em 2007<sup>20</sup>.

Dessas 36 ações com pedido de medida cautelar, apenas 8 não foram conhecidas, enquanto 20 foram conhecidas, e 7 foram parcialmente conhecidas, retratando que a jurisprudência de não conhecimento das ações por questionarem atos infralegais, foi aplicada no máximo em 8 medidas cautelares.

Dados levantados pela citada Monografia “Medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade” apontam a relevância da liminar no contexto do controle concentrado, ao constatar que em um grande número dos casos já julgados pela Corte, a resposta oferecida pelo STF se limitou à decisão proferida em sede de liminar, o que pode revelar a razão da alta quantidade de decisões em medida cautelar, que totalizaram mais da metade das ADIs apreciadas no caso em estudo.

Ainda em relação às cautelares, comparei os dados dessa pesquisa com os da série “Pensando o Direito, Controle de Constitucionalidade dos Atos do Poder Executivo” nº 30/2010. A pesquisa revela que o STF, ao julgar as ações do controle concentrado de constitucionalidade que tenham por base todos os atos do poder executivo federal<sup>21</sup>, tende a confirmar as decisões liminares, ao decidir o mérito da questão.

Essa confirmação não se reflete nos casos específicos em que a Corte julgou os decretos presidenciais, pois, aqui, em somente 2 das

---

<sup>20</sup> NASCIMENTO, Pedro. “Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade”. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2007. Disponível em <[http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=102](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=102)>.

<sup>21</sup> Medidas provisórias, Leis, decretos, instruções normativas

6 liminares apreciadas em ADI (do total de 36) que também vislumbraram um julgamento final para além da decisão cautelar, mantiveram o mesmo entendimento do julgamento cautelar.

### **3.2.3. Tempo para julgamento**

No que tange ao tempo entre a distribuição das ações e seus respectivos julgamentos (cautelar ou final), ou seja, o tempo que a Corte demorou para julgar as ADIs, notei que: 29 ADIs foram julgadas entre 2 dias e 1 mês; 20 foram julgadas entre 2 meses e 1 ano; 9 foram julgadas entre 2 anos e 4 anos; e que 4 decisões foram proferidas em um lapso de 15 a 20 anos.

Segundo dados da Monografia “Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade”<sup>22</sup>, de 1988 até 2009 o tempo médio para julgamento de ADIs foi de 3 anos e 8 meses. Isso demonstra que a maioria das ações estudadas pela presente pesquisa foram julgadas bem abaixo do tempo médio geral para julgamento de ADIs da Corte<sup>23</sup>, o que indica haver uma celeridade anômala no tempo em que o STF leva para julgar ADIs que tenham por objeto decretos emanados pelo Presidente da República.

Vale destacar que a Corte julgou a ADI nº 1670 em apenas 2 dias depois de distribuída a ação, o que confirma a celeridade acima do habitual. O resultado foi seu “não conhecimento” com base na regra criada pela jurisprudência, sob o argumento de se tratar de norma infralegal insuscetível de controle de constitucionalidade.

Não obstante, é importante frisar que 2 das 3 ações que foram julgadas entre 15 e 20 anos se tratavam do julgamento definitivo de cautelares que já haviam sido apreciadas no período entre 1 mês e 3 meses. Isso demonstra que o STF não costuma demorar a dar uma primeira

---

<sup>22</sup> NASCIMENTO, Pedro. “Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade”. Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2007. Disponível em < [http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=102](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=102) >.

<sup>23</sup> Entre os anos de 1988 e 2009, já que a Monografia foi publicada em 2009

resposta nestes casos. Já a terceira ação que foi julgada entre 15 e 20 anos teve o mesmo objeto apreciado por pela ADI 2.213/DF certo tempo antes, o que pode explicar a falta de celeridade em seu julgamento, destoando das demais.

Assim, tendo em vista esses resultados, fica claro que o STF julga mais rapidamente ADIs que questionem decretos do Presidente da República do que o tempo médio que leva para julgar as demais ADIs da Corte.

Cruzando os dados tempo *versus* conhecimento da ação, 29 ADIs foram julgadas em até um mês e, dessas, 15 não foram conhecidas, 11 foram conhecidas e 3 foram conhecidas em parte. Levando-se em consideração que as 3 que foram conhecidas em parte<sup>24</sup> não tiveram os decretos conhecidos, considereirei que o número de ações "não conhecidas" em relação aos decretos aumentou para 18, chegando a um total de praticamente dois terços das ações que foram julgadas de forma mais célere.

Desse dado, é possível concluir que quando o Tribunal decide mais rapidamente os casos estudados, ele tem a tendência de não conhecê-los, ou ainda, o contrário, o julgamento é mais rápido porque ele simplesmente não conhece e não precisa analisar o conteúdo.

#### **3.2.4. Perfil dos temas mais questionados**

Abaixo, classifiquei as ações em temas para verificar quais são os assuntos mais recorrentes dos decretos presidenciais questionados perante o STF. O próprio Supremo procede uma classificação dos temas, mas algumas vezes ela não consta no acompanhamento processual, e em outras é muito ampla. Optei pela formulação de um critério próprio para aplicar a todos os casos analisados, a partir da leitura da ementa dos

---

<sup>24</sup> STF: MC na ADI nº 1.111/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, J. 31/08/1994. STF: MC na ADI 1078/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, J. 15/06/1994; e STF: MC na ADI 1066/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, J. 11/05/1994.

julgados e dos dispositivos normativos objeto de cada ação, e com base também no apresentado pela série "Pensando em Direito, Controle de Constitucionalidade dos Atos do Poder Executivo", para que fosse possível dialogar com seus dados.

Em virtude da amplitude de muitos temas, especifiquei alguns subtemas, que estão entre parênteses. As ações foram classificadas de acordo com os temas abaixo: 1. Ambiental; 2. Consumidor; 3. Econômico (Empresa pública/Sociedade de economia mista, Programa Nacional de Desestatização (PND)); 4. Educação; 5. Índios; 6. Organização institucional (Agências reguladoras, Autarquias Ministérios e outros órgãos,); 7. Políticas públicas (Reforma agrária); 8. Penal; 9. Processo (Administrativo, Civil, Legislativo); 10. Seguridade Social (Previdência); 11. Serviço Público (Concessão e Permissão, Energia elétrica/Gás, Telecomunicações/Rádiodifusão); 12. Servidor Público (Cargo/contratação, Concurso, Direitos e prerrogativas, Previdência, Remuneração), 13. Trabalho, 14. Tributário.

O maior volume de ADIs que têm por objeto decretos do Chefe do Executivo Federal trata dos temas, respectivamente: servidor público (12 ADIs), majoritariamente sobre proventos (8 das 12); econômico (10 ADIs), com destaque para o Programa Nacional de Desestatização – PND (8 das 10); Seguridade Social (8 ADIs) e Serviço Público (6 ADIs).

Ao fazer um paralelo, novamente, com a pesquisa "Controle de Constitucionalidade dos atos do Poder Executivo", da série Pensando o Direito do Ministério da Justiça, verifiquei que no controle concentrado de constitucionalidade dos atos normativos do Poder Executivo em geral, os temas mais recorrentes foram, nessa ordem: servidores públicos, seguridade social, direito econômico e direito tributário.

Assim, os temas mais versados nas ADIs que questionam a constitucionalidade de decretos presidenciais praticamente coincidiram com as que questionam atos normativos em geral do Chefe do Executivo. A coincidência do tema "servidor público" ter sido o mais recorrente, pode residir no fato de que compete ao Presidente exercer a direção superior da

Administração Federal, com o auxílio dos Ministros de Estado (artigo 84, II, CF); bem como por ter iniciativa privativa para editar leis que disponha sobre o pessoal da administração dos territórios (artigo 61, §1º, II, 'a' e 'b').

### **3.2.5. Quem leva os casos ao STF?**

Também verifiquei aspectos relacionados aos autores das ações. O artigo 103 da Constituição Federal, indica quem são os legitimados para a propositura das ações de controle concentrado de constitucionalidade: Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa da Assembleia 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, classifiquei os demandantes nessas categorias, independentemente de o STF ter, eventualmente, considerado esses atores como ilegítimos à propositura de ações de controle concentrado. Esse dado permite mensurar quem demanda o STF acerca da constitucionalidade de decretos do Presidente da República.

Pela composição das informações cheguei à conclusão de que os partidos políticos e as entidades de classe do tipo associações, confederações e conselhos, foram os principais proponentes de ações de controle concentrado de constitucionalidade que questionaram os decretos presidenciais, sendo os responsáveis por mais de três quartos das ações ajuizadas.

No que toca à distribuição das demandas dos partidos políticos ao longo do tempo, especialmente por períodos presidenciais, notei que houve uma alternância entre os partidos demandantes, em outros termos, o partido da oposição geralmente era autor do questionamento em relação ao partido do Presidente que expediu. Isso poderia indicar que há

uma relação entre a tematização no STF e a composição político-partidária do governo federal, como também foi apontado na Série "Pensando em Direito" nº 30/2010.

O Partido Democrático Trabalhista, por exemplo, foi responsável por praticamente um terço das impetrações contra os decretos que expedidos pelo Collor (filiado ao Partido da República Nacional à época), e o Partido dos Trabalhadores – PT em conjunto com o Partido Socialista Brasileiro – PSB foram responsáveis por mais um terço dessas ações.

Já no que tange aos decretos expedidos por Fernando Henrique Cardoso (filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB em seu governo), um terço das impetrações foram efetuadas pelo Partido dos Trabalhadores.

Ademais, nenhum presidente teve um decreto questionado pelo seu próprio partido; isso indica que o STF se tornou mais uma arena de disputa política. Percebi, ainda, que há uma grande diferença entre os partidos políticos com relação ao volume de demandas apresentadas. Nesse sentido, é de se destacar que somente o PT foi responsável por quase dois terços do total de casos de iniciativa de partidos políticos.

Além disso, os temas levados ao STF com maior frequência pelos partidos políticos nesse caso foram, nessa ordem, "servidor público", "econômico" e "seguridade social"; e coincidiram também com os temas mais levados em geral<sup>25</sup>. Destacou-se que, como mencionado na pesquisa "Pensando em Direito: controle de constitucionalidade de atos do Poder Executivo", as diferenças temáticas entre os partidos políticos que mais apresentam demandas possivelmente indica diversidade de agenda de prioridades e/ou interesses. Sendo que nas demandas Partido dos Trabalhadores – PT, por exemplo, os temas "servidor público" e "econômico" foram os que mais se destacaram.

---

<sup>25</sup> Série Pensando em Direito. "Controle de constitucionalidade dos atos do Poder Executivo". Série número 30/2010. Disponível em < <http://bit.ly/gtq55C> >.



Outra informação relevante diz respeito aos Presidentes que tiveram maior número de decretos questionados. José Sarney, durante seus 4 anos de governo (1985-1990) teve 6 decretos questionados; Itamar Franco, durante seus 4 anos de governo (1992-1995) teve 11 decretos questionados; Fernando Collor de Mello, em seus 2 anos de governo teve 22 decretos questionados; Fernando Henrique Cardoso em seus 8 anos de governo teve 20 decretos questionados; Luiz Inácio Lula da Silva nos seus 8 anos de governo (2003-2011) teve apenas 1 decreto questionado.

Assim, dois aspectos devem ser destacados: o fato de Fernando Collor, em apenas 2 anos de governo, ter tido o maior número de decretos questionados desde 1988, e o fato do Ex-Presidente Lula ter tido apenas 1 decreto questionado em 8 anos de presidência. Em relação a Fernando Collor de Mello, há que se destacar que seu governo foi marcado pelo maior número de expedição de decretos presidenciais desde a Constituição de 1988, que chegou a 1.928 decretos expedidos por ele em apenas 2 anos, enquanto a média de expedição de decretos dos demais presidentes a cada dois anos era de 500. O frequente uso desse mecanismo normativo, inigualável em relação aos demais governos, possivelmente devido a um período de instabilidade política e dificuldade em formar coalisão do Congresso Nacional, pode justificar o consequente maior questionamento de seus decretos.

No que diz respeito ao fato de o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ter ficado 8 anos no governo e ter tido apenas 1 decreto questionado, tendo em vista que o número de decretos por ele expedido não diminuiu em relação aos presidentes anteriores, a seguinte hipótese pode ser levantada: o PT era o proponente mais recorrente nessas ações e, por isso, quando o partido se fez representado pelo Chefe do Poder Executivo, o número de impetração dessas ações diminuíram. Além disso, outra hipótese existe para que o número de impetrações contra decretos presidenciais tenha ocorrido, como o fato da alteração do texto constitucional pela EC 32/01 ter aclarado eventuais conflitos "conceituais".

Como já mencionado anteriormente, dentro do contexto dos partidos políticos o PT foi responsável por quase dois terços das impetrações, o que pode confirmar a hipótese formulada. Outras podem ainda ser levantadas, como o possível fato de o PT, durante o governo Lula, ter tido grande apoio dos demais partidos. Porém, tal fato não pode ter sua veracidade constatada apenas com os dados dessa pesquisa.

### **3.2.6. Tempo para questionamento do decreto**

O fator “tempo para o questionamento dos decretos” refere-se ao tempo entre a publicação do decreto e a distribuição da ação. Os resultados apontados podem indicar 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 oferecer respostas judiciais rápidas”, como dito na Série “Pensando em Direito” nº 30/2010. Contudo, não é possível precisar com certeza quais dessas hipóteses extrajurídicas se verificam em cada caso, tendo visto que isso exigiria o conhecimento de informações que fogem ao escopo desta pesquisa.

Entretanto, se faz possível verificar padrões, isto é, informações reiteradas que talvez traduzam em números concretos os mencionados fatores extrajurídicos. Com efeito, 16 ADIs foram propostas em até um mês, e 15 delas os partidos políticos foram os responsáveis pelos questionamentos, revelando-se os atores mais reativos no contexto de questionamento de decretos presidenciais via ADI.

Os temas questionados mais rapidamente perante o Supremo foram “servidor público” e “seguridade social”. Mais uma vez comparando os dados aqui coletados com os da pesquisa série “Pensando em Direito”, o que se nota é que diferentemente da primeira, o assunto “servidor público” não teve um caráter imediato de ajuizamentos.

### **3.3. ADPFs**

A quantidade de ADPFs que tiveram por objeto decretos expedidos pelo presidente da república foi baixa, totalizando apenas 3 ações. Por isso, farei uma análise conjunta dos subtópicos expostos na análise das ADIs, sem efetuar uma verdadeira divisão dos mesmos.

Na minha opinião, a quase ausência de ADPFs no universo poderia ser explicada pelo caráter subsidiário dessa ação em relação às demais, já que a arguição de descumprimento de preceito fundamental é incabível enquanto ainda existam outras medidas eficazes para sanar a lesividade ao preceito fundamental, como as demais ações do controle concentrado de constitucionalidade.

Além disso, ao pretender reparar lesão a preceito fundamental, a arguição poderá ser proposta em face de atos do poder público ou quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. Como o recorte dessa pesquisa não contempla nenhum decreto expedido antes da promulgação da Constituição, exclui-se essa hipótese de cabimento da ADPF para normas anteriores à Constituição, o que restringe sua aplicação nos casos estudados.

Em relação ao tempo para o julgamento das ADPFs, duas das três foram apreciadas em 3 anos, e a outra em 2 anos, destoando das ADIs que foram na metade dos casos apreciadas em até 1 mês. Além disso, 3 ADPFs estudadas tiveram suas decisões prolatadas em sede de agravo regimental, e a outra em sede de julgamento final, não havendo nenhuma ADPF decidida em medida cautelar, diferindo igualmente das ADIs, que se apresentaram em grande número nas decisões cautelares.

Identifiquei que todas elas foram propostas depois da Emenda à Constituição nº 32 de 2001. No entanto, em nenhuma delas os ministros mencionaram a alteração do artigo 84 da Constituição, ou a possibilidade de existência de decretos autônomos no ordenamento jurídico após a publicação da Emenda.

Os temas das três ações referiram-se individualmente a: serviço público, servidor público e ambiental. Assim, os dois primeiros temas coincidiram com alguns dos mais questionados nas ADIs, revelando que há uma predominância deles até mesmo nas ADPFs. A existência desses temas nas impetrações das arguições podem ser justificados pelo mesmo fato apontado nas ADIs: por competir ao Presidente da República o exercício a direção superior da Administração Federal, com o auxílio dos Ministros de Estado (artigo 84, II, CF); bem como por possuir a iniciativa privativa para editar leis que disponha sobre o pessoal da administração dos territórios (artigo 61, §1º, II, 'a' e 'b'); o que pode induzir sua esfera de atuação a esses temas.

Mesmo sendo os legitimados ativos das ADPFs iguais aos das ADIs, não houve coincidência dos proponentes das primeiras em relação aos que se apresentaram com maior frequência nas segundas. Nas arguições não houve proponentes idênticos, uma ADPF foi proposta por uma Entidade de Classe, outra por uma parte autônoma; e a terceira pelo próprio Presidente da República (Luiz Inácio Lula da Silva) que, no caso, pretendia ver declarada a constitucionalidade das normas por ele expedidas, dentre as quais um decreto.

Verificando o fator "tempo para o questionamento dos decretos", ou seja, o tempo entre a publicação do decreto e a distribuição da ação, o que indica a reatividade dos proponentes, constatei que: uma das ADPFs pedia a declaração de constitucionalidade de um decreto vigente desde 1993 e a distribuição da ação foi em 2006; na ADPF que a Associação de Classe era a requerente houve uma demora de 2 anos para o questionamento do decreto; e na ADPF que tinha por autora uma parte autônoma, o tempo para questionamento do ato foi de 15 anos. Uma justificativa plausível para que os autores tenham sido menos reativos em relação às ADIs, reside nas próprias características da ADPF, já que essa ação também visa sanar controvérsias judiciais, as quais podem demandar um tempo longo até que se instaurem.

Por fim, em todas os ministros votaram “nos termos do voto do relator”, constando do acórdão apenas o voto e a argumentação do ministro relator, ou em outros o voto e argumentação do ministro relator e dos demais ministros que expressamente votaram “nos termos do relator”. Esse comportamento vai de encontro com o que ocorreu nas ADIs, que tiveram dois terços de suas ações proferidas dessa forma, e pode indicar também que a matéria já está pacificada no tribunal.

## 4. Como o STF aplica seu entendimento jurisprudencial nas ADIs

Nesse capítulo identifiquei quais foram os argumentos utilizados para embasar as decisões. Assim, será possível compreender como cada caso foi julgado e como o entendimento jurisprudencial é aplicado.

É importante ressaltar que quando elaborei o fichamento dos acórdãos, notei que em 14 das 63 decisões foram levantados mais de um argumento nos votos dos ministros. Desse modo, busquei identificar qual foi o argumento principal e responsável pela decisão de conhecimento ou não conhecimento, para enquadrá-las adequadamente na exposição, que seguirá a ordem mencionada no capítulo metodológico.

### 4.1. ADIs não conhecidas

Iniciando a análise pelas 30 ADIs que não foram conhecidas, identifiquei que os ministros do Supremo se utilizaram de três argumentos centrais para embasar suas decisões. Cada um desses argumentos corresponde a um tópico em que exponho no que consiste o argumento, e ressalto peculiaridades dos casos que destoaram em algum aspecto dos demais.

Os tópicos representativos dos argumentos para as ADIs não conhecidas são: **i.** ADIs não conhecidas: os ministros não analisaram o decreto questionado; **ii.** ADIs não conhecidas: o decreto não é norma jurídica geral e abstrata, como exige o artigo 102, I, 'a', da CF; **iii.** ações não conhecidas pois demandariam o controle de legalidade e não de constitucionalidade.

#### **i.** ADIs não conhecidas: os ministros não analisaram o decreto questionado

Esse item não corresponde a um argumento propriamente dito, e sim a uma situação. Notei que 12 do total de 20 ADIs "não

conhecidas” os Ministros proferiram os votos sem sequer mencionar características dos decretos. Busquei compreender o porquê da falta de análise dos decretos, e identifiquei que isso se deu em virtude da existência de outras causas impeditivas do conhecimento da ação, que, agora sim, foram utilizadas como argumentos centrais da decisão, tais como: perda do objeto da ação, que ocorreu em 9 dessas decisões; e a ilegitimidades “ad causam”, constatada nas outras 2 ADIs.

Portanto, é possível considerar que, nas ações que o STF entendeu ter ocorrido carência da ação<sup>26</sup>, ele “não conheceu” da ação e também não verificou as peculiaridades do decreto para saber se “poderia” ou não apreciá-lo. Essa maneira de julgar, ao meu ver, faz sentido, já que não seria coerente analisar o decreto se existem outras causas independentes que impedem o prosseguimento da ação.

A ADI 1633 foi a única em que, além do STF não ter conhecido da ação por ter ocorrido perda do objeto, alguns ministros debateram se haveria no caso a possibilidade de conhecer da ação. O debate é posto pela Ministra Relatora Carmem Lúcia que ficou em dúvida quanto ao decreto ser ou não autônomo. Ao fim, os ministros chegaram ao consenso de que o decreto era meramente regulamentar e, conseqüentemente, restaria igualmente prejudicado seu conhecimento.

Esse caso foi o único que destoou dos outros desse tópico no sentido de que foram levantados dois argumentos para o não conhecimento da ação: perda do objeto da ação e impossibilidade de apreciação do decreto por ser regulamentar e não autônomo.

