

Lei de efeitos concretos, leis individuais e cabimento ou descabimento de ADI

É considerada