**ii. ADIs não conhecidas: o decreto não é norma jurídica geral e abstrata, como exige o artigo 102, I, 'a', da CF**

Para esse argumento, verifiquei que três ações não foram conhecidas, pois segundo o Pleno do STF, o decreto não poderia ser

---

<sup>26</sup> “São três as condições que permitem a regular admissibilidade da ação: interesse processual, legitimidade das partes e possibilidade jurídica do pedido. (...) Para que o autor detenha legitimidade, em principio deve ser titular da situação jurídica afirmada em juízo (art. 6º do CPC). Quanto ao réu, é preciso que exista relação de sujeição diante da pretensão do autor”. Curso Avançado de Processo Civil, Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. WAMBIER, Luiz Rodrigues; e TALAMINI, Eduardo. Editora RT, 11ª Edição.

considerado "ato normativo" nos termos do artigo 102, I, 'a' da Constituição e, conseqüentemente, as decisões demandariam a análise da relação jurídica concreta, não realizada no controle concentrado de constitucionalidade<sup>27</sup>.

Os ministros colocaram a necessidade de generalidade e abstração da norma como exigência para que o decreto fosse considerado "ato normativo" nos termos do mencionado artigo da CF, caso contrário, a discussão desembocaria no exame de legalidade. Essa necessidade não está expressa no artigo 102, I, 'a' da Constituição Federal, o que a Constituição fez foi restringir a jurisdição concentrada, na via de ADI, apenas ao contraste de lei ou ato normativo federal ou estadual, em face da Constituição. E segundo o entendimento do Supremo, o conteúdo normativo do ato estatal constitui pressuposto essencial do controle concentrado, sendo ato normativo apenas aquele investido de abstração, generalidade e impessoalidade, por isso não se tipificam como normativos os atos administrativos de mera execução da Lei, como os decretos<sup>28</sup>.

### iii. Ações não conhecidas pois demandariam o controle de legalidade e não de constitucionalidade

Em 15 ADIs das 30 não conhecidas, assim não o foram sob a égide desse argumento, que representa a jurisprudência propriamente analisada nessa monografia. Esse entendimento foi empregado para indicar que o STF não conheceria de decretos já que esses atos retiram seu fundamento de validade diretamente da lei e indiretamente da Constituição, assim exigiriam um controle de legalidade e não de constitucionalidade.

Ressalto, entretanto, que em 6 das 15 ADIs não conhecidas, além de o STF ter sustentado que se o ato normativo questionado regulamenta lei, então seu confronto com a constituição seria indireto, suscitando o controle de legalidade e não de constitucionalidade, fez-se

---

<sup>27</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

<sup>28</sup> STF: ADI nº1544 DF, Rel. Min. Sydney Sanches, J. 25/06/1997.



uma ressalva importante: alegou-se que se o conteúdo do decreto dispusesse para além da lei ou ficasse aquém da lei, a questão se pautaria em mero controle de legalidade e não de constitucionalidade<sup>29</sup>.

Como bem esclarece o ministro relator Celso de Mello na decisão cautelar da ADI nº 996 DF, nesse segundo caso a jurisprudência assim se expressa: “Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer, ainda, porque tenha investido *contra legem*, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata”.

Essa ressalva é de suma importância, pois ao ser contraposta ao argumento central levantado para o conhecimento dos decretos autônomos, a Corte se contradiz, como será demonstrado adiante.

#### **4.2. ADIs Conhecidas**

No que toca as ADIs conhecidas, percebi que em 25 delas prevaleceram 6 tipos de argumentos determinantes para as decisões proferidas, os quais serão expostos na mesma forma do tópico anterior.

Os argumentos são: **i.** ADIs conhecidas: os ministros não analisaram o decreto questionado; **ii.** ADIs conhecidas: decreto é norma jurídica geral e abstrata, como exige o artigo 102, I, 'a', da CF; **iii.** ADIs conhecidas e indeferidas, pois demandariam controle de legalidade e não de constitucionalidade; **iv.** conhecimento da ação pelo conteúdo do decreto ser idêntico ao da lei também questionada; **v.** conhecimento da ADI com base em juízo de conveniência; **vi.** conhecimento da ADI pelo fato do decreto ser autônomo.

---

<sup>29</sup> STF: ADI nº 589/DF, Min. Rel. Carlos Velloso, J. 20/09/1991; STF: ADI 2387/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, J. 21/02/2001; STF: ADI 1866/DF, Rel. Min. Moreira Alves, J. 29/10/1998. STF: ADI 561/DF, Rel. Min. Celso de Mello, J. 23/08/1995; STF: ADI 1253/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, J. 30/06/1995; STF: ADI 996/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, J. 30/06/1995.

i. ADIs conhecidas: os ministros não analisaram o decreto questionado

Como a situação retratada de forma similar ao tópico i. das ADIs não conhecidas, aqui se estuda as situações de conhecimento da ação sem que os ministros tivessem analisado aspectos do decreto impugnado, ou verificado seu cabimento no controle de constitucionalidade. Nesse tópico, portanto, enquadram-se as ações que foram conhecidas sem que tivesse ocorrido eventual análise do decreto questionado.

No total 7 ADIs foram conhecidas, mesmo sem análise dos decretos. Observei que os seguintes argumentos tipos foram trazidos pelos ministros, diante da ausência de análise do decreto: em 2 delas ocorreu o conhecimento da ação, e seu indeferimento por entenderem que não havia imperiosa necessidade de concessão da medida cautelar, como *periculum in mora* e *fumus boni iuris*<sup>30</sup>; em outros 2 casos vislumbraram o conhecimento por haver ocorrência dos pressupostos de concessão da medida cautelar<sup>31</sup>; em 2 decisões a Corte entendeu pelo deferimento em uma e o indeferimento em outra da medida cautelar, postergando a análise da preliminar sobre ser ou não decreto autônomo para a decisão definitiva<sup>32</sup>, e na última houve a efetiva análise da constitucionalidade do decreto<sup>33</sup>.

Advirto que todos esses casos o STF conheceu das ADIs e julgou o mérito sem ter feito qualquer menção ou referência ao entendimento jurisprudencial acerca da impossibilidade de cabimento de controle de constitucionalidade de regulamento.

A decisão da ADI nº 1840, que retratou a última decisão mencionada, deixa claro que mesmo existindo jurisprudência para o não conhecimento de ações do controle de constitucionalidade de atos

---

<sup>30</sup> STF: MC na ADI 02/DF, Rel. Min. Djaci Falcão, J. 20/10/1988; STF: MC na ADI 49/DF, Rel. Min. Paulo Brossard, J. 31/05/1989.

<sup>31</sup> STF: MC na ADI 533/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, J. 07/08/1991 ; STF: MC na ADI 1882/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, J. 16/12/1998.

<sup>32</sup> STF: MC na ADI 1670/DF, Min. Octavio Gallotti, J. 05/01/1997; STF: MC na ADI 173/DF, Rel. Min. Moreira Alves, J. 25/09/2008.

<sup>33</sup> STF: MC na ADI 1840/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, J. 25/06/1998.

infralegais, o Supremo conhece de ações sem justificar a não aplicação do entendimento jurisprudencial de não conhecimento para aquele caso. Nela, o ministro relator Carlos Veloso efetivamente julgou o mérito da ação, e os demais ministros votaram em ata conforme o relator.

Tento em vista a prolação de decisões tanto para o conhecimento, quanto para o não conhecimento, sem que os ministros analisassem o decreto impugnado, cheguei à seguinte conclusão: mesmo existindo desde 1988 uma regra formulada pela própria jurisprudência para o não conhecimento das ações estudadas, se todas as condições da ação estiverem presentes no caso, existe a possibilidade de que o Tribunal conheça da ação e aprecie o decreto impugnado sem sequer submetê-lo à possibilidade de não conhecimento da ação.

Construí duas hipóteses para que a Corte tivesse proferido decisões com análise de mérito, sem que justificasse a falta de emprego da jurisprudência nesses casos: talvez um ministro sozinho ou poucos tivessem essa postura, e eles teriam sido os relatores desses casos, de forma a conduzir os demais a votarem “nos termos do relator”; ou porque as ações possuíam por objeto de questionamento decretos idênticos e, por isso 7 foram julgadas dessa forma.

Na verdade, nenhuma dessas hipóteses se confirma, observei que em todas elas o voto do relator foi condutor da decisão, ou seja, os ministros votaram “nos termos do relator”. No entanto, em nenhuma dessas decisões houve coincidência de ministros relatores, indicando na verdade que essa foi a postura de pelo menos 7 do Supremo. Ademais, verifiquei que nenhuma delas teve mesmo o objeto de questionamento.

**ii. ADIs conhecidas: decreto é norma jurídica geral e abstrata, como exige o artigo 102, I, 'a', da CF**

Relembro que 3 ADIs não foram conhecidas sob o argumento de que o decreto questionado não se revestia de generalidade e

abstração necessárias para serem considerados “atos normativos” nos termos do artigo 102, I, ‘a’, da CF.

Em contrapartida, as 5 decisões desse tópico demonstram a existência do entendimento exatamente inverso. Neles, a ação foi conhecida pelo fato de o decreto se revestir de generalidade e abstração suficientes para configurar “ato normativo” suscetível de controle de constitucionalidade, como demandaria o artigo constitucional referido.

Assim, nesses questionamentos, muito embora o decreto encontrasse balizas legais, seu conteúdo seria dotado de mesma força cogente, abstração e generalidade de uma lei em sentido material, podendo ocorrer seu exame de constitucionalidade.

**iii. ADIs conhecidas e indeferidas, pois demandariam controle de legalidade e não de constitucionalidade**

Esse tipo de argumento também foi utilizado para o não conhecimento das ADIs, retratando o entendimento jurisprudência estudado.

Apenas uma ADI<sup>34</sup> foi conhecida, mas teve seu pedido indeferido, pois, como sustentou nela o Ministro-Relator Sydney Sanches (seguido pelos demais ministros) não tem sido admitida pela jurisprudência do STF a análise de decreto em sede de ADI, pois a hipótese caracterizaria ilegalidade e não propriamente inconstitucionalidade, já que o decreto suscitaria a análise de legalidade para, por via oblíqua, exigir o juízo de constitucionalidade deste em relação à Constituição.

O que se vê nessa decisão é o emprego da jurisprudência de não conhecimento da ação para conhecer da mesma e julgá-la improcedente sob o fundamento de que decreto demandaria análise de legalidade e não de constitucionalidade. Essa decisão vai de encontro com as 14 em que o STF não conheceu sustentando o mesmo argumento, o que revela incoerência no modo de julgar do Supremo, já que essa regra

---

<sup>34</sup> STF: ADI nº 325/DF, Min. Rel. Sydney Sanches, J. 17/08/1990.

jurisprudencial foi usada tanto para o não conhecimento quando para o conhecimento com indeferimento.

**iv.** Conhecimento da ação pelo conteúdo do decreto ser idêntico ao da lei também questionada

Somente a ADI nº 778 foi julgada dessa forma. Nela os ministros revelaram que o questionamento não se pautava em eventual conflito entre decreto regulamentar e lei regulamentada, que configuraria questão de legalidade, insuscetível de ser veiculada através de ADI. Para eles o questionamento refletia a incompatibilidade material direta entre normas infraconstitucionais –da Lei e a do Decreto, que formaram um bloco uno por possuírem idêntica redação – com a Constituição Federal, possível de realização no âmbito do controle concentrado de normas.

Nessa decisão, os Ministros Paulo Brossard e Carlos Velloso revelaram que o que embasou o argumento exposto foi mera “questão de utilidade”, termo utilizado no sentido de que se o decreto repete o texto da lei que também foi impugnada, e a lei é declarada inconstitucional, então é útil declarar a inconstitucionalidade de ambas as normas.

Nela, o Ministro Sepúlveda Pertence sustentou que da declaração de inconstitucionalidade da norma legal não decorreria automaticamente a inconstitucionalidade da norma regulamentar que a repete, mas também entendeu ser útil conhecer da ação. Esse tipo de decisão, segundo o ministro, seria coerente com a jurisprudência do Tribunal, já que em diversos outros casos em que a Corte se depara com normas de repetição, eles utilizem a ferramenta de declarar a inconstitucionalidade por “arrastamento” das normas não impugnadas que repetiram a declarada inconstitucional pela Corte.

O Ministro Marco Aurélio divergiu em relação à decisão final, não conhecendo do pedido formulado, pois, para ele o fato de a lei prever o decreto não atrai a ele um caráter autônomo, ao contrário, afirma sua absoluta dependência, considerada a norma regulamentada. As palavras do Ministro Marco Aurélio revelam que os ministros divergem constantemente

sobre a decisão de conhecimento ou não de ação de inconstitucionalidade que questione decreto.

**v. Conhecimento da ADI com base em juízo de conveniência**

O juízo de conveniência foi argumento determinante para embasar o conhecimento de uma só ação<sup>35</sup>, que teve sua medida cautelar indeferida. Entretanto, notei que esse argumento também foi mencionado em outras decisões mesmo não tendo sido o argumento determinante das mesmas.

Nessa ação, os ministros concordaram em não ingressar na discussão referente à legitimidade, no direito brasileiro, da expedição do regulamento autônomo, ou da possibilidade de vir o decreto a regular diretamente a Constituição, postergando essa aferição para a decisão final<sup>36</sup>. Na espécie em julgamento, como bem expôs o Ministro Marco Aurélio, a Corte deu grande peso ao modo como seria mais “conveniente” julgar a ação. Segundo os ministros, a decisão teria que levar em “consideração o social; considerados os interesses da sociedade como um todo (...)”, e esses interesses potencializariam o *periculum in mora*, possibilitando o conhecimento da ação na cautelar.

O ministro Carlos Velloso, por sua vez, discordou da decisão da Corte e se expressou: “Inovando do ponto, estabelecendo normas mais rigorosas do que a lei, no que toda a essa utilização, o decreto foi além da lei, assim praticando ilegalidade. A ADI é reservada para os atos normativos que violam a CF; decreto que vai além da lei não é inconstitucional e sim ilegal. As questões que disso decorrem deverão ser resolvidas no âmbito das ações próprias. (...) Assim não conheço da ação”<sup>37</sup>.

No julgamento, ainda, o ministro Néri da Silveira explicita o que é juízo de conveniência, dizendo que: o STF não tem ficado preso à conceituação de ‘*periculum in mora*’, mas o tem examinado segundo um conteúdo mais largo, também de índole política, no sentido da conveniência ou não do deferimento da medida cautelar. E, em seguida, acrescentou o

---

<sup>35</sup> STF: MC na ADI 487/DF, Min. Rel. Octavio Gallotti, J. 09/05/1991.

<sup>36</sup> STF: ADI 485/DF, Min. Rel. Célio Borja, J. 16/05/1991.

<sup>37</sup> STF: ADI 485/DF, Min. Rel. Célio Borja, J. 16/05/1991.

Ministro Paulo Brossard: “Estou certo de que estamos julgando uma questão de real importância para o país”.

Esses extratos do acórdão confirmam a minha hipótese de que os ministros julgam em alguns casos de acordo com o impacto social da demanda. O que, de fato, não é de total incompatível com o julgamento cautelar que leva em consideração condições concretas para a concessão, mas esse juízo de conveniência deve ser utilizado com prudência para evitar qualquer decisão discricionária, e o atropelamento da jurisprudência por esse entendimento.

O problema da aferição desse juízo está no fato de que ele pode ser utilizado para embasar qualquer decisão que os ministros entendam pela “relevância social”. Por outro lado, como a “conveniência” foi o argumento principal somente de uma decisão, é possível que a Corte não esteja agindo discricionariamente, mas sim apenas se atentando à cada caso em pauta, e às suas nuances, para efetuar o melhor julgamento.

Destaco que o juízo de conveniência também foi empregado em outras decisões como argumento secundário. É o caso da ADI 673 DF, conhecida pelo decreto ser autônomo, em que ministro relator Paulo Brossard menciona: “O art. 4º da lei 8197, escolhido para ser regulamentado, poderá ter servido de expediente para embarcar o cumprimento das decisões do Poder judiciário, de larga repercussão social e amplitude nacional, como poucas vezes terá ocorrido na história do país”.

Na ADI nº 3944, por exemplo, a ministra Ellen Gracie, além de entender que o decreto é contornado de autonomia e suscetível ao controle, dispõe que a relevância do tema impõe que o STF enfrente e solucione a pendência. Na mesma ação, ao proferir o seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski entende que seria conveniente que fosse superada a preliminar para que enfrentassem, desde logo, o mérito.

No mesmo sentido, na ADI nº 309, o Ministro Celso de Mello entende que “o tema suscitado nessa ADI reveste-se de grande relevo jurídico”, e o Ministro Moreira Alves externa que “quanto à conveniência da suspensão de vigência – que me parece ser outro

requisito exigível, ao invés do relativo ao *periculum in mora*, especialmente quando este pode verificar-se seriamente para ambos os interesses em conflito – (...)", juízo de conveniência esse que o leva a indeferir a cautelar em seu voto.

**vi. Conhecimento da ADI pelo fato do decreto ser autônomo**

Em 10 decisões o Supremo conheceu do mérito pelo fato de o decreto ser autônomo, representando ser esse o argumento mais utilizado entre as 25 ADIs conhecidas. De acordo com o entendimento do Supremo, o fato de o decreto questionado ser autônomo configuraria uma exceção ao entendimento jurisprudencial estudado de não conhecimento de ações em controle de constitucionalidade de regulamentos.

Isso porque essa jurisprudência está baseada no argumento segundo o qual só podem ser objeto do controle de constitucionalidade normas que confrontem diretamente com a constituição e não de forma meramente reflexa e, nos casos em que o decreto é autônomo, sua autonomia faz com que a constitucionalidade do decreto seja contraposta à Constituição de forma imediata, e não apenas mediata como no caso dos decretos regulamentares.

Notei que a autonomia dos decretos não advinham de uma causa única. As causas diversas configuradoras da expedição de decretos autônomos foram: quando o decreto tratou de matéria reservada à lei formal (4 decisões<sup>38</sup>); quando o decreto extravasou o campo da regulamentação inovando na ordem jurídica, o que só a lei poderia fazer (4 decisões<sup>39</sup>); nos casos dos decretos expedidos nos termos da nova redação do artigo 84, inciso VI da Constituição dada pela EC nº 32/2001 (1 decisão<sup>40</sup>); por fim, o decreto seria autônomo por tratar de indulto natalino previsto no artigo 84, XII da Constituição (1 decisão<sup>41</sup>).

---

<sup>38</sup> STF: ADI 1435/DF, Min. Rel. Francisco Rezek, J. 07/11/1996; STF: ADI 1413/DF, Min. Rel. Marco Aurélio, J. 23/05/1996; STF: ADI 1155/DF, Min. Rel. Marco Aurélio, J.15/02/1995; STF: ADI 309/DF, Min. Rel. Ilmar Galvão, J. 31/10/1991.

<sup>39</sup> STF: ADI 3944/DF, Min. Rel. Ayres Britto, J. 2010; STF: ADI 1178/DF, Min. Rel. Marco Aurélio, J. 15/02/1995; STF: ADI 673/DF Min. Rel. Paulo Brossard, J. 12/02/1992; STF: ADI 313/DF, Min. Rel. Paulo Brossard, J. 21/08/1991.

<sup>40</sup> STF: ADI 2564/DF, Min. Rel. Ellen Gracie, J. 08/10/2003

<sup>41</sup> STF: ADI 2795/DF, Min. Rel. Maurício Corrêa, J. 08/05/2003.



Nos casos em que tratou de matéria reservada à lei formal, de acordo com a Corte, o decreto seria autônomo e nulo por inconstitucionalidade, pois teria suprido a lei em que a Constituição a exige, ou, ainda, porque adentrou em campo reservado ao Congresso Nacional em sua competência legislativa. Isso demonstra o entendimento de restrição da Corte perante o poder regulamentar do Presidente da República.

No segundo grupo de decisões os ministros verificaram que por mais que existisse lei anterior ao decreto, pelo conteúdo de suas disposições, esse extravasou campo da simples regulamentação, ganhando contornos autônomos, desvinculando-se da lei regulamentada e inovando na ordem jurídica.

Destarte, as outras duas ADIs que foram conhecidas, tiveram as causas de autonomia do decreto reconhecidas, respectivamente pela: nova redação atribuída ao inciso IV do art. 84 pela EC nº 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos; e pelo decreto tratar da competência constitucional reservada ao Presidente da República pelo art. 84, XII.

Essas duas ações terão seus conteúdos melhor expostos no capítulo 6, item 6.3.

#### **4.3. ADIs parcialmente conhecidas**

Neste item, separei as 8 ADIs “parcialmente conhecidas” em 4 tópicos indicativos dos argumentos determinantes utilizados na fundamentação das decisões, quais sejam: **i.** ADIs parcialmente conhecidas: os ministros não analisaram o decreto questionado; **ii.** parcial conhecimento da ADI e seu indeferimento, pois o decreto não é norma jurídica geral e abstrata, como exige o artigo 102, I, ‘a’, da CF; **iii.** ADI parcialmente conhecida: o decreto demandaria controle de legalidade e não de constitucionalidade; **iv.** ADI parcialmente conhecida pelo fato do decreto ser autônomo.

Em 7 das 8 ações parcialmente conhecidas foi questionado algum dispositivo de lei ou de Medida Provisória, além dos decretos. Sendo que, em 6 das 8 ações parcialmente conhecidas o não conhecimento se deu em relação aos decretos, e nas outras 2 a parte conhecida incluía os decretos.

Assim, as ações parcialmente conhecidas serão analisadas em relação aos argumentos justificadores do não conhecimento ou conhecimento dos decretos em específico, já que o que se estuda nessa pesquisa é a coerência do Supremo ao conhecer ou não das ações que tenham por objeto decretos presidenciais e não outros tipos de norma.

**i. ADIs parcialmente conhecidas: os ministros não analisaram o decreto questionado**

Em 2 ações os ministros não analisaram o conteúdo do decreto questionado, tendo em uma não conhecido do decreto, e em outra conhecido parcialmente do decreto.

A primeira situação reflete o julgamento da ADI nº 173, em que a Corte não conheceu do decreto por ter firmado a perda do interesse processual do autor em prosseguir com a ação devido à revogação do decreto impugnado.

A outra é a ADI nº 670 em que o parcial conhecimento da ação ocorreu em respeito a alguns dos artigos do próprio decreto, enquanto outros não foram conhecidos. Essa ação declaratória tinha por objeto um decreto que já havia sido impugnado na Corte por outra ADI<sup>42</sup>. Os ministros decidiram efetuar o juízo de conhecimento de apenas parte do decreto para uniformizar as decisões, pois, assim tinha ocorrido na outra ADI. Por conseguinte, na parte conhecida, a ação foi julgada prejudicada, também sem análise do decreto, pois a medida cautelar já havia sido concedida na outra ação em relação aos artigos conhecidos.

Portanto, nas decisões de parcial conhecimento da ação, sem verificação pelo STF de aspectos do decreto, foi observada exatamente

---

<sup>42</sup> STF: ADI 673/DF, Rel. Min. Paulo Brossard, J. 12/02/1992.

a mesma situação pautada nas ações não conhecidas sem análise do decreto: existiam causas externas aos aspectos dos decretos impeditivos do conhecimento da ação, como a carência da ação.

**ii.** Parcial conhecimento da ADI e seu indeferimento, pois o decreto não é norma jurídica geral e abstrata, como exige o artigo 102, I, 'a', da CF

Identifiquei que em 4 decisões os ministros deram parcial conhecimento à ação, não conhecendo justamente da parte referente ao questionamento dos decretos presidenciais, pois os mesmos não seriam "atos normativos" gerais e abstratos, mas apenas atos administrativos individuais e concretos<sup>43</sup>.

Destaco que 3 ADIs que foram julgadas sob esse argumento tiveram por objeto de questionamento os mesmos decretos, e as 3 decisões foram idênticas. Em todas elas os Ministros decidiram que conheceriam da ação apenas em relação a alguns artigos do decreto questionado.

Assim, essas ADIs não destoaram das demais não conhecidas já analisadas em item 4.2. Outrossim, elas reforçam a hipótese levantada de que: a única ação que foi conhecida, e teve seu pedido indeferido, pelo fato decreto de não ser "ato normativo" propriamente dito, representou "equivoco" da Corte.

Como já haviam sido proferidas 4 decisões para o não conhecimento da ação com base nesse argumento, e agora está claro que as 3 decisões desse tópico também foram pelo não conhecimento da ação devido a falta de generalidade e abstração da norma; então, no total, são 7 as ações não conhecidas pela falta de abstração e generalidade da norma, contra uma conhecida e indeferida sob o mesmo argumento.

**iii.** ADI parcialmente conhecida: o decreto demandaria controle de legalidade e não de constitucionalidade

A ADI nº 1597 foi a única parcialmente conhecida em que surgiu o argumento de que se o decreto impugnado exorbitou a disciplina

---

<sup>43</sup> STF: ADI 1066/DF, Min. Rel. Néri da Silveira, J. 11/05/2004.

da lei, a questão é de legalidade do regulamento, afastando-se do contencioso constitucional. Nessa ação, o parcial conhecimento também se deu em relação a dispositivos do próprio decreto, assim, a ação foi conhecida em relação a alguns de seus artigos e outros não.

Como esse argumento reflete justamente a orientação jurisprudencial sobre a qual se foca esse estudo, mais uma vez ficou claro que o STF entende que pode conhecer somente de alguns dispositivos do decreto mesmo aplicando a regra jurisprudencial de não cabimento de controle de constitucionalidade de regulamento.

**iv.** ADI parcialmente conhecida pelo fato do decreto ser autônomo

Para esse item avistei somente a decisão em juízo cautelar da ADI nº 1599 DF, em que não conheceu-se da ação em relação à lei, e somente em relação a alguns dispositivos do decreto, que, segundo o Supremo, teriam regulamentado diretamente a Constituição<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> STF: MC na ADI nº 1599/DF, Min. Rel. Mauricio Corrêa, J. 26/02/1998.

## **5. Como o STF aplica a jurisprudência para as ADPFs**

Existindo somente 3 ADPFs no universo, constatei que uma delas não foi conhecida e duas foram conhecidas. Vejamos adiante quais foram os argumentos utilizados para essas decisões.

### **5.1. ADPF não conhecida**

O único argumento a ser retratado como tópico é: **i. ADPF não conhecida pois demandaria juízo de legalidade e não de constitucionalidade.**

#### **i. ADPF não conhecida pois demandaria juízo de legalidade e não de constitucionalidade**

O Agravo regimental na ADPF nº 93 não foi conhecida sob fundamentação do entendimento jurisprudencial exposto na introdução. Nela, o Supremo entendeu que a jurisprudência da Corte não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no decreto presidencial, ora impugnado.

O ministro Marco Aurélio foi o único que divergiu da decisão da Corte. Ele entendeu que mesmo sendo o decreto impugnado meramente regulamentar, suscitando controle de legalidade e não de constitucionalidade, a lei revela que cabe ADPF contra ato, gênero, do Poder Público que, de alguma forma, possa ser considerado como a colocar em plano secundário direitos fundamentais. Portanto, para esse Ministro, o entendimento jurisprudencial segundo o qual o STF não deve conhecer de decretos, pelo fato desse ato exigir o controle de legalidade e não de constitucionalidade, não se aplica à ADPFs, devido a peculiaridades da arguição.

### **5.2. ADPFs conhecidas**

Notei que para o conhecimento das ADPFs foram empregados dois tipos de argumentos, um deles coincidente com os presentes nas ADIs conhecidas e não conhecidas, e um é de aplicação exclusiva em ADPF. Os tópicos indicam os seguintes argumentos: **i.** ADPF conhecida: os ministros não analisaram o decreto; **ii.** ADPF conhecida: pedido de declaração de constitucionalidade do decreto.

**i.** ADPF conhecida: os ministros não analisaram o decreto

No agravo regimental na ADPF nº 79 , o voto condutor do ministro relator Cezar Peluso julgou o mérito da ação para conhecer do agravo e dar parcial provimento ao pedido, sem mencionar a jurisprudência acerca do não cabimento de controle de constitucionalidade de regulamento, ou analisar a impossibilidade do decreto ser objeto da ADPF.

Vejo aqui certa incoerência, já que no tópico anterior foi demonstrado que o Supremo não conheceu de uma ação com base na jurisprudência da Corte, e em outra ele conheceu da ação sem sequer mencionar a jurisprudência.

**ii.** ADPF conhecida: pedido de declaração de constitucionalidade do decreto

Por fim, a ADPF nº 101/DF retrata a situação que só poderia ocorrer em ADPF: o próprio Presidente da República requereu a declaração de constitucionalidade de determinadas normas, dentre as quais um decreto por ele expedido, que ratificou a Convenção da Basiléia.

Nesse julgamento o decreto foi declarado válido constitucionalmente, sem que se iniciasse qualquer debate sobre a possibilidade e conhecimento do mesmo e dos demais atos infralegais. O que nos induz a concluir por mais uma incoerência, uma vez que nesse caso não foi feita nenhuma consideração acerca da regra jurisprudencial, ou pode nos levar a concluir que nos casos em que é pleiteada a constitucionalidade de uma norma, não importa se essa confronta-se imediata ou mediata com a Constituição. Essa "aceitação tácita do cabimento" possivelmente advém da controvérsia social e até internacional relevante que circundava este caso.

## **6. Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001**

Durante a leitura do inteiro teor dos acórdãos para elaboração da monografia notei que em algumas decisões proferidas antes da publicação da Emenda Constitucional nº 32 de 2001 os ministros entenderam que o texto constitucional originário não permitia ao Presidente da República expedir decretos dispondo sobre a administração pública federal (ditos autônomos por determinados juristas, como apontado na introdução).

Tendo em vista que a EC nº 32 de 2001 inseriu essa competência ao artigo 84 da Constituição, construí a hipótese de que a alteração do texto da Constituição poderia ter ocorrido em virtude de algumas decisões do STF, anteriores à Emenda, que invalidaram decretos do Presidente da República quando esses se referiam à matéria hoje inclusa no texto constitucional. Ou seja, acreditei que a alteração da Constituição poderia ter vindo para impedir que os decretos presidenciais fossem invalidados quando dispusessem sobre a administração pública federal.

Pensei que a leitura da Proposta de Emenda a Constituição – PEC que originou o texto atual poderia revelar qual foi a real intenção do legislador ao alterar a competência do Presidente na expedição de decretos. Talvez nela fosse sustentado que pela alteração da Constituição se pretendia efetuar a validação do decreto autônomo no ordenamento jurídico brasileiro.

Dessa forma, vamos analisar as ações julgadas antes da publicação da EC nº 32 de 2001 que me levaram a criar a hipótese mencionada, em seguida será exposto como foi editada a EC visando descobrir se o legislador deu alguma “pista” sobre a intenção da validade ou invalidade dos decretos autônomos. Por ultimo, será exposto o estudo das ações proferidas após a EC, afim de verificar se o STF passou a validar a existência de decretos autônomos na ordem jurídica vigente.

### **6.1. Decretos autônomos: decisões antes da publicação da Emenda**

Nas decisões proferidas em sede de julgamento das ADIs nº 1178 (de 1995), 1155 (de 1995), ambas conhecidas, o STF entendeu que os decretos questionados eram autônomos e, por esse motivo, inconstitucionais. Esse entendimento me levou a formular a hipótese de que a edição da PEC nº 472 de 1997 teria ocorrido no sentido de modificar tal entendimento do STF, para validar a existência dos decretos autônomos no ordenamento.

Na primeira ADI mencionada, o ministro Marco Aurélio frisou que ocorreu mudança substancial na competência do Chefe do Poder Executivo Federal, sendo que o teor do inciso V do artigo 81 da CF pretérita de 1969 era mais abrangente do que o disposto na CF de 1988. Explica que na Constituição anterior, competia ao Presidente da República “dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração Federal”, não tendo sido esse preceito repetido na CF de 1988.

Assim, o ministro alega que o inciso VI do artigo 84 da redação original da CF de 1988 consignava caber ao Presidente “dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal na forma da lei”, e que no campo sistemático, era notável nas atribuições do Congresso Nacional a previsão de disciplinar a “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e Órgãos da Administração Pública”. Diante da mudança ocorrida, o ministro conclui que não haveria campo para a atividade desenvolvida pelo Presidente da República, mediante decreto autônomo, dispondo a sobre essas matérias, o que implicaria na usurpação da competência legislativa do Congresso.

Por outro lado, evidenciando ser mais um tema que não é pacífico na Corte, na segunda ADI referida, o ministro Ilmar Galvão mediante interpretação teleológica entendeu que as providencias em pauta não podem se retiradas da competência do Presidente da República, por lhe competir zelar pelo interesse público.



Ainda na segunda ADI, acompanhando a dissidência, o ministro Sepúlveda Pertence entendeu que foi dada interpretação muito radical e estreita à norma dos regulamentos de organização previstos no art. 84, VI, da Constituição. Afirma que não obstante a diferença do texto em relação ao art. 81, V, da Carta de 1969, seria esvaziar de todo o seu sentido o art. 84, II, que confere ao Chefe do Executivo exercer, com o auxílio dos ministros de Estado, a direção superior da administração Federal.

Concluiu que no decreto impugnado não se estava mudando a estrutura da administração, não se estava criando órgãos da administração, como se podia fazer sob a égide do art. 81, V, da Constituição anterior, mas se estava apenas, no âmbito de um típico regulamento executivo, criando regras de convivência, de coordenação e de informação de administração pública.

Também nessa segunda ADI, para corroborar com essa tese, o ministro Maurício Corrêa entende que: "o Executivo tem competência para expedir decretos, que eu diria impropriamente autônomos, quando se trata de regulamentar algumas atividades que se constituem dever do governante".

Observe-se que das 10 ações conhecidas sob fundamento do decreto ser um ato autônomo, 7 foram proferidas antes da publicação da Emenda à Constituição, e 3 foram prolatadas após a alteração do texto constitucional pela publicação da mesma. Ademais, em 6 das 7 proferidas antes da publicação da EC, foram deferidas, pois o STF entendeu que ocorreu usurpação de competência legislativa pelo Presidente ao expedir o decreto. Portanto, note-se que mesmo havendo essa dissidência na Corte, a sua postura era de invalidação de decretos autônomos. Veremos em seguida qual foi a postura da Corte perante o julgamento dos decretos autônomos após a edição da Emenda.

## 6.2. O processo de edição da Emenda

A Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 472 de 1997 – teve origem no Senado Federal, com a pretensão de alterar os artigos 48, 62 e 84 do texto constitucional, tendo dado origem à EC nº 32/2001, aprovada para alterar os artigos 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição. No Site da Câmara dos deputados é possível ter acesso aos documentos que relataram as atas de debates e justificativas da PEC, sendo que estão disponíveis 3 documentos centrais: a leitura e a publicação da matéria no Senado Federal; o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados; e o parecer da Comissão de Constituição Justiça e Redação também da Câmara<sup>45</sup>.

Na publicação da matéria, a justificativa para que o texto constitucional sofresse essas alterações foi assim exposta: “Decorridos seis anos de vigência da Carta de 1988, tem-se uma perspectiva temporal suficiente para conferir o efeito de seus dispositivos sobre o funcionamento das instituições e a compatibilidade entre os seus princípios constitucionais e a realidade”. Nessa justificativa consta apenas o “porquê” da alteração do artigo 62, que mudou o quadro de expedição de medidas provisórias, sem justificar em qualquer momento a alteração em relação ao artigo 84.

Destaco que durante a publicação da PEC o Senador Josaphat Marinho sustentou que o texto do Projeto era contraditório, acabava por ampliar as faculdades do Poder Executivo, e que a alteração dos artigos 48 e 84 da Constituição haviam sido enxertados na discussão da matérias por serem estranhos ao contexto de todas as emendas já apresentadas a respeito de medida provisória. Segundo ele : “Os artigos 48 e 84 tratam de disposições de caráter permanente, conseqüentemente, matérias entre si não correlacionadas com as do art. 62. Mas, agora, aproveita-se o contexto das emendas que visam alterar apenas o art. 62 e, por intermédio dele, enxertam-se disposições tendentes a modificar, para ampliar, competências permanentes do Presidente da República”, e prossegue indicando que o artigo 371 do Regimento Interno do Senado

---

<sup>45</sup> Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14784> >

vedava a apresentação de proposta que objetive alterar dispositivos sem correlação direta entre si, como no caso, segundo ele.

O senador esclareceu, ainda, que com a emenda eliminava-se o que estava previsto no art. 48 da Constituição Federal, que assinala a competência do Senado para editar leis que tratassem sobre a administração Pública federal, assim, seria transferindo esse poder à Presidência da República para dispor sobre a matéria por decreto. Por fim, alertou que o texto não modificava o artigo 61 da Constituição, que declarava que essa matéria também era da iniciativa do Presidente da República por lei complementar.

Por sua vez, no parecer da Comissão de Constituição e Justiça de Redação, editado em 12 de janeiro de 2000, o Deputado Jutahy Júnior votou em separado entendendo que não haveria razão lógica para se retirar da iniciativa privativa do Presidente da República a possibilidade de legislar sobre a estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública, conforme alteração proposta, e esclarece que “Diante de tantas restrições, a ideia é somente alterar o art. 84, inciso VI, para permitir que por meio de decreto, o Presidente possa deliberar sobre a organização e o funcionamento da Administração Federal quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

Em seguida, o texto da PEC foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara. Nele, consta que “com relação aos artigos 3º e 4º da proposta (referentes às alterações dos artigos 48 e 84 da CF), cuidam eles de matéria estranha ao tema das medidas provisórias, qual seja, a competência normativa da União no que diz respeito a alguns aspectos da organização da administração pública. E além de contrariar norma procedimental interna do Senado, como exposto pelo Senador Josaphat, resultou em disposições flagrantemente contraditórias com o restante do próprio texto constitucional”.

Na continuação desse parecer, indica que a proposta previu revogação de alguns incisos do art. 48, referente a competência legislativa da União, e transferiu seu conteúdo para a seara normativa exclusiva do

Presidente da República (art. 84), sem, contudo, alterar qualquer disposição do art. 61, §1º, que determina serem de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis sobre aquelas mesmas matérias.

Pela leitura dos textos disponibilizados notei que o foco da PEC girou em torno do Poder do Presidente ao editar Medidas provisórias, dando novos contornos jurídicos a esse instituto e criando ainda novas regras relativas à competência normativa da União em matéria de administração pública. No entanto, pouco foi mencionado sobre a redação do novo texto do artigo 84, além dos entendimentos expostos. Por fim, a Emenda foi aprovada para também alterar o artigo 61, §1º da Constituição, como exigido no conteúdo dos pareceres.

Portanto, em nenhum momento foi dito expressamente que as decisões do STF poderiam ter induzido a alteração do texto constitucional, ou que os decretos a partir da competência do artigo 84 da nova redação seriam "autônomos". O máximo que pude notar, foi que no parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara, entendeu-se que passaria à competência do Presidente dispor, mediante decreto, sobre organização administrativa do Poder Executivo, transformação de cargos, empregos ou funções públicas, estruturação e atribuições dos Ministério e órgãos da Administração Pública e extinção de funções ou de cargos públicos quando vagos, sem mencionar a necessidade de regulamentação do texto legal.

### **6.3. Casos julgados após a sua publicação**

O que se pretende entender aqui é se depois da alteração do Texto Constitucional dada pela Emenda nº 32 de 2001 o plenário do STF passou a julgar, tanto em sede de ADI quanto de ADPF, pela constitucionalidade dos decretos autônomos, nos casos em que esse retira seu fundamento de validade diretamente da Constituição por força do artigo 84, VI, "a" e "b".

Para tanto, analisei todas as decisões proferidas pela Corte após 11/09/2001. No total, 9 ADIs tiveram decisões proferidas após essa

data, dentre as quais 4 foram conhecidas<sup>46</sup>, 4 não foram conhecidas<sup>47</sup> e 1 foi conhecida em parte<sup>48</sup>, tendo o STF reconhecido a perda do objeto da ação no que tange ao decreto impugnado nessa última. De antemão, destaco que 3 das 4 decisões conhecidas assim o foram porquê os ministros entenderam que o decreto era autônomo, e suscetível ao controle de constitucionalidade.

Das 4 ADIs julgadas após 2001 e não conhecidas pelo STF, 2 delas não o foram sem que os ministros tivessem analisado o decreto, pois existiam causas externas a esse ato impeditivas do prosseguimento do feito (como perda do objeto da ação). Nas outras duas, o Supremo não conheceu das ADIs com fundamento em seu entendimento jurisprudencial sobre o descabimento da ação direta quanto ao decreto regulamentar.

Em relação às ADIs conhecidas, na decisão proferida em sede cautelar da ADI nº 2795 somente o Ministro Relator Maurício Corrêa proferiu voto, nele entendendo que o tradicional indulto natalino traduz-se em cumprimento à competência constitucional reservada ao Presidente da República (CF, artigo 84, XII), a qual encontra limite apenas na vedação do artigo 5º, inciso XLIII, da Carta Federal<sup>49</sup>.

Essa foi a única ação em que o decreto expedido teve por base competência presidencial do artigo 84 que não à dos incisos IV ou VI da Constituição Federal e, pelo voto do Relator, é possível inferir que os decretos editados para conceder indulto são autônomos.

Na ADI nº 2.564 DF, finalmente, os Ministros do STF se manifestaram a respeito da alteração constitucional. De acordo com a

---

<sup>46</sup> STF: MC ADI 4661/DF, Min. Rel. Marco Aurélio, J. 20/10/2011. STF: ADI 3944/DF, Min. Rel. Ayres Britto, J. 05/08/2010. STF: MC ADI 2795/DF, Min. Rel. Maurício Corrêa, J. 08/05/2003. STF: ADI 2564/DF, Min. Rel. Ellen Gracie, J. 08/10/2003.

<sup>47</sup> STF: ADI 3340/DF, Min. Rel. Marco Aurélio, J. 03/11/2005. STF: ADI 1882/DF, Min. Rel. Ayres Britto, J. 04/12/2003. STF: ADI 1633/UF, Min. Rel. Carmem Lúcia, J. 17/05/2007. STF: ADI 1670/DF, Min. Rel. Ellen Gracie, J. 10/10/2002.

<sup>48</sup> STF: ADI 173/DF, Min. Rel. Joaquim Barbosa, J. 25/09/2008.

<sup>49</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem;

ementa do julgado, não houve ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso IV do art. 84 pela EC nº 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicas sem necessária regulamentação de lei.

Esse novo entendimento do Supremo fica mais claro pelo debate que o ocorreu na mesma decisão. Como voto dissidente o Ministro Marco Aurélio pontuou: "Sr. Presidente, estamos diante de uma ADI voltada contra decreto, e a Corte tem sido muito rigorosa em admitir o controle concentrado nessas hipóteses"; por sua vez respondeu o Ministro Sepúlveda Pertence: "é um decreto autônomo"; para assentar o entendimento, o Ministro Gilmar Mendes pronunciou: "Passou a ser um decreto autônomo em razão da Emenda nº 32/01", e por isso seria válido.

Essa é uma ação muito peculiar, pois o decreto impugnado foi expedido em 12/11/2001, apenas dois meses depois da publicação da EC nº 32. Ainda nela, o Presidente da República expressamente sustentou em suas informações que "a atual redação do art. 84, VI, a autoriza expressamente ao Presidente da República a editar decretos sobre organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgão público".

Por sua vez, nas ADIs nºs 3944 e 4661 os ministros concordaram que os decretos eram normas gerais e abstratas e, por isso, poderia haver controle concentrado de constitucionalidade. Sem mencionar a autonomia do decreto, ou a atribuir à alteração do texto constitucional.

É importante notar, então, que em 3 das 4 ADIs conhecidas pelo STF, e interpostas a partir de 11/09/2001, a Corte entendeu pela existência de decretos autônomos e alegou expressamente em uma delas que a nova redação dada ao artigo 84 da Constituição conferiu competência para que o Presidente da República expeça decretos autônomos, tratando-se da organização e funcionamento da administração federal, desde que

não implique em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgão público.

Por sua vez, observei que mesmo tendo sido julgadas após a EC nº 32, em nenhuma das 3 ADPFs foi alçado o debate sobre o argumento de autonomia do decreto.

## 7. Conclusões

Em relação aos dados quantitativos das Ações Diretas de Constitucionalidade, aponto as seguintes conclusões:

a) A quantidade de ações do universo de pesquisa não conhecidas foi muito próximo às ações conhecidas. Mas, se a “regra” transparecida pelo Tribunal ao longo dos anos é de que não serão conhecidas as ações do controle de constitucionalidade que tenham por objeto atos normativos infralegais, tais como decretos; logo, as ações não conhecidas deveriam superar em quantidade as decisões em que as ações foram conhecidas;

b) 57 ADIs foram propostas nos 13 anos que separaram a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a publicação da Emenda a Constituição nº 32 de 2001. Ao seu turno, apenas 5 ADIs foram distribuídas nos 11 anos contemplados entre a edição da Emenda e o marco temporal final da pesquisa;

c) Do total 63 decisões, 36 foram proferidas em medida cautelar, e dessas, apenas 6 tiveram um julgamento final além do julgamento cautelar;

d) a maioria das ações estudadas pela presente pesquisa foram julgadas bem abaixo do tempo médio geral para julgamento de ADIs em geral no STF;

e) O maior volume de ADIs que têm por objeto decretos do Chefe do Executivo Federal tratou dos temas, respectivamente: servidor público (12 ADIs), majoritariamente sobre proventos (8 das 12); econômico (10 ADIs), com destaque para o Programa Nacional de Desestatização – PND (8 das 10); Seguridade Social (8 ADIs) e Serviço Público (6 ADIs);

f) Os partidos políticos e as entidades de classe do tipo associações, confederações e conselhos, foram os principais proponentes de ações de controle concentrado de constitucionalidade que questionaram os decretos presidenciais, sendo responsáveis por de três quartos das ações ajuizadas.



### **7.1. O entendimento do Supremo durante o tempo**

Passadas as conclusões de cunho numérico, aponto as atinentes aos argumentos utilizados pelo STF em relação ao tipo de questionamento estudado. Vislumbrei que durante os 24 anos contemplados pelo lapso temporal da pesquisa, foram utilizados 6 argumentos principais para embasar o não conhecimento ou conhecimento das ações questionadoras da constitucionalidade de decretos presidenciais.

Diferentemente do imaginado por mim, o argumento representativo do entendimento jurisprudencial segundo o qual o Supremo não conhecerá das ações por se tratar de controle de legalidade e não de constitucionalidade não foi o único nos casos estudados, nem predominante em relação aos demais.

Notei que durante esses 24 anos não houve uma fase no STF em que algum dos argumentos tivesse sido utilizado constantemente em diferentes decisões, o que poderia indicar que nesse período existia consenso na Corte sobre a utilização dos argumentos.

Os 6 argumentos centrais utilizados para fundamentar as decisões, em ordem decrescente, foram:

1. situação de conhecimento ou não conhecimento sem que os ministros analisassem o decreto (22 decisões);
2. conhecimento ou não conhecimento da ação com base na jurisprudência de que o decreto demandaria controle de legalidade e não de constitucionalidade (18 decisões);
3. conhecimento e não conhecimento da ação pelo fato da decreto ser ou não ato normativo geral e abstrato como exige o artigo 102, I, "a" da Constituição (13 decisões);
4. conhecimento da ação por ser o decreto autônomo (10 decisões);
5. conhecimento da ação com base em juízo de conveniência (1 decisão); e

6. conhecimento do decreto por seu conteúdo ser de idêntico teor ao da lei declarada inconstitucional na mesma decisão (1 decisão).

## **7.2. O STF é coerente?**

### **7.2.1. ADIs**

Em relação a coerência do Supremo ao efetuar o julgamento das ADIs do universo, aponto 9 conclusões:

**a)** Identifiquei que o raciocínio por detrás do conteúdo de 2 dos 6 argumentos utilizados contradiziam-se: o argumento que sustenta a jurisprudência estudada, e o argumento de que os decretos seriam autônomos.

O problema da coerência está posto, pois, segundo a jurisprudência da corte, se o conteúdo da lei divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o Decreto impugnado pretendeu regulamentar, quer porque se tenha projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer porque tenha investido *contra legem*, a questão posta em análise caracterizará típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar a utilização do mecanismo processual de fiscalização normativa abstrata.

Entretanto, nas decisões em que os ministros entenderam pela existência de decretos autônomos, a autonomia do decreto residiu exatamente no fato de seu conteúdo ter disposto além do texto da lei. Logo, se a regra jurisprudencial é: se o decreto se projeta além da lei ou aquém da lei, a crise continua sendo típica de legalidade; e, por sua vez o fundamento para afirmar que um decreto é autônomo e então pode ser conhecido pelo STF é: se o conteúdo do decreto se projeta além da lei, inovando na ordem jurídica e retirando seu fundamento de validade diretamente da Constituição; o resultado é a existência de uma incoerência patente.

Essa incoerência na aplicação da jurisprudência, mesmo estando patente nos julgamentos desde 1988, foi apenas detectada pelo Ministro Moreira Alves, na ADI 673, como afirmou:

“Verifico que estamos alterando nossa jurisprudência, pois, ao invés de examinarmos o decreto em causa em sua totalidade, para concluirmos ser ele, ou não um decreto regulamentar, estamos examinando cada uma de suas normas para verificar se tem, ou não essa natureza. Não me parece que essa a melhor orientação, até porque as normas de um decreto regulamentar que extravasassem a regulamentação da lei são normas ilegais e não propriamente normas autônomas para a verificação originária de sua compatibilidade, ou não com a Constituição. Não tenho dúvida de que o decreto sob exame é de natureza regulamentar, tendo em vista que ele se dispõe a regulamentar um dispositivo de lei, e não a constituição, caso este em que haveria inconstitucionalidade formal, uma vez que a Carta Magna não se regulamenta por meio de decreto. Afasto essa questão, porque esse decreto, a meu ver, regulamenta a norma legal sob o seu aspecto administrativo. A propósito, aliás, há zonas cinzentas, como no caso.”

**b)** Em segundo plano, o argumento de que o decreto não é norma jurídica geral e abstrata, como exige o artigo 102, I, 'a' da CF não é o mesmo da necessidade do decreto ser autônomo para sua análise.

Para avaliar se um decreto é ou não autônomo o que se deve verificar é se seu fundamento de validade advém da CF ou de lei e, caso seja direto da CF, então o decreto é autônomo. Por sua vez, para verificar se o decreto é um “ato normativo” o STF verifica se o mesmo é uma norma dotada de generalidade e abstração, não importando seu fundamento de validade.

Mesmo tendo fundamentos distintos, o conceito de ato normativo geral e abstrato se confundiu em diversas decisões com o conceito de decreto autônomo. A ADI 4661/DF é um exemplo, como ressalta aos olhos o trecho: "surgindo no decreto normatividade abstração e autonomia, tem-se a adequação do controle concentrado de constitucionalidade".

**c)** Constatei ainda que argumentos de idêntico teor foram empregados para fundamentar tanto o conhecimento quanto o não conhecimento das ações, gerando incoerências. Se o STF conhece de determinadas ações, seria de todo coerente conhecer de suas semelhantes, ou ao menos fundamentar o porquê do não conhecimento nesses casos. A decisão da ADI nº 325/DF é um exemplo de tal incoerência. (como citado no capítulo 4, ítem 4.1.

**d)** Também me deparei com a existência de diversas exceções à regra desenhada pela jurisprudência. Os seguintes argumentos são exemplos dessas exceções: **i.** quando os ministros não analisam o decreto questionado e conhecem das ações; **ii.** decreto ser considerado norma jurídica geral e abstrata, como exige o artigo 102, I, 'a', da CF; **iii.** os casos de conhecimento da ação pelo conteúdo do decreto ser idêntico ao da lei também questionada; **v.** outros casos de conhecimento da ADI com base em juízo de conveniência; **vi.** e, por fim, os de conhecimento das ADIs pelo fato do decreto ser autônomo.

No emprego desses argumentos, que representam exceção à jurisprudência, nem todos os ministros concordam, impossibilitando a formação de um entendimento da corte. O que possibilita que casos sejam julgados de um jeito e outros e outro.

**e)** Tendo em vista a prolação de decisões tanto para o conhecimento, quanto para o não conhecimento, sem que os ministros analisassem o decreto impugnado, cheguei à seguinte conclusão: mesmo existindo desde 1988 uma regra formulada pela própria jurisprudência para o não conhecimento das ações estudadas, se todas as condições da ação estiverem presentes no caso, existe a possibilidade de que o Tribunal

conheça da ação e aprecie o decreto impugnado sem sequer submetê-lo à possibilidade de não conhecimento da ação.

**f)** O STF entendeu decreto autônomo é tido como válido e constitucional atualmente nos casos em que se basear no artigo e incisos alterados pelo texto pela Emenda a Constituição nº 32.

**g)** Ademais, em algumas ações o STF entendeu que não conheceria das mesmas com base na jurisprudência, entretanto, efetuou o julgamento dos decretos. A ADI nº 1544 é um exemplo dessa situação: o ministro Sepúlveda Pertence julga o mérito da ação: "...tenho sistematicamente votado (...) pela exigência de lei específica para a inclusão no programa de desestatização de empresas públicas (....). Para mim, o decreto é inconstitucional, como a lei que o autorizou também o é, mas a inconstitucionalidade do primeiro não pode ser declarada em ação direta".

Ao meu ver é de todo incoerente os ministros "não conhecerem" da ação, mas julgarem seu mérito. Acredito que o entendimento jurisprudencial pelo não conhecimento de ações do controle de constitucionalidade que tenham por objeto atos normativos infralegais visa, dentre outros objetivos, diminuir o número de demandas que chegam ao STF. Nesse sentido, quando os ministros julgam pelo "não conhecimento", mas ao mesmo tempo analisam a constitucionalidade do decreto, o objetivo mencionado é prejudicado. Nesse mesmo sentido de entendimento é o trecho do voto do ministro Sepúlveda Pertence na ADI nº 2387, corroborando com o meu entendimento: "Sr. Presidente, gostaria de insistir na ponderação que fiz. Não podemos, primeiro, julgar ou pelo menos delibar a ação direta para, depois, dela conhecer ou não".

### **7.2.2. ADPFs**

Em relação as ADPFs, foi possível constatar que se aplica a esse tipo de ação o entendimento jurisprudencial segundo o qual se a norma objeto da ação é infralegal, não será possível realizar o controle de constitucionalidade da mesma (Ag. Reg. ADPF nº 93/DF).

Por outro lado, também vislumbrei que em outra decisão em sede de ADPF (Ag. Rg. ADPF nº 79), proferida após a acima mencionada, o STF conheceu da ação sem sequer mencionar o entendimento jurisprudencial acerca do não cabimento de controle de constitucionalidade de regulamento.

Vejo aqui uma incoerência, no sentido de dar tratamento jurídico disforme ao conhecimento das ADPFs, já que no tópico o Supremo não conheceu de uma com base na jurisprudência da Corte, e em outra ele conheceu da ação sem sequer mencionar a jurisprudência.

Por fim, pelo julgamento da ADPF nº 101/DF, é possível concluir que nos casos em que é pleiteada a declaração de constitucionalidade de uma norma, não importa se essa confronta-se imediata ou mediatemente com a Constituição para que seja julgada pelo Supremo. Já que essa Corte conheceu da ação sem adentrar no mérito da hierarquização do decreto perante a Constituição.

### **7.3. A EC nº 32/2001**

Pelo estudo específico da Proposta de Emenda a Constituição foi possível notar que na PEC em nenhum momento é dito expressamente que as decisões do STF poderiam ter induzido a alteração do texto constitucional, ou que os decretos a partir da competência do artigo 84 da nova redação seriam "autônomos".

O máximo que pude notar, foi que no parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara, entendeu-se que passaria à competência do Presidente dispor, mediante decreto, sobre organização administrativa do Poder Executivo, transformação de cargos, empregos ou funções públicas, estruturação e atribuições dos Ministério e órgãos da Administração Pública e extinção de funções ou de cargos públicos quando vagos, sem mencionar a necessidade de regulamentação do texto legal.

Observe-se, ainda, que antes da publicação Emenda à Constituição, o STF invalidava os decretos ditos autônomos.

a Corte entendeu pela existência de decretos autônomos e alegou expressamente em uma delas que a nova redação dada ao artigo 84 da Constituição conferiu competência para que o Presidente da República expeça decretos autônomos, tratando-se da organização e funcionamento da administração federal, desde que não implique em aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgão público.

Por fim, consigno ter notado que mesmo tendo sido julgadas após a EC nº 32, em nenhuma das 3 ADPFs foi alçado o debate sobre o argumento de autonomia do decreto.

## 8. Bibliografia

FALCÃO, Joaquim; CERDEIRA, Pablo e ARGUELHES, Diego. *Supremo em numeros*. Fundação Getúlio Vargas, Direito Rio, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. Editora Malheiros, 29ª Edição.

NASCIMENTO, Pedro. "Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade". Monografia da Escola de Formação da sbdp de 2007. Disponível em < [http://www.sbdp.org.br/ver\\_monografia.php?idMono=102](http://www.sbdp.org.br/ver_monografia.php?idMono=102) >.

Série Pensando em Direito. "Controle de constitucionalidade dos atos do Poder Executivo". Série número 30/2010. Disponível em < <http://bit.ly/gtq55C> >.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. Editora Malheiros, 23ª Edição.

VALADÃO, Marcos Aurélio. "Sustação de atos do Poder Executivo pelo Congresso Nacional com base no artigo 49, inciso V, da Constituição de 1988".

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. "Do Poder Regulamentar".

KELSEN, Hans. *Jurisdição Constitucional*. Martins Fontes: São Paulo, 2003.

WAMBIER, Luiz rodrigues e Talamini, Eduardo. *Curso Avançado de Processo Civil, Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*. Editora RT, 11ª Edição.



## **9. Apêndices**

### **9.1. ADIs não conhecidas**

#### **Legenda das cores grifadas:**

- 1.** indeferiram a MC por demandar análise de relação jurídica concreta, não enquadrada no art. 102, I, a, CF; ;
- 2.** questão de legalidade e não de inconstitucionalidade, por ir além da lei ;
- 3.** não conheceram sem sequer analisar aspectos do decreto.

#### **OBS:**

reserva de lei;

- compara o art. 84 da CF 88 com da 69
- juízo de conveniência
- define decreto autônomo

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 1633 UF

**Decreto impugnado:** nº 2.250 de 11/06/1997

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre a vistoria em imóvel rural destinado a reforma agrária e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Políticas Públicas (reforma agrária)

**Questiona-se:** a constitucionalidade das normas do Decreto nº 2.250/97, especialmente do art. 4º

**Requerente:** Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes 05/08/1997

**Data do julgamento:** 15/05/2007

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 20 anos

**Relator:** Carmem Lúcia

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O tribunal, por unanimidade, declarou o prejuízo da ação direta, nos termos do voto da relatora.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Luiz Inácio Lula da Silva

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (art. 84, IV e VI) - PSDB

#### **Ementa**

Nada menciona sobre a jurisprudência ou sobre a infralegalidade do Decreto ser insuscetível de controle

#### **Relatório**

Páginas 37 e 38, a autora assevera: "que resta clara a vontade expressa no texto constitucional de que quaisquer atos normativos referentes à questão de desapropriação, em especial a de imóveis rurais destinados à reforma agrária, só pudessem ser estabelecidos através de lei (...), com a participação obrigatória do Poder Legislativo em sua elaboração e aprovação . Por essa razão, afirma que, ao legislar sobre o tema sobre a forma de decreto, comete o Sr. Presidente uma usurpação de poder, subtraindo ao Poder Legislativo a oportunidade de se posicionar sobre a matéria, desrespeitando o princípio geral inscrito no art. 2º da Carta, que prevê o exercício independente e harmônico dos Poderes Legislativo,

Executivo e Judiciário.”

Página 38: “Afirma que o decreto impugnado é autônomo e, portanto, ‘pode e deve esta Corte apreciá-lo no mérito em ADI’. Dessa maneira, sustenta, o art. 4º do Decreto, ..., teria acabado por criar ‘ uma nova categoria insuscetível de desapropriação, através da criação de uma condição prévia à aplicação da Lei Agrária”.

Página 39, informações do Presidente: “c- é matéria de competência do Poder Executivo regulamentar a forma como devem ser feitos os estudos que comprovem que a utilização atual das terras não é o adequado à sua vocação e ao seu uso econômico. D- é desprovida de fundamento a alegação de que o disposto no art. 2º do decreto é matéria de lei. H- não se criou, com o Decreto, um novo tipo de propriedade insusceptível de desapropriação para fins de reforma agrária (...) o ato presidencial é simples providência administrativa e visa a resguardar direitos e desestimular as invasões que vêm ocorrendo, gerando conflitos entre proprietários e invasores. J – o decreto impugnado não tem caráter autônomo.”

Página 40, o AGU manifestou-se “alegando que a ‘índole secundária das normas integrantes do Decreto n. 2.250/97, segundo sólida jurisprudência dessa Excelsa Corte, o torna insuscetível de controle jurisdicional de constitucionalidade, por via de ação, impossibilitando, em consequência, a cognoscibilidade da presente Ação Direta.”

Página 41, a PGR emitiu parecer consignando que “o Decreto ora em questão caracteriza-se como um ato de conteúdo meramente regulamentar, e a jurisprudência dessa Colenda Corte orienta-se no sentido de que atos de efeitos concretos não se sujeitam ao controle de constitucionalidade em abstrato.

Conclui no sentido de que ‘no presente caso a suposta situação de inconstitucionalidade exige a análise prévia de eventual superação, por parte do ato questionado, dos limites materiais delineados no texto das lei n. 8.629/93 e 4.504/64, o que faz deslocar, para o plano da simples legalidade, o exame da controvérsia jurídica ora suscitada na presente sede processual Isso significa, portanto, que a ocorrência da situação de inconstitucionalidade- acaso existente – registrar-se-ia por via reflexa, configurando, desse modo, hipótese de conflito indireto com o texto da Carta Federal, circunstância essa que torna inviável a instauração do processo de controle normativo abstrato’. Daí porque opina pelo não conhecimento da presente ação.”

#### **Voto Relator – Ministra Carmem Lúcia**

Página 43: “Vencida a questão da legitimidade e da pertinência temática, antecipo meu entendimento quanto a ter-se, presente, no caso, a perda de objeto da presente ADI.”

Página 45: “Ocorre que, em 6.9.2001, este STF julgou MC na ADI n 2.213/DF, em que se pretendia a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da MP n 2.027-38/2000, que incluiu o art. 95-A e parágrafo único na Lei nº 4.504/64 e, ainda, o art. 2º da Lei nº 8.629/93. Paço um confronto das normas. ... São

normas que não se apresentam dotadas de incompatibilidade; ao contrário, repetem a intenção do legislador em não desapropriar o imóvel rural que tenha sido objeto de esbulho ou atos dos integrantes do denominada movimento dos sem- terras.”

No próximo parágrafo, página 46: “A jurisprudência deste STF é assente no sentido de que a superveniente revogação da norma impugnada na via do controle concentrado traz situação de prejudicabilidade ao exame da ADI.”

Página 48: “Em sentido contrário, a decisão que afirma a constitucionalidade da norma ou que indefere o pedido de declaração de sua inconstitucionalidade também não será objeto de reexame em outra ADI em que se discute norma de inteiro teor. Do que se conclui que essa matéria já foi objeto de análise e julgamento deste STF, que decidiu pela constitucionalidade da norma; e, por obvio, tem-se situação de perda de objeto da presente ADI, com a consequente prejudicialidade do pedido.

**Debates – páginas 49 a 51**

**Ministra Carmem** – “SR. Presidente, pergunto a V Ex., nesse passo, se prefere colocar em votação este tópico da preliminar prejudicial do conhecimento prosseguindo o feito.

**Ministro Sepúlveda Pertence** – Penso que está prejudicada.

**Ministra Carmem Lúcia** – E de toda sorte, há um outro lado que não levaria a isso: ela transcreve, só minudencia o que está na lei. Então realmente não há possibilidade de ser apreciada, como foi posto.

**Ministro Sepúlveda Pertence-** Nesta parte de vedação de vistoria, parece que era inovadora.

**Ministra Carmem Lúcia** – Não, a lei é expressa agora por causa da superveniência da MP.

**Ministro Sepúlveda Pertence-** Sim

**Ministra Carmem Lúcia** – Perdeu a possibilidade de ser examinada nessa sede de controle.

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 3340 DF

**Decreto impugnado:** nº 4346 de 26/08/2002

**Conteúdo do Decreto:** Aprova o Regulamento Disciplinar do exército (R-4) e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Servidor Público (regulamento disciplinar do exército)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do Decreto.

**Requerente:** Procurador-Geral da República

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** depois, 08/11/2003

**Data do julgamento:** 03/11/2005

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 ano

**Relator:** Marco Aurélio

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, não conheceu da ação, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio (Relator), Cezar Peluso e a Sr. Ministra Ellen Gracie, que a conheciam.

**Nos termos do relator:** não

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Luiz Inácio Lula da Silva

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (art. 84, IV, CF) - PSDB

#### **Ementa**

Nada menciona sobre a jurisprudência

#### **Relatório**

Requerente alega ser caso de reserva de lei.

Página 93: "A PGR emitiu parecer no sentido de se declarar a inconstitucionalidade do decreto atacado."

Nada mencionam sobre a jurisprudência

#### **Voto Relator – Ministro Marco Aurélio**

Nada mencionam sobre a jurisprudência

**Voto – Ministro Joaquim Barbosa**

Nada mencionam sobre a jurisprudência

**Voto – Ministro Carlos Britto**

Nada mencionam sobre a jurisprudência

**Voto – Ministro Sepúlveda Pertence**

Página 126: “Também acolho a preliminar suscitada pelo Ministro Gilmar Mendes para não conhecer da ADI. Deixo bem claro que, com isso, não volto atrás no ponto em que acompanhei o eminente relator, quando, Sua Excelência realçou que não se aplicaria aqui, em tese a nossa jurisprudência sobre o descabimento da ação direta quanto ao decreto regulamentar. É manifesto que, se vier um decreto regulamentar e criar, individualmente, um tipo penal novo ou um imposto novo, nós conheceremos da ação direta, porque aí não estará em causa a sua compatibilidade com a lei, mas diretamente a invasão de um campo reservado pela Constituição à lei formal.”

Página 127: “o caso não é de ataque a decreto regulamentar por ilegalidade, mas sim, pela invasão do âmbito da reserva constitucional à lei penal”

## Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 1882 DF

**Decreto impugnado:** nº 2.693 de 28/07/1998

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre os procedimentos para pagamento da extensão da vantagem de 28,6% aos servidores públicos do Poder Executivo Federal

**Tema e subtema da ação:** servidor público (reajuste da remuneração e proventos ou pensão)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do art. 6º e 7º da MP 1.704-2/98, e art. 8 e 9 do Decreto 2.693/98

**Requerente:** Partido Democrático Trabalhista - PDT e Partido dos Trabalhadores - PT

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes 04/09/1998

**Data do julgamento:** 04/12/2003

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 15 anos

**Relator:** Carlos Britto

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou prejudicada a ação direta, vencidos os Srs. Ministros Gilmar Mendes, Relator, Cesar Peluso e Joaquim Barbosa.

**Nos termos do relator:** não

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Luiz Inácio Lula da Silva

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (art. 84, inciso IV, CF) - PSDB

### Ementa

Nada menciona sobre a jurisprudência e, sequer, sobre o decreto "Perda de objeto da ADI"

### Relatório

Página 324: "Em sessão plenária realizada em 16.12.1998, esta Excelsa Corte, à unanimidade de votos, indeferiu a MC postulada."

Parecer da GU, página 326... "é para que se não conheça da ação relativamente aos artigos 6º e 7º da MP, em razão da perda superveniente de seu objeto e pela sua improcedência quanto aos artigos 8 e 9, caput e parágrafos 1º e 2º, do

Decreto 2693/98.

**Voto Relator – Ministro Gilmar Mendes**

Não menciona a jurisprudência, e na pag. 333: “o meu voto é pelo não conhecimento da presente ação relativamente a MP, devido à perca superveniente de seu objeto, e pela sua improcedência quanto ao decreto.”

**Voto – Ministro Ayres Britto**

Nada diz sobre a jurisprudência e não conhece da ação e julga prejudicada em relação a MP.

**Voto – Ministro Marco Aurélio**

Nada diz sobre a jurisprudência e não conhece da ação e julga prejudicada em relação a MP.

**Voto – Ministro Sepúlveda pertence**

Nada diz sobre a jurisprudência e não conhece da ação e julga prejudicada em relação a MP.



## Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 1670 DF

**Decreto impugnado:** nº 2.208 de 17/04/1997

**Conteúdo do Decreto:** Regulamenta o §2º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei 9.394 de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional

**Tema e subtema da ação:** educação( processo Legislativo)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do §1º do art. 4º do Decreto nº 2.208/97, e os artigos 3º e 14 da Portaria nº 646 de 14/05/97, expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto

**Requerente(s):** Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PC do B; Partido Democrático Trabalhista – PDT

**Requerido:** Presidente da República e Ministro de Estado da Educação e do Desporto

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 11/09/1997

**Data do julgamento:** 10/10/2002

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 15 anos

**Relatora:** Ellen Gracie

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade de votos, não conheceu da ação direta.

**Nos termos do relator:** não

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** MC na ADI 996

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (art. 84, inciso IV, CF) - PSDB

### Ementa

"... Trata-se, pois, de atos normativos meramente regulamentares, e não autônomos, como sustentam os autores. Firmou a jurisprudência deste STF o entendimento de que só é cabível a ADI para confronto direto, sem intermediários, entre o ato normativo impugnado e a CF. Precedentes MC na ADI 996 e ADI 1388. Impossibilidade jurídica do pedido. ADI não conhecida"

### Relatório

Página 319: "Sustentam os autores que as normas impugnadas, ao invés de regulamentarem a Lei nº 9.394/96, apresentam-se como atos normativos

autônomos, com determinações de caráter genérico e abstrato, trazendo inovações no mundo jurídico sem o devido respaldo dos dispositivos legais que visam efetivar. Dessa maneira, concluem os requerente, o texto constitucional teria sido diretamente afrontado, autorizando o ajuizamento da presente ADI. Nesse sentido foram citados precedentes desta Corte.”

Requerida MC, foi ela indeferida pelo Plenário desta Corte. ‘Cautelar indeferida, por insuficiência, ao primeiro exame, da alegação de incompatibilidade desses dispositivos com os artigos 6º e 208 II da CF”.

O AGU, página 319, alegou em sua defesa, serem os atos impugnados de conteúdo meramente regulamentar. “Alega que segundo jurisprudência pacífica desta Corte, os atos normativos dessa natureza não podem ser objeto de ADI. Assim, requereu extinção do processo, sem o julgamento do mérito...”

Página 320: “Em seu parecer o eminente Procurador-Geral da República, asseverou, em preliminar, a inviabilidade do exame abstrato de inconstitucionalidade dos diplomas impugnados, dada a necessidade de anterior análise da Lei nº 9.394/96. Sustenta tratar-se de um caso de ofensa reflexa ao texto constitucional, insuscetível de análise em sede de ação direta.

#### **Voto Relatora – Ministra Ellen Gracie**

Página 321: “... não restou configurada a existência de atos normativos autônomos, a dar margem para que os preceitos impugnados fossem examinados diretamente em face da CF.”

Página 322: “Firmou a jurisprudência deste STF o entendimento de que só é cabível ADI para o confronto direto, sem intermediários, entre o ato normativo impugnado e a CF. Nesse sentido, destaco o seguinte precedente (MC na ADI 996).”... Face ao exposto, configurada a impossibilidade jurídica do pedido formulado na presente ação direta, não conheço da ação.”

#### **Voto – não existem outros**

## Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 2387 DF

**Decreto impugnado:** nº 3721 de 08/01/01

**Conteúdo do Decreto:** Altera os artigos 20, II; e 31, IV e V do Decreto 81.240 de 20/01/2978

**Tema e subtema da ação:** Seguridade Social (previdência Fechada)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do Decreto 3.721

**Requerente:** Partido Socialista Brasileiro - PSB

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes 01/02/2001

**Data do julgamento:** 21/02/2001

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 mês

**Relator:** Marco Aurélio

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, não conheceu da ação, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio (relator), que dela conhecia e deferia a liminar.

**Nos termos do relator:** não

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** Sim, pelo Min. Marco Aurélio na página 1049: MC na ADI nº 1.590-7/SP, de 15 de agosto de 1997; e MC na ADI nº 1.435-8/DF de 1999; MC na ADI 708-4/DF de 1992; ADI nº 1396-3 SC de 1998.

**É citada a EC nº 32/2001:** não (foi antes da edição)

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** sim (página 1086)

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso (2001)

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (no uso da atribuição que lhe confere o art. art. 84, IV) – PSDB

### Ementa

Menciona a inexistência de decreto autônomo, e esclarece: "é firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal no sentido de que a questão relativa ao decreto que, a pretexto de regulamentar determinada lei, extrapola o seu âmbito de incidência, é tema que se situa no plano da legalidade e não no da constitucionalidade", e continua no parágrafo seguinte "No caso o decreto em exame não possui natureza autônoma, circunscrevendo-se em área que, por força da Lei n 6.435/77, é passível de regulamentação..."

### Relatório

O requerente aduz que “O decreto impugnado substituíra a lei complementar prevista no §4º do artigo 202 da CF, extravasando, assim, a área que lhe é própria”. (página 1041)

Para o Advogado geral da União “não restou configurada a violação direta à Constituição Federal. O decreto impugnado modificaria o de nº 81.240 de 1978, resultando de disposições da Lei n. 6.435/77, relativas às entidades fechadas de previdência privada. Tal diploma teria sido recepcionado como a lei complementar de que cogita o texto constitucional. Assim, possível conflito haveria de ser resolvido no campo da ilegalidade, afigurando-se inadequada, a teor de precedentes desta Corte, a ação direta de inconstitucionalidade.” (página 1042)

#### **Voto Relator – Min. Marco Aurélio**

“Com o decreto atacado nesta ação direta de inconstitucionalidade, e à margem de lei que, sob o ângulo estritamente formal, se disse alvo de regulamentação, logrou-se o que não foi aprovado, de forma linear, pelo constituinte derivado, autor da EC nº 20/98, excetuada a norma transitória alusiva à transformação da exigência de tempo de serviço em tempo de contribuição.

Menciona à página 1049, outros casos em que a Corte admitiu o controle concentrado de constitucionalidade de decretos autônomos (vide precedentes citados)

#### **Voto – Ministro Nelson Jobim**

Para ele “O decreto nº 81.240/78 veio estabelecer as condições mínimas para os planos serem viáveis atuarialmente, para evitar o lançamento de planos absurdos” (página 1056). Continua: “Pois bem, quando vem esse novo Decreto, o que faz? Altera as regras para as entidades lançarem planos. Não está alterando a relação jurídica existente dos planos antigo. Está dizendo o que? Que os planos deverão ter a seguinte formatação.” (página 1058). Depois, enfatiza na página 1059 que “O que se passa, nitidamente, é que estamos perante uma regra que define a conduta das entidades de previdência privada em relação aos planos de benefícios que deverão ser lançados. Não está estabelecendo absolutamente nada no tocante à relação jurídica, está-se definindo como deverão ser constituídos...”

#### **Debate – no Voto do Min. Nelson Jobim (página 1060 à 1065)**

Min. Marco Aurélio: “ Ora, aquele que tem incumbência de regulamentar pode, à margem da lei, de forma, como disse no meu voto, aditiva à lei, criar o requisito idade? Teria ele esse poder? Ou estaria, como mencionei no meu voto, assumindo a posição daqueles que devem legislar? Aditando, portanto, a lei que se quis regulamentar, mas se partiu, nessa regulamentação, para uma regência

a ela totalmente estranha.”

Min. Moreira Alves responde – Então, seria ilegal.

Min Marco Aurélio em seguida – Não, Excelência. Então eu não sei mais qual será a orientação em tais casos.

Min. Sepúlveda Pertence – “Sr. Presidente, essa é a hipótese clássica”

Min. Moreira Alves – “Mas nós não admitimos”

Min. Sepúlveda Pertence – “Sim, por isso estou dizendo que conheceria da ação direta – sem antecipar o voto sobre a plausibilidade da arguição – porque a petição aduz que é caso de reserva de lei. O artigo 202, §4º, conforme a Emenda Constitucional nº 20, exigiria lei complementar para a matéria. Aí, sim, admito a ação direta. Por isso é que quis dizer, mas não me foi permitido, se vier um decreto regulamentando a lei tal e estabelecer que constitui crime usar bigode, não preciso saber se se tem uma lei prescrevendo o mesmo: o decreto seria inconstitucional, porque versou sobre matéria de reserva absoluta de lei formal.”

Min. Nelson Jobim – “Veja, Ministro, a lei complementar referida, o §4º, não tem nada a ver com esse tema.”

Ministro Marco Aurélio – “No parágrafo enfocado, trata-se da previdência privada, no tocante àqueles vinculados à administração pública. Parti, senhor presidente, no meu voto, quando cuidei de matéria diversa, da premissa segundo a qual não estamos atrelados à causa de pedir da inicial da ação direta de inconstitucionalidade. Por isso é que procurei verificar se o ato atacado é um decreto que regulamenta a Lei nº 6.345 ou um decreto que, a pretexto de regulamentar esta lei, acaba aditando a própria lei, para introduzir um óbice ao deferimento, em si, do benefício.” E continua, no parágrafo seguinte “Realmente, Senhor Presidente, neste caso, temos uma porta, uma via aberta, a que o Presidente da República se substitua ao Congresso, não bastasse o instituto das medidas provisórias. Poderá legislar como quiser, inovando, portanto, no cenário jurídico, à margem da lei que ele, sob o ângulo formal, aponte alvo de regulamentação, e aí não se terá o controle concentrado. Esse decreto não será enquadrado como autônomo. Não restrinjo a minha forma de ver a situação. (páginas 1061 e 1062). E, na página 1063 cita o precedente da ADI 708 em que “Esta Corte, excepcionalmente, tem admitido ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, ..., apresentando-se, assim, como decreto autônomo, o que dá margem a que seja ele examinado em face diretamente da constituição. Por fim, conclui à folha 1064 “apenas para encerrar, é que, no caso de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra decreto, precisamos – e não se julga sem levar-se em conta um fato, pelo menos – perquirir se tal decreto tem, realmente, ligação com a lei ou se surge como autônomo.

**Voto – Ministra Ellen Gracie**

Indefere a Liminar e entende que o regulamento trazido pelo Decreto nº 3.721 não apresenta caráter autônomo. “Verifico que, aqui, pelo menos assim me parece, não temos uma delegação proibida de atribuições, mas apenas uma flexibilidade na fixação de ‘standards’ jurídicos de caráter técnico...” “Os artigos 3º e 87 desta Lei nº 6.435 são precisos em circunscrever a área passível de regulamentação” (página 1066)

#### **Voto e Debate – Min. Marco Aurélio (esclarecimento)**

Página 1067: “... no caso, teríamos até mesmo o conflito frontal do decreto com a parte final do artigo 202 (CF)”... “Não cabe a decreto regulamentar a Constituição, mas a lei complementar. E a lei complementar que teria sido recebida como tal, a de nº 6.345 não cogita do fator idade”.

**Ministro Calor Velloso** (página 1068) – **Veja, Excelência, se o decreto vai além da lei ou fica aquém da lei, comete ilegalidade e não inconstitucionalidade. Essa é a jurisprudência da Corte”.**

**Ministro Marco Aurélio** (página 1068) – “Então, devemos aguardar milhares e milhares de ações. Aposta-se na morosidade da Justiça.” ... e acentua “não seria o caso de indeferir, mas de não conhecer da ação”.

#### **Retificação de Voto – Ministra Ellen Gracie (página 1069) e Min. Nelson Jobim (página 1082)**

Ambos retificam para não conhecer.

#### **Debate – páginas 1070 à 1071**

**Ministro Sepúlveda Pertence** – “Sr. Presidente, gostaria de insistir na ponderação que fiz. Não podemos, primeiro, julgar ou pelo menos delibar a ação direta para, depois, dela conhecer ou não. Há clara impugnação deste decreto, à luz do art. 202, aludindo-se que há, no caso, reserva de lei complementar. Ora, isso é matéria de constitucionalidade.” E a diante “continua a dizer que, ante essa alegação, trata-se de matéria de conhecimento.

#### **Voto – Ministro Maurício Correa**

“Situio-me na linha do voto do eminente Ministro Nelson Jobim, entendendo que o decreto apenas estipulou certos parâmetros, mas não violou a Constituição. Não conheço da ação” (página 1083).

#### **Voto – Min. Sepúlveda Pertence (páginas 1084 à 1086)**

“No caso é indiscutível que existe lei sobre a matéria, e que o decreto questionado pretende alterar, pretende ser regulamento dessa lei, alterando, em parte, o regulamento anterior”. (página 1084). “Ora, a validade desse decreto dependerá de sua fidelidade à lei – é obvio gritante -, mas é doutrina assente deste Tribunal que isso é matéria de legalidade. Kelsen em seu célebre ensaio sobre a jurisdição constitucional, de 1928, situou esse problema como

sendo de opção política da fixação da competência da corte constitucional.”... Mais adiante continua “Afirmou-se, com a inteligência que sói, que se o decreto dispôs sobre matéria de que não cuidou a lei, é decreto autônomo. Posso estar errado, mas na minha concepção, decreto autônomo não se confunde com decreto regulamentar, mas eventualmente ilegal” ... “ Outra coisa é o decreto ilegal que, pretendendo, ou a pretexto de regulamentar a lei, fere a lei. Mas o seu controle pelo órgão da jurisdição constitucional, repito, é uma opção, como demonstrou Kelsen. E é hoje comum, creio, a todas as cortes constitucionais, que a inconstitucionalidade mediata por violação da norma infraconstitucional interposta, como dizem os italianos, é questão de legalidade e não, de constitucionalidade. Só uma Corte constitucional, salvo engano, conhece de tal questão, a portuguesa, e não porque tenha dissentido da teoria dominante, mas porque há norma expressa na Constituição, dispondo que a verificação de legalidade dos regulamentos compete ao Tribunal Constitucional português.” E pondera que “muita jurisdição costuma ser sinônimo de nenhuma jurisdição.”

Por fim, assevera que “de qualquer sorte, assim como em certos aspectos das medidas provisórias, não nos cabe a curatela do Congresso Nacional. E o Constituinte reservou a este, através do veto legislativo, a suspensão dos decretos ilegais.”

#### **Voto – Ministro Néri da Silveira (página 1088)**

Acompanha a ministra Ellen e não conhece da ação (página 1088). “A lei complementar a que se refere o §4º, do art. 202, da constituição, é hoje a Lei n- 6.435/77, que já possui um decreto regulamentar (Decreto n- 81.240/78), o qual, precisamente, está sendo alterado pelo ora impugnado. O fato de nele se prever uma norma nova, não consignada no texto da Lei, nem com isso o torna um decreto autônomo, mas, sim, um decreto que dispõe sobre a lei a qual pretende regulamentar. A questão, portanto, é de legalidade e não de inconstitucionalidade.”

#### **Voto – Ministro Carlos Veloso (página 1090)**

Não conhece da ação.

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** MC na ADI

**Nº:** 2007 DF

**Decreto impugnado nº:** 1752 de 20/12/1995

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre a Vinculação, competência e composição da Comissão Técnica de Biossegurança – CTNBio

**Tema e subtema da ação:** Processo, administrativo

**Questiona-se:** a constitucionalidade do art. 2, XIV, decreto 1.752/95

**Requerente:** Partido dos Trabalhadores - PT

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32/2001:** Antes , 27/05/1999

**Data do julgamento:** 12/08/1999

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 3 meses

**Relator:** Min. Sepúlveda Pertence

**Conhecimento da ação:** Não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação direta, em consequência, prejudicado o pedido de medida liminar.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** ADIS 309, 529, 926 e 1088 (autor) e AgR ADI 365; ADI 589 (réu)

**É citada a EC nº 32/2001:** não (foi antes da edição)

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Editado pelo Vice Presidente da República (de Itamar Franco), no exercício do cargo de Presidente da República, Marco Antônio de Oliveira Maciel, (no uso da atribuição que lhe confere o art. art. 84, IV e VI) – PMDB

(interessante verificar qual o interesse dele em relação aos transgênicos?!)

#### Ementa

“ADI descabimento, de regra, para o controle abstrato da arguição de inconstitucionalidade mediata de atos normativos secundários – em particular, dos decretos regulamentares – por alegada violação de normas infraconstitucionais interpostas, mormente quando controvertida a inteligência destas.” (...) “matéria insusceptível de deslinde na ADI, mas adequada a outras vias processuais, a exemplo da ação civil pública”.

#### Relatório

Pagina 95: “Preocupa-se em seguida o requerente em sustentar o caráter



autônomo e invasivo de esfera reservada à Lei pela CF, do decreto questionado, o que o faz susceptível ao controle direto de constitucionalidade, segundo precedentes que invoca (ADIS 309, 529, 926 e 1088)”

AGU arguiu, na página 96, “preliminarmente, a idoneidade da ação direta, cujo objeto, no caso, é decreto regulamentar – o que a jurisprudência não admite (AgR ADI 365; ADI 589) – e, no mérito, a legalidade do edito, fiel à legislação regulamentada.

### **Voto Relator – Sepúlveda Pertence**

Página 98: “Assente na jurisprudência do Tribunal, o descabimento do controle abstrato da arguição da inconstitucionalidade mediata de atos normativos secundários – em particular, dos decretos regulamentares – por alegada violação da norma infraconstitucional interposta, é igualmente um dogma do direito comparado da jurisdição constitucional concentrada”. Prossegue na mesma página: **“Certo, como enfatizado pelo autor, daí não resulta de logo a subtração ao controle direto da validade de todo e qualquer decreto emanado pelo Poder Executivo: basta recordar a hipótese de ser a matéria, originariamente, disciplinada pelo decreto, constitucionalmente reservada à lei formal (v.g. ADI 1435/99) ou aquela em que indubitavelmente inexiste lei cuja regulamentação se pretendesse vinculado o decreto (v.g. ADI 670/92) .... hipóteses raras de admissibilidade do controle abstrato de atos normativos de hierarquia infralegal”**

Depois, entretanto, ao meu ver ele situa o decreto no contexto verificando se ele é ilegal.

Página 109: “a interpretação da CF, de um lado, e da própria norma objeto da arguição de outro, é pressuposto da afirmação de sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade; se essa conclusão, entretanto, depender também do deslinde de controvérsia acerca de outra norma infraconstitucional interposta, o caso será, se procedente a arguição, de inconstitucionalidade reflexa ou mediata, a cuja verificação não se presta o processo de controle abstrato. Felizmente, à salvaguarda dos interesses difusos envolvidos na polêmica, o ordenamento brasileiro abre outras vias- aliás, ao que se noticia, já trilhadas- particularmente o veículo preciosíssimo da ação civil pública”.

### **Voto – não existem outros**

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** MC na ADI.

**Nº:** 2001 / DF.

**Decreto impugnado:** nº 3048 de 06/05/1999.

**Conteúdo do Decreto:** Regulamenta a Previdência Social.

**Tema e subtema da ação:** Seguridade Social (previdenciário)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do artigo 56 do Decreto 3.048/99.

**Requerente:** Partido Democrático Trabalhista – PDT

**Requerido:** Presidente da República.

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 12/05/1999.

**Data do julgamento:** 24/06/1999.

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 mês.

**Relator:** Min. Moreira Alves.

**Conhecimento da ação:** não conhecida.

**Tribunal Pleno:** sim

**Nos termos do relator:** sim

**Decisão:** Por unanimidade de votos, decidiram em julgar prejudicada a ação direta pela superveniente revogação da norma impugnada.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não.

**Voto condutor:** Min. Moreira Alves, relator.

**Votos vencidos:** nenhum (houve unanimidade na decisão).

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não.

**É citada a EC nº 32/2001:** não (foi antes da edição)

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não.

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, IV) - PSDB

#### **Ementa**

Não cita a jurisprudência estudada na monografia

#### **Relatório**

O Presidente em sede de segunda preliminar (página 132), "segundo maciça jurisprudência do Supremo, descabe ação direta de inconstitucionalidade contra decreto regulamentar. A norma está na Constituição, mas não é a Constituição que está sendo regulamentada e sim a Lei da Previdência Social. E ao regulamentá-la não vai nenhuma irregularidade no decreto que simplesmente manda cumprir a norma constitucional"

**Voto Relator – Min. Moreira Alves**

Página 134: “Já se firmou a jurisprudência dessa Corte no sentido de que o interesse de agir, em ação direta de inconstitucionalidade, só existe quando estiver em vigor a norma jurídica impugnada...” .

Não menciona a jurisprudência sobre a infralegalidade do decreto

**Voto** – não existem outros

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** MC na ADI

**Nº:** 2002 / DF

**Decreto impugnado nº:** 3.048 de 06/05/1999

**Conteúdo do Decreto:** Regulamenta a Previdência Social

**Tema e subtema da ação:** Seguridade Social (previdenciário)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do artigo 56 do Decreto nº 3.048/

**Requerente:** Partido dos Trabalhadores – PT e outros

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 12/05/1999

**Data do julgamento:** 17/06/1999

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 mês

**Relator:** Min. Ilmar Galvão

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou prejudicada a ação direta.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Voto condutor:** do relator (julgamento por unanimidade)

**Votos vencidos:** nenhum

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não (foi antes da edição)

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (no uso da atribuição que lhe confere o art. art. 84, IV) – PSDB

#### **Ementa**

Não menciona a jurisprudência sobre não conhecimento de atos normativos infralegais

#### **Relatório**

O requerente “aduz que a jurisprudência desta Corte repele decretos que, afastando-se de sua natureza regulamentar, constituem-se em autênticos atos normativos de conteúdo derivado diretamente da Carta Magna (ADI 1.396 Rel. Min. Marco Aurélio, e ADI 1590 Rel. Min. Sepúlveda Pertence)” (página 60)

#### **Voto Relator – Ilmar Galvão**

Fundamenta sua decisão somente no fato de “tratar-se de circunstância configuradora da hipótese de perda do objeto da ação que, assim, é de ser

julgada prejudicada.." (página 65).

### **Fichamento de Acórdão**

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 1990 / DF

**Decreto impugnado:** nº 2.181 de 20/03/1996

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas.

**Tema e subtema da ação:** Consumidor

**Questiona-se:** a constitucionalidade do artigo 56 do Decreto nº 2.181 e a Portaria nº3 de 19/03/99, da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça

**Requerente:** COFENEN - Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes 15/04/1999

**Data do julgamento:** 05/05/1999

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 mês

**Relator:** Ilmar Galvão

**Conhecimento da ação:** ação não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação direta.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Voto condutor:** do relator (por votação unanimidade)

**Votos vencidos:** nenhum

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não (foi antes da edição)

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (no uso da atribuição que lhe confere o art. art. 84, IV) - PSDB

### **Ementa**

Menciona a jurisprudência "Dispositivos de manifesto caráter regulamentar, havendo de ser interpretados em face da lei e não da constituição, razão pela qual são insuscetíveis de ser impugnados perante o STF via do controle abstrato de constitucionalidade"

### **Relatório**

Nada diz sobre a infralegalidade do decreto e sobre a jurisprudência

**Voto Relator – Ministro Ilmar Galvão**

Na página 195 o Min diz que não conhece da ação, no entanto, antes ele a julga de certo modo como demonstra a passagem da mesma página: “O dispositivo transcrito (art. Impugnado) – ditado declaradamente para fim de orientação administrativa – não explica que as novas hipóteses de cláusulas abusivas e, conseqüentemente nulas, são as que resultam do texto das leis ou que venham a ser acrescentadas pelo legislador ou reveladas pela jurisprudência, como a dos itens 6, 11 e 12 da Portaria nº3, também impugnada na inicial. Entretanto, são de ser assim entendidos, sob pena de tratar-se de disposições ilegais e, portanto, insuscetíveis de ser impugnadas perante o STF, na via do controle abstrato de constitucionalidade, como pacificamente assentado por essa Corte”.

**Votos – não existem outros**

## Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 1866 DF

**Decreto impugnado:** nº 2.171 de 05/05/1997

**Conteúdo do Decreto:**

**Tema e subtema da ação:** Seguridade Social (Previdenciário)

**O que é questionado:** Constitucionalidade do artigo 68 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 2.171

**Requerente:** Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria - CNTI

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 10/08/1997

**Data do julgamento:** 29/10/1998

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 ano

**Relator:** Moreira Alves

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação direta, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

**Voto Vista:** não

**Voto condutor:** Min. Relator Moreira Alves

**Votos vencidos:** nenhum

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não (foi antes da edição)

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (art. 84, IV e VI, CF) - PSDB

### Ementa

"Já se firmou o entendimento desta Corte no sentido de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra norma regulamentadora de lei que é atacada por ir além do disposto na lei regulamentada ou contra ela, porquanto nesse caso se está diante de questão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade".

### Relatório

O Presidente da República alega que "no caso, não cabe ação direta de inconstitucionalidade que tem por objeto dispositivo de decreto que regulamenta lei, situando-se, pois, a questão no terreno da ilegalidade se ele por ventura foi além dela, e não no campo da inconstitucionalidade." (página

30).

**Voto Relator – Min. Moreira Alves**

Acolheu a preliminar de não-cabimento da ação (página 32) “ com efeito já se firmou o entendimento desta Corte no sentido de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra norma reguladora de lei que é atacada por ir além do dispositivo na lei regulamentada ou contra ela, porquanto nesse caso se está diante de questão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade.” Continua: “é o que ocorre na hipótese sob julgamento, em que a própria requerente acentua que ‘visa-se declaração de inconstitucionalidade do preceito regulamentar, não da lei, eis que esta não dispõe no mesmo sentido’ e que ‘examinando a legislação aplicável facilmente se constata que não contém qualquer norma ou preceito que autorize o que está contido no Regulamento”. (página 32).09



## Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 1544 DF

**Decreto impugnado:** nº 1990/96

**Conteúdo do Decreto:** dispõe sobre o Programa nacional de desestatização - PND, de oito empresas controladas pela União, responsáveis pela administração de portos marítimos e fluviais

**Tema e subtema da ação:** econômico (PND)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do decreto

**Requerente:** Confederação Nacional dos Trabalhadores marítimos, aéreos e fluviais - CONTPTMAF

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 04/12/1996

**Data do julgamento:** 25/06/1997

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 6 meses

**Relator:** Sydney Sanches

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação direta.

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** ADI 842-1 (página 12); ADI 1.248 de 1995 (página 22)

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (art. 84, inciso, IV, CF)

### Ementa

"E o Decreto nº 1990/96, baixado pela Presidência da República, 'no uso da atribuição que lhe confere o artigo 84, inciso IV, CF, e tendo em vista o disposto' naquela lei (nº 8.031), visou executá-la. Trata-se, pois, de ato administrativo de mera execução de Lei. Não propriamente normativo. Insuscetível, assim, de controle concentrado de constitucionalidade, 'in abstrato', mediante ação Direta de Inconstitucionalidade perante o STF, pois esta só é admitida pela CF quando impugna 'ato normativo' (art. 102, I, 'a'). Se o Decreto, eventualmente, tiver excedido os limites da Lei nº 8.031/90, ou mesmo do Decreto nº 1.204/94, que a regulamentou, conforme se alegou na inicial, então poderá ser acoimado de ilegal, nas instâncias próprias, que realizam o controle difuso, "in concreto", de legalidade dos atos

administrativos”.

### **Relatório**

Nada diz sobre o decreto ser infralegal e, então, insusceptível de controle concentrado de constitucionalidade

### **Voto Relator – Min. Sydney Sanches**

Em relação ao pedido de liminar, a parte afirma haver flagrante inconstitucionalidade (Página 09)

O AGU, em suas informações, diz: “Preliminarmente, registre-se que o Colendo STF já pacificou o entendimento de que o controle in abstracto das normas, previsto na alínea ‘a’ do inciso I do artigo 102 da CF, não há de dirigir-se a normas destituídas de abstração, generalidade e impessoalidade, não podendo tal controle tutelar atos de efeito concreto, ainda que integrados ao texto de leis formais. A análise das disposições contidas no Decreto nº 1.990/96 revela, de forma cristalina, não poder ser este tipificado como ato normativo de caráter abstrato; ao contrário, apresenta características de ato concreto, logo de âmbito não geral, do qual originam-se relações jurídicas subjetivas. ... Por isso, não se encontra o Decreto impugnado passível de apreciação no juízo abstrato de constitucionalidade” (página 10). E cita precedente sobre isso na página 12 (ADI 842-1/600, Voto Celso de Mello, na qual o objeto questionado é uma lei), na página 12, que a CF restringiu a jurisdição concentrada do STF, na via de ADI, apenas ao contraste de “lei ou ato normativo federal ou estadual”, em face da constituição. “o conteúdo normativo do ato estatal, desse modo constitui pressuposto essencial do controle concentrado...” (generalidade e abstração) ...” não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade.

Página 22: “acolho a preliminar suscitada nas informações presidenciais”; “trata-se, pois, de ato administrativo de mera execução da Lei. Não propriamente normativo..... não se sujeita ao controle de constitucionalidade, “in abstracto”, por esta Corte, em ADI, pois esta só pode ter por objeto ‘ato normativo’ (federal ou estadual), nos termos do art. 102, I, a, CF”. Prossegue: “Se o Decreto, eventualmente, tiver excedido os limites da Lei..., então, poderá ser acoimado de ilegal, nas instâncias próprias que realizam o controle difuso, ‘in concreto’, de legalidade

### **Voto – Ministro Sepúlveda Pertence**

(página 21) “...tenho sistematicamente votado ... pela exigência de lei específica para a inclusão no programa de desestatização de empresas públicas. ... Para mim, o decreto é inconstitucional, como a lei que o autorizou também o é, mas a inconstitucionalidade do primeiro não pode ser declarada em ação direta”.

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 1537 DF

**Decreto impugnado:** 1.350 de 28/12/1994

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre a participação, no conselho deliberativo do SEBRAE, de entidades representativas de micro e empresas de pequeno porte

**Tema e subtema da ação:** Processo (administrativo)

**Questiona-se:** a constitucionalidade dos artigos 2º e 3º do Decreto 1.350/94

**Requerente:** Partido da Mobilização Nacional - PMN

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 04/12/1996

**Data do julgamento:** 12/12/96

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 semana

**Relator:** Sydney Sanches

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação direta, restando prejudicada, em consequência, a apreciação da medida liminar

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** ADI 996; ADI 360; ADI 589; ADI 547 e ADI 1.388

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Itamar Franco (art. 84, IV) - PMDB

#### **Ementa**

"Trata-se de Decreto meramente regulamentar e não autônomo. Se, nos dispositivos impugnados, entrou em conflito com a Lei regulamentada, poderá ter incidido em ilegalidade. Não, diretamente, em inconstitucionalidade. Em situação como essa, é pacífica a jurisprudência do STF, no sentido de não admitir ADI de Decreto regulamentar, que desrespeite ou afronte a Lei regulamentada, podendo eventuais interessados valerem-se da via própria, na instância judiciária competente, para provocar o controle difuso de legalidade"

#### **Relatório**

Nada menciona sobre a infralegalidade do decreto, não admissibilidade da ação, ou a jurisprudência

**Voto Relator – Sydney Sanches**

Página 327: “trata-se de decreto meramente regulamentar. E não autônomo, como sustenta o autor.”; a diante Se, nos dispositivos impugnados, entrou em conflito com a Lei regulamentada, poderá ter incidido em ilegalidade. Não, diretamente, em inconstitucionalidade”.

Cita precedentes

**Voto – Não existem outros**

## Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 1.538 DF

**Decreto impugnado:** Decreto 1.350 28/12/1994

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre a participação, no conselho deliberativo do SEBRAE, de entidades representativas de micro e empresas de pequeno porte

**Tema e subtema da ação:** Processo (administrativo)

**Questiona-se:** a constitucionalidade dos artigos 2º e 3º do Decreto 1.350/94

**Requerente:** Partido dos trabalhadores – PT

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 04/12/96

**Data do julgamento:** 12/12/96

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 semana

**Relator:** Sydney Sanches

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação direta, restando prejudicada, em consequência, a apreciação da medida liminar.

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** ADI 996; ADI 360; ADI 589; ADI 547 e ADI 1.388

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Itamar Franco (Art. 84, IV) – PMDB

### Ementa

“Trata-se de Decreto meramente regulamentar e não autônomo. Se, nos dispositivos impugnados, entrou em conflito com a Lei regulamentada, poderá ter incidido em ilegalidade. Não, diretamente, em inconstitucionalidade. Em situação como essa, é pacífica a jurisprudência do STF, no sentido de não admitir ADI de Decreto regulamentar, que desrespeite ou afronte a Lei regulamentada, podendo eventuais interessados valerem-se da via própria, na instância judiciária competente, para provocar o controle difuso de legalidade”

### Relatório

Nada menciona sobre a infralegalidade do decreto, não admissibilidade da ação, ou a jurisprudência

**Voto Relator – Sydney Sanches**

Página 334: “trata-se de decreto meramente regulamentar. E não autônomo, como sustenta o autor.”; a diante Se, nos dispositivos impugnados, entrou em conflito com a Lei regulamentada, poderá ter incidido em ilegalidade. Não, diretamente, em inconstitucionalidade”.

Cita precedentes

**Voto – não existem outros**

## Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 1463 RS

**Decreto impugnado:** nº 1744 de 08/12/1995

**Conteúdo do Decreto:** Regulamenta o benefício da prestação continuada à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742 de 07/12/1993, e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Processo (legislativo)

**Questiona-se:** Lei Federal 8742/93 e Decreto Federal nº 1744 de 08/12/1995

**Requerente:** Conselho Federal de Serviço Social

**Requerido:** Presidente da República e Congresso Nacional

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 28/05/96

**Data do julgamento:** 05/06/96

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 semana

**Relator:** Ilmar Galvão

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por maioria de votos, o Tribunal não conheceu da ação direta por ilegitimidade ativa do autor

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Henrique Cardoso (art. 84, IV) - PSDB

### **Ementa**

Ilegitimidade ad causam do Conselho autor

### **Relatório**

Nada menciona sobre a infralegalidade do decreto

### **Voto Relator – Min. Ilmar Galvão**

Nada menciona sobre a infralegalidade do decreto.

“Reconheço a ilegitimidade ativa ad causam do autor para a instauração do controle normativo abstrato” (página 414)

### **Voto – Min. Néri da Silveira**

Acompanha o relator

**Voto – Min. Sepúlveda Pertence**

Página 416: “peço licença ... para ficar vencido e conhecer da ação. Entendo, ..., as autarquias corporativas das profissões liberais regulamentadas são entidades de classe de âmbito nacional...”



### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** MC na ADI

**Nº:** 561 DF

**Decreto impugnado:** nº 177 de 17 de junho de 1991

**Conteúdo do Decreto:** Aprova o Regulamento dos serviços limitados de Telecomunicações.

**Tema e subtema da ação:** Serviço Público Telecomunicações

**Questiona-se:** a constitucionalidade dos artigos, 3º, 4º, 6º, 8º, 18, 19, 20, 28 e 29 do Regulamento dos Serviços Limitados de Telecomunicações aprovado pelo Decreto n. 177

**Requerente:** Partido dos Trabalhadores - PT

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 08/08/91

**Data do julgamento:** 23/08/95

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 4 anos

**Relator:** Celso de Mello

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O tribunal não conheceu da ação e julgou prejudicado o pedido de medida liminar, vencidos, em parte, os Ministros Sepúlveda Pertence, Presidente e Maurício Corrêa, que julgavam prejudicadas a ação contra os artigos 6º e 8º do Decreto nº 177/91, em face da superveniência da EC. nº 8/95 e não conheciam da ação quanto ao restante.

**Voto Vista:** Sepúlveda Pertence

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** ADI 365 – DF (não está no universo); ADI 311, ADI 531 e ADI 536, 673

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor de Mello (art. 84, IV) - PRN

#### Ementa

“As resoluções editadas pelo poder Público, que veiculam regras de conteúdo meramente regulamentar, não se submetem à jurisdição constitucional de controle in abstracto, pois tais atos estatais têm por finalidade um última análise, viabilizar, de modo direto e imediato, a própria execução da lei. ... Se a interpretação administrativa da lei divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o Decreto impugnado pretendeu regulamentar, quer porque se tenha projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem,

quer porque tenha investido contra legem, a questão posta em análise caracterizará típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar a utilização do mecanismo processual de fiscalização normativa abstrata. ... O Decreto n. 177, que dispõe sobre os Serviços Limitados de telecomunicações, constitui revestido de caráter secundário, posto que editado com o objetivo específico de regulamentar o Código Brasileiro de telecomunicações. .... A competência institucional do Congresso nacional para dispor, em sede legislativa, sobre telecomunicações não afasta, não inibe e nem impede o presidente da República de exercer, também nessa matéria observadas as limitações hierárquico-normativas impostas pela supremacia da lei, o poder regulamentar que lhe foi originariamente atribuído pela própria CF (art. 84, IV). ”

### **Relatório**

Página 60: o requerente diz que o presidente invadiu competência do congresso em legislar sobre telecomunicações.

“Nas informações do presidente foi suscitada a questão do não-conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, em face da natureza essencialmente regulamentar do ato ora impugnado.”

### **Voto Relator – Celso de Mello**

Página 62: “Quando a este último fundamento – alegada incompatibilidade vertical entre o ato presidencial e a norma legal- é jurisprudência assente do STF a de que ADI não é instrumento hábil ao controle de validade de atos normativos infralegais em face de diploma legislativo sob cuja égide foram editados, ainda que se estabeleça, em desdobramento, mediante prévia aferição da inobservância dessa mesma lei, o confronto consequente com a CF.” (ADI 365 – DF)

Página 63: “O autor – ao salientar a inobservância direta e frontal, pelo Presidente da República, de quanto dispõe a CF .... – acentua que o Chefe do Poder Executivo, a pretexto de disciplinar os Serviços Limitados de Telecomunicações, extravasou, em manifesta colidência com o texto da Carta Política, os limites do seu poder regulamentar.”

Página 72/73: “Com efeito, o regulamento aprovado pelo Decreto presidencial n. 177/91 propõe-se a disciplinar os serviços limitados de telecomunicações, a partir do que dispõe o Código brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62). ... Ora, resoluções editadas pelo Poder público, que veiculam regras de conteúdo meramente regulamentar, não se submetem à jurisdição constitucional in abstracto, pois tais atos jurídicos visam, em última análise, a viabilizar a própria execução da lei.” ... **“Atos estatais – que ostentam, sem seus aspectos essenciais, o perfil jurídico de espécies normativas autônomas - , ainda que editados a pretexto do exercício de uma competência regulamentar inexistente, estão sujeitos à fiscalização abstrata de sua própria**

constitucionalidade.”

Página 74: “Espécies jurídicas revestias de estatalidade, cuja existência prescindida de qualquer suporte legal prévio – e que se revelem, por isso mesmo, capazes de atuar praeter legem e de operar inovações primárias no sistema de direito positivo – devem ser qualificadas, não obstante o seu nomen juris, como atos normativos autônomos ou independentes. Suscetíveis, em consequência, de plena submissão à jurisdição constitucional concentrada do STF.” “O caráter parcialmente autônomo dos atos emanados do Poder Público confere-lhes, do mesmo modo, aptidão para se exporem, eles também, à incidência da jurisdição constitucional de controle abstrato. A divisibilidade dos atos estatais, aferível em função do conteúdo material que revelem, permite submeter ao processo de controle abstrato aqueles que se tipifiquem como instrumentos veiculadores de normatividade qualificada, pressuposta pela ADI.”

Página 75: “É que não se pode perder de perspectiva, neste ponto, a possibilidade de a Administração Pública – muitas vezes procedendo com o censurável objetivo de inibir a atuação da jurisdição constitucional in abstracto do STF – vir a mascarar, eventualmente, sob a tais qualificação de ato regulamentar, a existência de uma espécie jurídica inteiramente ajustada à categoria tipológica dos atos normativos.”

Página 76: “Cabe, desse modo, ao STF, verificar caso a caso – mediante análise tópica das regras consubstanciadas no ato regulamentar impugnado – o seu respectivo coeficiente de abstração, de generalidade, de impessoalidade, de eficácia subordinante e de autonomia jurídica. Essa possibilidade de livre atuação da Suprema Corte, no processo de fiscalização normativa abstrata, foi mencionada – e concretizada – no julgamento da ADI 673 DF, em que se impugnava o Decreto nº 430, expressamente editado, consoante o atesta a sua própria ementa, com o objetivo de regulamentar determinado diploma legislativo. A autodeclarada natureza regulamentar desse ato do Poder Executivo não foi bastante pra impedir o STF, mediante análise individualizada dos preceitos questionados, de identificar aqueles que podiam efetivamente expor-se ao controle concentrado de constitucionalidade por via de ação.”

Página 78/79: “Desse modo, se a interpretação administrativa da lei divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o Decreto impugnado pretendeu regulamentar, quer porque se tenha projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer porque tenha investido contra legem, a questão posta em análise caracterizará típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar a utilização do mecanismo processual de fiscalização normativa abstrata.”

Página 81: “De outro lado, a utilização eventualmente anômala do regulamento, editado com a finalidade de veicular interpretação administrativa da lei, embora sobre a censura da doutrina, não tem no entanto, a virtude de conferir à espécie regulamentar a natureza de ato autônomo ou a de

contaminar-lhe a vaidade jurídica, sob o prisma de sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição. ”

Página 108: “O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, a potencial violação a Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou obliqua, cuja apreciação não se reverá em sede jurisdicional concentrada. A jurisprudência desta corte, refletindo esse entendimento, tem-se orientado no sentido de repelir a possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade, por via de ação, nas situações em que a impugnação in abstracto incide sobre atos que, não obstante veiculadores de conteúdo normativo, ostentam caráter meramente ancilar ou secundário em função das leis a que aderem e cujo texto pretendem regulamentar.”

Prossegue: “Desse modo, crises de legalidade, que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei, revelam-se, por se natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, cuja finalidade exclusiva restringe-o, tão-somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. (ADI 311, ADI 531 e ADI 536).”

Página 109: “é preciso ter presente que a noção de ato normativo, para efeito de controle concentrado de constitucionalidade, pressupõe, além de sua autonomia jurídica, a constatação do seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade, elementos que lhe conferem aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou individuais.”

### **Voto – Ministro Carlos Velloso**

Página 11: “na linha da jurisprudência do STF, que considero correta, o regulamento que vai além da lei, ou que fica aquém da lei, não é inconstitucional, é ilegal. ... O que deve ser considerado a uma, é que **se o decreto regulamentar tem por objeto lei não regulamentável – ao que sustento, as leis regulamentáveis seriam aquelas puramente administrativas, por exemplo, não serão regulamentáveis, leis de processo, leis civis, comerciais – ocorrerá a inconstitucionalidade formal. Assim, votei no julgamento da ADI 673. A duas, se o decreto regulamentar versa dispositivo constitucional, ele pratica inconstitucionalidade. Finalmente, a três, se o regulamento refoge do tema da lei regulamentar, tem-se inconstitucionalidade, dado que, neste caso, houve a produção de regulamento autônomo, que a Constituição não admite, já que o regulamento, na ordem jurídica brasileira é puramente de execução (art. 84, inciso IV).**

Parece-me que talvez tenha sido nesse sentido a colocação do eminente relator quando fala em regulamento praeter legem inconstitucional.”

**Voto Vista – Ministro Sepúlveda Pertence**

Página 126: “tenho, assim, que no único ponto em que se me afiguraria admissível, a ADI está prejudicada. Em consequência, com relação aos demais dispositivos atacados, acompanho o em. Relator e não conheço da ação.”

**Voto – Ministro Maurício Corrêa**

Página 127 : “

**Voto – Ministro Néri da Silveira**

Página 129: vota nos termos do relator

**Voto – Ministro Moreira Alves**

Página130: “Meu entendimento com relação aos decretos como objeto de ADI é bastante singelo. Temos decretos que são regulamentares e outros que são autônomos. É da essência do decreto autônomo estabelecer normas sem vinculação com a lei precedente. Por isso pode ele ser examinado diretamente em face da CF em ADI. Já o decreto regulamentar no ele extravasa da lei, ou por ir além dela ou por ser-lhe contrário, será, nessa parte, ilegal, e conseqüentemente, insuscetível de exame direto com a constituição, não dando margem, assim, ao cabimento da ADI. E desde o momento em que se verifique que o decreto com caráter regulamentar não pode o Tribunal examiná-lo artigo, por artigo, para verificar se alguma dessas normas extravasou o poder regulamentar, para considerar que ela tem, ‘per se’, caráter de norma de decreto autônomo. Por isso, acompanho o Ministro relator, não conhecendo integralmente da ADI.”

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** MC na ADI

**Nº:** 1327 DF

**Decreto impugnado:** nº 1303 de 08/11/1994

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre a criação de universidades e estabelecimentos isolados de ensino superior e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Educação

**Questiona-se:** a constitucionalidade dos artigos 1º e 7º do Decreto nº 1303/94

**Requerente:** Mesa da Assembleia Legislativa do Paraná

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 01/08/95

**Data do julgamento:** 03/08/95

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** dois dias

**Relator:** Néri da Silveira

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação e prejudicou o pedido de medida liminar.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Itamar Franco (art. 84, IV e VI, CF) - PMDB

#### Ementa

"Não é de considerar-se o Decreto nº 1303/94 diploma instituídos de normas originárias, mas, sim, de índole secundária, insuscetíveis, desse modo, de ser atacadas em ADI. As normas nele inseridas são confrontáveis com disposições legislativas sobre diretrizes e bases da educação nacional e, em particular, do ensino superior. A questão juris posta na inicial concerne ao plano da legalidade e não ao da constitucionalidade."

#### Relatório

Página 360: "a requerente aduz que o Decreto impugnado é regulamento autônomo e, assim, cabível a impugná-lo a ADI, não cuidando a espécie de mero regulamento executório de lei, quando se tem decidido não ser hipótese

de inconstitucionalidade, mas, sim de ilegalidade. Pelo Contrário, com esse instrumento normativo o Sr. Presidente da República exercitou verdadeira função legislativa inalgural. Edita, portanto, inusitado comando normativo primário e não secundário como seria de se esperar de um Decreto.

**Voto Relator – Néri da Silveira**

Página 370: “ Não vejo, entretanto, nessas normas, se empreste ao Decreto nº 1303 a natureza de regulamento autônomo. As normas nele inseridas são confrontáveis em face da legislação sobre diretrizes e bases da educação nacional e, em particular, do ensino superior. Assim sendo, não tenho no Decreto nº 1303 a condição de diploma instituidor de normas originárias, mas, sim, de índole secundária, insuscetíveis de ser atacadas em ADI.”

**Voto – Não existem outros**

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** MC na ADI

**Nº:** 1253

**Decreto impugnado:** nº 982 de 12/11/1993

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre a comunicação, ao MPF, de crimes de natureza tributária e conexos, relacionados com as atividades de fiscalização e lançamento de tributos e contribuições, e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Processo (administrativo fiscal)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do art. 3º, inciso VI e §5º, 'c', do Decreto 982/93

**Requerente:** Confederação Nacional das Profissões Liberais

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 15/03/95

**Data do julgamento:** 30/06/95

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 3 meses

**Relator:** Carlos Velloso

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por maioria dos votos, o Tribunal não conheceu da ação e julgou prejudicado o pedido de medida liminar, vencidos Ministros Mauricio Correa, Ilmar Galvão, Sydney Sanches e Presidente (Min. Sepúlveda Pertence), que conheciam a ação e indeferiam o pedido de medida liminar.

**Nos termos do relator:** não

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** ADI 708/DF; ADI 589/DF

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Henrique Cardoso

**Que presidente expediu o decreto?** Itamar Franco (art. 84, IV e VI, CF) - PMDB

#### Ementa

“Decreto regulamentar não está sujeito ao controle de constitucionalidade, dado que se o decreto vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade e não inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade”.

#### Relatório



O AGU, fl. 271, sustenta: "as normas contestadas editadas com supedâneo no item IV, do artigo 84, da Constituição e não disciplinam assunto reservado à lei, porque são regras de execução, tipicamente administrativas; assim, não podem ser apreciadas em ADI perante a Suprema Corte.

#### **Voto Relator – Ministro Carlos Velloso**

Página 274: "Acontece que o citado decreto não inova na ordem jurídica, dado que, editado com base no art. 84, incisos IV e VI, da Constituição, simplesmente regulamenta a ação da fiscalização fiscal diante de fatos ilícitos caracterizadores dos crimes referidos nos incisos I a XXII do seu artigo 1º. O decreto regulamenta, disciplinando, a ação dos agentes do Fisco, diante de dispositivos de leis penais."

Página 277: "tem-se, na verdade, no caso, norma regulamentar das leis indicadas no que concerne aos atos dos agentes fiscais."

Cita precedente da ADI 708 (que está no universo) e diz: "Esta Corte, excepcionalmente, tem admitido ADI cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, apresentando-se, assim, como decreto autônomo, o que dá margem a que seja ele examinado em face diretamente da Constituição no que diz respeito ao princípio da reserva legal. .... O que visa a presente ADI é resolver, em abstrato, questões que podem dar margem a discussão, em casos concretos, sobre ilegalidade ou violação de direitos adquiridos aferíveis dos termos de casa concessão, exames esses que são insuscetíveis de ser feitos em ADI"

O ministro acrescenta na página 279: "Assim, as ilegalidades, decorrentes da inobservância do princípio da subordinação normativa à lei, são insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado".

Na página 279 cita o precedente da ADI 589/DF (que está no universo): "Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade". Sendo que ao meu ver esse precedente contraria o outro citado.

Cita mais precedentes que não estão no universo: ADI 392/DF e 365/AgRg.

#### **Voto – Ministro Maurício Corrêa**

281)

". (página

#### **Voto – Ministro Marco Aurélio**

"Senhor Presidente, entendo que a eficácia do Decreto em comento exaure-se

no relacionamento que ocorre no âmbito da própria administração. Procurou-se, mediante esse Decreto e a partir da ordem jurídica vigente, orientar os fiscais, aqueles que estão encarregados, enfim, da fiscalização, quanto a tributos, como proceder uma vez constatadas irregularidades. Não vejo, um ato normativo passível de ser atacado mediante ADI. Por isso acompanho o Ministro-relator, indeferindo a ação. (página 282)

**Voto – Ministro Sydney Sanches**

Acompanha o Ministro Maurício Corrêa, “entendo que não se trata de ato meramente regulamentar de lei, mas, sim, ato normativo, ainda que dirigido aos subordinados ao Presidente, os fiscais. Conheço, pois, da ação”. (página 283).

**Voto – Ministro Sepúlveda Pertence**

“Também peço vênia ao eminente relator e à maioria que o acompanhou para conhecer da ação direta”. “ Não se trata, ao meu ver, de simples orientação, mas de norma a qual vinculando os servidores públicos com as sanções disciplinares consequentes. **A norma teria natureza regulamentar, se o decreto se cingisse a concretizar, a minudenciar obrigação imposta ao funcionário público por lei. Não me parece ser este o caso.** O que se estabeleceu foi todo um mecanismo de viabilização de representação penal de determinados fatos, incumbindo-se especificamente e primariamente os agentes da fiscalização de encaminhá-los aos órgãos do aparelho penal”.

### **Fichamento de Acórdão**

**Instrumento:** MC na ADI

**Nº:** 996/DF

**Decreto impugnado:** nº 861 de 09 de julho de 1993

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC e estabelece normas gerais de aplicação das sanções administrativas, e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** consumidor, (Sistema Nacional de Defesa do Consumidor)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do Decreto 861/93

**Requerente:** Governador do Estado de São Paulo

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 01/02/94

**Data do julgamento:** 11/03/94

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 mês

**Relator:** Celso de Mello

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação, em consequência, prejudicado o requerimento de medida cautelar.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** RP 1.266/DF; ADI 365-DF-AgRg; ADI 311; ADI 531-AGRg e ADI 536.

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Itamar Franco

**Que presidente expediu o decreto?** Itamar Franco (art. 84, IV, CF) – PMDB

#### **Ementa**

“Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata.” “O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva

aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa, obliqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada”

### **Relatório**

Alega o requerente (página 224): “tal decreto-regulamentar pode, também, ser taxado de inconstitucional por inovar a ordem jurídica originariamente, ao arrepio do art. 84, IV, da Carta Magna e, via de consequência, macular seus artigos. 5º, II, e art. 36, caput. Esse vício é de percepção imediata ao ser constatada a criação de ‘tipo administrativos’ ensejadores da aplicação de sanções administrativas, sem que o Código do Consumidor – norma regulamentada – identifique, com tais, quais os comportamentos passíveis de sancionamento.”

### **Voto Relator – Ministro Celso de Mello**

Página 225: “Registre-se, desde logo, que o decreto em questão, além de validamente regulamentar legislação nacional veiculadora de normas gerais sobre as matérias em questão, não impede que o Estado-membro, fundado no título jurídico de sua autonomia constitucional edite prescrições regulamentares ... ” – Nesse parágrafo ele analisa a legalidade do Decreto!

Ele continua analisando o mérito na mesma página: “Vê-se, daí, que, uma vez desrespeitados os limites jurídicos impostos à União Federal em tema de competência concorrente pela CF, o vício de inconstitucionalidade afetaria a própria lei. O autor, contudo, não impugna a lei nacional, limitando-se, em sua arguição, a meramente questionar a constitucionalidade do decreto presidencial que a regulamentou. Nesse contexto, torna-se evidente o descabimento da ação direta quando a pretendida inconstitucionalidade do ato regulamentar, que é meramente ancliar e secundário, representa uma derivação e um efeito consequencial de eventual ilegitimidade constitucional da própria lei em sua condição jurídica de ato normativo primário e principal.”

Página 226: “Impunha-se ao autor, portanto, impugnar, se fosse o caso, a própria lei objeto da questionada regulamentação, pois, no ato legislativo, residiria originariamente, o vício da inconstitucionalidade.” ... “A questão jurídica posta nestes autos situa-se, pois, no simples plano da legalidade, o que retira das normas questionadas a qualidade de objeto idôneo para controle normativo abstrato perante o STF” “A ADI não se revela instrumento hábil ao controle da validade de atos normativos de caráter infralegal, quando cotejados estes em face da lei sobe cuja égide foram editados, ainda que, num desdobramento ulterior, se estabeleça, mediante prévia aferição da inobservância dessa mesma lei, o confronto consequente com a CF.

Cita precedentes: RP 1.266/DF; ADI 365-DF-AgRg, Min Celso de Mello); ADI

311; ADI 531-AGRg e ADI 536.

Página 229: "Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata." **E prossegue: : "o eventual abuso no exercício do poder regulamentar não tem a virtude de conferir ao decreto questionado a natureza de autônomo, de modo a autorizar o seu confronto direto com o texto da Constituição".**

Novamente ele julga o mérito (página 229): "A análise do decreto regulamentar ora impugnado poderá, até, evidenciar possíveis desvios de legalidade, se confrontado com o sistema normativo instaurado pela Lei nº 8.078/90 e pela Lei nº 8.656/93.

Página 232: "é preciso ter presente, neste ponto, que, não obstante a função regulamentar esteja sujeita aos condicionamentos normativos impostos imediatamente pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula. Há que se reconhecer ao Executivo, desse modo, um círculo de livre regramento da matéria, não obstante sujeite-se o exercício da competência regulamentar atribuída ao Chefe desse Poder às imposições subordinantes da lei."

Naquela mesma página: "Sendo assim, não há como admitir a instauração da jurisdição constitucional concentrada quando o objeto da impugnação in abstracto não constituir, como na hipótese destes autos, ato normativo revestido da qualificação exigida, para o controle concentrado de constitucionalidade pela jurisprudência do STF (RTJ 138/436)". -

### **Fichamento de Acórdão**

**Instrumento:** MC na ADI

**Nº:** 977 Pará

**Decreto impugnado:** nº 022 de 04/02/1991

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre o processo administrativo de demarcação das terras indígenas, e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Índios (terras indígenas)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do decreto 22/91

**Requerente:** Governo do Estado do Pará

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 30/11/93

**Data do julgamento:** 17/12/1993

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 17 dias

**Relator:** Marco Aurélio

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação, ficando, em consequência, prejudicado o requerimento de medida cautelar.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Itamar Franco

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor (art. 84, IV) - PRN

#### **Ementa**

"A ADI é meio impróprio ao ataque de atos meramente administrativos. ... Possível extravasamento resolve-se no âmbito da ilegalidade."

#### **Relatório**

Nada menciona sobre a infralegalidade do Decreto ou sobre a jurisprudência

#### **Voto Relator – Ministro Marco Aurélio**

Página 88: "Em primeiro lugar, é mister definir a natureza jurídica do Decreto."

Página 89: "A rigor, o ato impugnado consubstancia orientação no campo administrativo visando à demarcação das terras indígenas. Possível extravasamento ocorrido na regulamentação resolve-se em campo diverso do relativo à Constituição e sua supremacia, que é o da legalidade."

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 708 DF

**Decreto impugnado:** nº 409 de 30/12/1991

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre a discriminação de receitas nas faturas de fornecimento de energia elétrica e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Serviço Público (energia elétrica)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do decreto nº 409/91

**Requerente:** Procurador Geral da República

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 20/03/1992

**Data do julgamento:** 22/05/1992

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 2 meses

**Relator:** Moreira Alves

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** sim

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor de Mello (art. 84, IV) – PRN

#### Ementa

"Esta Corte, excepcionalmente, tem admitido ADI cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, apresentando-se, assim, como decreto autônomo, o que dá margem a que seja ele examinado em face diretamente da CF no que diz respeito ao princípio da reserva legal. No caso, o decreto impugnado se situa no âmbito da regulamentação do poder de fiscalização de concessões de distribuição de energia elétrica. O que visa a presente ADI é resolver, em abstrato, questões que podem dar margem a discussão, em casos concretos, sobre ilegalidade ou violação de direitos adquiridos aferíveis dos termos de cada concessão, exames esses que são insuscetíveis de ser feitos em ADI."

#### Relatório

Página 53: "As informações foram prestadas ... e nelas se sustenta, em

preliminar, que, não se tratando, no caso, de decreto autônomo ou independente, mas de decreto que decorre da competência regulamentar do Exmo. Sr. Presidente da República, não pode ele ser impugnado em ADI...”

**Voto Relator – Ministro Moreira Alves**

Página 54: “Esta Corte, excepcionalmente, tem admitido ADI cujo objeto seja decreto, quando este, no todo ou em parte, manifestamente não regulamenta lei, apresentando-se, assim, como decreto autônomo, o que dá margem a que seja ele examinado em face diretamente da CF no que diz respeito ao princípio da reserva legal. No caso, não é isso o que ocorre.”

Página 67: “Como se vê, o que visa a presente ADI é resolver, em abstrato, questões que podem dar margem a discussão, em casos concretos, sobre ilegalidade ou violação de direitos adquiridos aferíveis dos termos de cada concessão, exames esses que são insuscetíveis de ser feitos em ADI, que, só é cabível para confronto direto e sem intermediários entre o ato normativo e a CF.



### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 670 / DF

**Decreto impugnado nº:** 430/92

**Conteúdo do Decreto:** Regulamenta o artigo 4º da Lei 8197/91 e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Seguridade Social (previdenciário)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do parágrafo 1º do art. 1º, o art. 2º e o 3º parágrafo único, do decreto 430/92.

**Requerente:** Partido Socialista Brasileiro – PSB

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 04/02/1992

**Data do julgamento:** 03/06/1992

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 4 meses

**Relator:** Min. Paulo Brossard

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou prejudicada a ação direta.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Voto condutor:** do relator (julgamento por unanimidade)

**Votos vencidos:** nenhum

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não (foi antes da edição)

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor (no uso da atribuição que lhe confere o art. art. 84, IV) – PSDB

#### **Ementa**

Não menciona a jurisprudência sobre não conhecimento de atos normativos infralegais

#### **Relatório**

A autora, tendo em vista o advento do Decreto Legislativo n- 3/92, que sustou o inquinado, requer o arquivamento da ação, por perda de seu objeto.

#### **Voto Relator – Ilmar Galvão**

Fundamenta sua decisão somente no fato de “tratar-se de circunstância configuradora da hipótese de perda do objeto da ação que, assim, é de ser

julgada prejudicada.." (página 65).

### **Fichamento de Acórdão**

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 710 RR

**Decreto impugnado:** nº 22 de 04/02/1991

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre o processo administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Índios (terras indígenas)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do Decreto nº 22/91 e a Portaria nº 580/91 do Ministro da Justiça

**Requerente:** Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima

**Requerido:** Presidente da República e Ministro de Estado da Justiça

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 27/03/1992

**Data do julgamento:** 06/05/1992

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 mês

**Relator:** Marco Aurélio

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ADI por impossibilidade jurídica do pedido, ficando, em consequência, prejudicado o requerimento de medida liminar.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor (art. 84, IV) - PRN

### **Ementa**

ADI é meio impróprio ao ataque de atos meramente administrativos. Isto ocorre quando se impugna Decreto do Chefe do Poder Executivo e Portaria de Ministro de Estado que disciplinam a demarcação de terras indígenas, traçando parâmetros para a atividade administrativa a ser desenvolvida. Possível extravasamento da área contínuo na portaria resolve-se no âmbito da ilegalidade.

### **Relatório**

Página 85: "A promoção de folhas 97 a 101 é no sentido da inadmissibilidade

da ação por atacar atos de conteúdo materialmente administrativos”.

**Voto Relator – Ministro Marco Aurélio**

Página 88: “ A ADI não é meio hábil à indagação e elucidação de tal matéria (administrativa), sendo que possível extravasamento da Portaria nº 580/91, no que estabeleceu os parâmetros da área a ser demarcada, envolve ilegalidade e não inconstitucionalidade. Julgo a Requerente carecedora da ação”

**Voto – Ministro Ilmar Galvão**

Página 89: “o que fez a lei, no presente caso, foi fixar os limites territoriais da reserva indígena de que trata. Se, ao fazê-lo, incidiu ela em erro e, em consequência, violou direitos patrimoniais do Estado de Roraima, a controvérsia é de ser decidida pelos meios regulares, nunca por via de ADI, que, como se sabe, se destina tão-somente ao controle abstrato de ato normativo, não se prestando para composição de conflitos de interesses. Acompanho o eminente relator”

**Voto – Ministro Carlos Velloso**

Página 90: “Sr. Presidente, a lei objeto da ação exige, para a sua aplicação, a realização de diligências e providências de ordem material. Se causa ela danos, na fixação da área, a questão não se resolve mediante ADI. Não sei como poderia o STF dizer que a lei seria inconstitucional ou constitucional sem que se fizesse adequado levantamento da área, fixando-lhes os marcos, etc. Isto seria impossível de ser feito na ADI. A lei, pois, não está sujeita ao controle concentrado em abstrato. Outro tipo de ação, talvez, comportaria a questão, no caso de lesão a direito. Acompanho o Ministro Relator, pelo que não conheço da ação.

**Voto – Ministro Sepúlveda Pertence**

Página 91: “Controle de Constitucionalidade é um cotejo entre duas normas. A portaria não cria norma alguma: declara um fato de posse imemorial de um território, cujos limites assinala e enumera. É evidente que neste caso, além de se tratar de ato secundário, não há a mínima possibilidade da ADI. Acompanho o eminente relator, não conheço da ação direta”.

**Voto – Ministro Néri da Silveira**

Página 93: “Toda essa questão, sem dúvida, é relevante, mas não pode ser resolvida em uma ADI. O Estado de Roraima pode ter, indiscutivelmente, legítimo interesse em debater essa demarcação, mas há de fazê-lo em ação própria, não atacando os atos normativos de hierarquia inferior, como são portarias e decretos que tem o objetivo apenas de viabilizar esse processo de demarcação. Se houve erro, efetivamente, na demarcação efetuada, isso não

é matéria que possa ser averiguada em ADI. Dessa maneira, por considerar inadequada a via eleita pela autora, acompanho o eminente Ministro-Relator.

### **Fichamento de Acórdão**

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 03 DF

**Decreto impugnado:** nº 94.042 de 18/02/1987, e 944.233 de 15/04/87

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre reajuste dos contratos em vigor, firmados com a Administração Pública

**Tema e subtema da ação:** Serviço Público (reajuste PPP)

**Questiona-se:** a constitucionalidade dos Decretos em face da Emenda Constitucional nº 1/69

**Requerente:** Conselho Federal da OAB

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes 13/12/1988

**Data do julgamento:** 07/02/92

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 4 anos

**Relator:** Moreira Alves

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação por impossibilidade jurídica do pedido.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** Marco Aurélio

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** RE 93.545; Rp. 1.266; Rp. 1.492

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor de Mello

**Que presidente expediu o decreto?** José Sarney (art. 81, item III, da CF de 1969) - PMDB

### **Ementa**

Nada menciona sobre a infralegalidade do decreto ou sobre sua jurisprudência. "Há, porém, no caso, impossibilidade jurídica do pedido, porquanto esta Corte já firmou a jurisprudência no sentido de que a ADI não é cabível quando a arguição de faz em face de constituição já revogada, nem quando o ato normativo impugnado foi revogado antes da propositura dela."

### **Relatório**

Página 04: Nas informações prestadas apontou-se o descabimento da ADI,

porque "o caso é de ilegalidade, pois não demonstrou ofensa direta a preceito fundamenta..".

"No despacho... o doutor Procurador-Geral da República também afirma o descabimento da providência pleiteada pela representante em face de simples ilegalidade, além de rebater a alegação de ofensa ao princípio constitucional da isonomia".

Página 08: Senhor Presidente da República prestou informações, sustentando a inviabilidade da ação porque : "b- a controvérsia na ação está limitada a uma eventual incompatibilidade entre os Decretos e os Decretos-leis mencionados na inicial, que se reduz ao controle da legalidade, e não da inconstitucionalidade desses atos normativos".

Página 10, o PGR alegou, entre outros motivos, o não cabimento da ação pois "os decretos impugnados ressentir-se-iam de ilegalidade, e não de afronta direta à CF. Ora, segundo a jurisprudência do STF o conflito entre decreto regulamentar e a lei regulamentada configura apenas ilegalidade, a ser examinada em casos concretos, e não inconstitucionalidade direta, a justificar a instauração do processo Constitucional (RE 93.545; Rp. 1.266; Rp. 1.492)".

Página 11: "acrescente-se, por fim, que os decretos impugnados foram revogados anteriormente ao ajuizamento da ação".

**Voto Relator – Ministro Moreira Alves**

Não conhece da ação, pois os atos normativos já tinham sido revogados. Nada menciona sobre a jurisprudência.

**Voto Vista – Ministro Marco Aurélio**

Nada menciona sobre a jurisprudência e sequer sobre o decreto.

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 320

**Decreto impugnado:** nº 99.300 de 15/06/1990

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre os proventos dos servidores postos em disponibilidade e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Servidor Público (Previdenciário, proventos)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do Decreto

**Requerente:** Partido Socialista Brasileiro – PSB

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 21/06/1990

**Data do julgamento:** 31/10/1991

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 ano e 4 meses

**Relator:** Ilmar Galvão

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal julgou prejudicada a ação.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** sim

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor de Mello

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor de Mello (art. 84, IV, CF) – PRN

#### **Ementa**

Nada menciona sobre a jurisprudência, apenas que “Já proclamada a inconstitucionalidade do Decreto em precedente plenário – julga-se prejudicada a ação.”

#### **Relatório**

Nada menciona sobre a jurisprudência ou o Decreto.

#### **Voto Relator – Ministro Ilmar Galvão**

Página 19: “Em face da decisão plenária proferida na ADI nº 313, requerida pelo Partido Democrático Trabalhista, que resultou na declaração de inconstitucionalidade do decreto n- 99.300, de 15/6/1990, ora impugnado, está prejudicada a presente ação.”

### **Fichamento de Acórdão**

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 309 DF

**Decreto impugnado:** nº 99300 de 15/06/1990

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre os proventos dos servidores postos em disponibilidade e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Servidor Público (previdenciário, proventos)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do Decreto

**Requerente:** Partido dos Trabalhadores – PT

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 19/06/1990

**Data do julgamento:** 31/10/1991

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 ano e 4 meses

**Relator:** Ilmar Galvão

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime o Tribunal julgou prejudicada a ação

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor (art. 84, IV) - PRN

#### **Ementa**

Nada menciona sobre a jurisprudência, apenas que "Já proclamada a inconstitucionalidade do Decreto em precedente plenário – julga-se prejudicada a ação."

#### **Relatório**

Nada menciona sobre a jurisprudência ou sobre o Decreto

#### **Voto Relator – Ministro Ilmar Galvão**

Página 19: "Em face da decisão plenária proferida na ADI nº 313, requerida pelo Partido Democrático Trabalhista, que resultou na declaração de inconstitucionalidade do decreto n- 99.300, de 15/6/1990, ora impugnado, está prejudicada a presente ação."

### **Fichamento de Acórdão**

**Instrumento:** MC na ADI

**Nº:** 589 DF

**Decreto impugnado:** nº 99463 de 16/08/1990

**Conteúdo do Decreto:** regulamenta a Lei 8031/90, que cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** econômico (PND)

**Questiona-se:** a constitucionalidade da letra "c", inciso II, do art. 38, do Decreto 99.463/90, bem como das Resoluções nº PND-A-01/91/USIMINAS, de 25/05/91, da Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização; e do Edital nº PND-A-01/91/USIMINAS, de 19/05/1991

**Requerente:** Partido Democrático Trabalhista - PDT

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 19/09/1991

**Data do julgamento:** 20/09/1991

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 10 dias

**Relator:** Carlos Velloso

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal não conheceu da ação e, em consequência, julgou prejudicado o pedido de medida cautelar.

**Nos termos do relator:**

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** ADI 536-7 DF (atos normativos expedidos por autoridades fazendária e não pelo presidente), e ADI 311-9 (DF mesma coisa)

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** sim (página 141)

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor de Mello

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor de Mello (art. 84, IV, CF) - PRN

#### **Ementa**

"se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade.

#### **Relatório**



Página 140: O requerente "Sustenta que os atos normativos objeto da causa 'extrapolam do conteúdo da Lei nº 8.031/90, a cujo propósito só lhes cabia a função regulamentar, para dar-lhe fiel execução'.

Página 141: "Com efeito, o Poder Executivo não tem competência para alterar o conteúdo da lei que se propõe regulamentar, máxime quando, frise-se, inseriu em regulamento disposições que pretender ver aprovada pelo Congresso Nacional, mas que foi por este extirpada da MP a ele encaminhada, que se converteu na lei regulamentada".

Página 141: "Dá notícia, após, que o Procurador-Geral da República encaminhou representação ao Congresso Nacional, para que este, na forma do disposto no art. 49, V, sustasse o ato normativo expedido com exorbitância do poder regulamentar."

#### **Voto Relator – Ministro Carlos Velloso**

Página 144: "A questão, assim visualizada, não é de inconstitucionalidade. Se o ato regulamentar extrapola o conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Há caso, lembrei em trabalho doutrinário que escrevi sobre o tema – "Do Poder Regulamentar" – em que o regulamento, no sistema constitucional brasileiro, pode ser acoimado de inconstitucional, ou seja, 'no caso de não existir lei que os preceda. Porque, existindo lei, ultrapassando o regulamento a lei, o caso é de ilegalidade'. E acrescentei, mencionando o RE 93.545-SP. No qual o eminente Ministro Décio Miranda registrou: 'Sempre entendi necessário declarar que é inconstitucional. É verdade que às vezes se tem declarado a inconstitucionalidade de regulamento, mas não porque ofendam à lei – é que sem lei nenhuma que os preceda, ofendem a constituição'."

Página 145: "A questão aqui posta, pois, não é de inconstitucionalidade, mas será de mera ilegalidade, já que o decreto regulamentar teria ido além da lei, Por isso, não estão os atos regulamentares sujeitos à jurisdição concentrada. De exposto, não conheço da ação."

#### **Voto – Ministro Ilmar Galvão**

Página 146: "Sr. Presidente, o eminente Relator demonstrou que, ainda houvesse exorbitância por parte do decreto regulamentar, em relação à lei, o caso não seria de inconstitucionalidade, mas de ilegalidade. e Penso da mesma forma, razão pela qual acompanho o Relator, não conhecendo da ação."

### **Fichamento de Acórdão**

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 485 DF

**Decreto impugnado:** nº 99463 de 16/08/1990

**Conteúdo do Decreto:** Regulamenta a Lei 8031/90 que cria o Programa Nacional de Desestatização e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Econômico (PND)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do art. 4º, inciso IV, art 9º, incisos XII e XIII e art 19, incisos I e II, do Decreto nº 99.463/90

**Requerente:** Partido Socialista Brasileiro- PSB

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 14/05/1991

**Data do julgamento:** 16/05/1991

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 2 dias

**Relator:** Célio Borjas

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal julgou extinto o processo, sem exame do mérito, prejudicado o requerimento de medida cautelar.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor de Mello

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor de Mello (art. 84, IV) - PRN

#### **Ementa**

Declaração de ilegalidade do decreto regulamentador de legislação ordinária. Juízo inviável em sede de controle concentrado. Na espécie, mesmo quando diretamente confrontados os incisos XIX e XX, art. 37, CF, com os dispositivos regulamentares, a inconstitucionalidade predica-se-ia, primeiro, da Lei 8.031/90, que autoriza a privatização das empresas da União e as alienações e transformações impugnadas e, só reflexamente, ao decreto que lhe viabiliza a execução.

#### **Relatório**

Página 60: "... não se cuidaria de ilegalidade do ato regulamentar, mas de sua

inconstitucionalidade, porque as suas disposições não exorbitam a delegação do legislador, mas, opõem-se à vontade do constituinte.”

**Voto Relator – Ministro Célio Borja**

Página 63: “... como parece pretender o requerente, ainda assim, a inconstitucionalidade predicar-se-ia, primeiro, da lei que autoriza tais alienações e transformações por tipos de empresas, e, só reflexamente, do decreto que lhe viabiliza a execução. ... Pelo exposto, declaro extinto o processo sem julgamento de mérito, por impossibilidade jurídica da ação (art. 267, VI, CPC).”

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 501 DF

**Decreto impugnado:** Lei 8162/91 e Decreto 99350 de 27/06/1990

**Conteúdo do Decreto:** Cria o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), define sua estrutura básica e o Quadro Distributivo de cargos e funções do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores de suas Unidades Centrais e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Seguridade Social, (INSS)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do art. 10º da Lei nº 8.162/91, e do parágrafo único acrescentado ao art. 3º do Decreto nº 99.350, de 27/06/90

**Requerente:** Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 09/05/1991

**Data do julgamento:** 15/05/1991

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 semana

**Relator:** Moreira Alves

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** O Tribunal, por maioria de votos, resolvendo questão de ordem, não conheceu da ação, vencido o Ministro Marco Aurélio que concluía pela carência

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor (art. 84, IV e VI) - PRN

#### **Ementa**

Nada menciona sobre a jurisprudência ou infralegalidade do decreto

#### **Relatório**

Nada menciona sobre a jurisprudência ou infralegalidade do decreto

#### **Voto Relator – Ministro Moreira Alves**

Página 18: "Falta à autora legitimação para propor a ADI. ... Em face do exposto, não conheço da presente ADI."

### Fichamento de Acórdão

**Instrumento:** ADI

**Nº:** 316 DF

**Decreto impugnado:** nº 99300 de 15/06/1990

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre os proventos dos servidores postos em disponibilidade e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Servidor Público (Previdenciário, proventos)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do Decreto

**Requerente:** Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes, 21/06/1990

**Data do julgamento:** 30/10/1991

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 1 ano e 4 meses

**Relator:** Ilmar Galvão

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por votação unânime, o Tribunal julgou prejudicada a ação

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor de Mello

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor de Mello (art. 84, inciso IV, CF) - PRN

#### **Ementa**

Nada menciona sobre a jurisprudência, apenas que "Já proclamada a inconstitucionalidade do Decreto em precedente plenário - julga-se prejudicada a ação."

#### **Relatório**

Nada menciona sobre a jurisprudência ou sobre o decreto

#### **Voto Relator – Ministro Ilmar Galvão**

Página 19: "Em face da decisão plenária proferida na ADI nº 313, requerida pelo Partido Democrático Trabalhista, que resultou na declaração de inconstitucionalidade do decreto n 99.300, de 15/6/1990, ora impugnado, está prejudicada a presente ação."

**Voto – não existem outros**

### **Fichamento de Acórdão**

**Instrumento:** MC na ADI

**Nº:** 316

**Decreto impugnado:** nº 99300 de 15/06/90

**Conteúdo do Decreto:** Dispõe sobre os proventos dos servidores postos em disponibilidade e dá outras providências

**Tema e subtema da ação:** Servidor Público (previdenciário, proventos)

**Questiona-se:** a constitucionalidade do Decreto nº99.300/90

**Requerente:** Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB

**Requerido:** Presidente da República

**Distribuído antes ou depois da EC nº 32 de 11/09/2001:** antes 21/06/1990

**Data do julgamento:** 08/08/1990

**Tempo para julgar (entre distribuição e julgamento):** 2 meses

**Relator:** Sydney Sanches

**Conhecimento da ação:** não conhecida

**Tribunal Pleno:** sim

**Decisão:** Por unanimidade, o Tribunal julgou prejudicado o pedido de cautelar, em face da decisão adotada pelo Tribunal no julgamento da MC na ADI 309-7 DF.

**Nos termos do relator:** sim

**Voto Vista:** não

**Precedentes citados sobre a jurisprudência:** não

**É citada a EC nº 32/2001:** não

**É citada a possibilidade do Congresso Nacional sustar decretos ilegais:** não

**Quem era o presidente à época do julgamento?** Fernando Collor de Mello

**Que presidente expediu o decreto?** Fernando Collor de Mello (art. 84, inciso IV, CF) - PRN

### **Ementa**

Nada menciona sobre a jurisprudência ou sobre o decreto ser infralegal e, então, insuscetível de controle de constitucionalidade (em abstrato ou não)

### **Relatório**

Nada menciona sobre a jurisprudência ou sobre o decreto ser infralegal e, então, insuscetível de controle de constitucionalidade (em abstrato ou não)

### **Voto Relator – Ministro Sydney Sanches**

Nada menciona sobre a jurisprudência ou sobre o decreto ser infralegal e, então, insuscetível de controle de constitucionalidade (em abstrato ou não)

Página 38: "Nos autos da ADI nº 309, de que sou relator, o E. Plenário já deferiu MC de suspensão de eficácia dos artigos 1º e 2º do Decreto 99.300/90. Isto posto, julgo prejudicado o requerimento da medida cautelar com esse mesmo objeto, devendo prosseguir o feito, como de direito."

**Voto - não existem outros**

## 9.2. ADIs conhecidas

### Legenda das cores grifadas:

1. indeferiram a MC por demandar análise de relação jurídica concreta, não enquadrada no art. 102, I, a, CF; que engloba: deferiram pelo ato normativo ser geral e abstrato suscetível de controle ;
  2. questão de legalidade e não de inconstitucionalidade, por ir além da lei; ;
  3. não conheceram sem sequer analisar aspectos do decreto ;
  4. julga pois seu conteúdo é idêntico ao da lei ;
  5. que engloba: Possibilidade de Decreto sobre indulto natalino ser autônomo , 1 , alega que não é decreto autônomo , reserva de lei
- compara o art. 84 da CF 88 com da 69
  - juízo de conveniência
  - define decreto autônomo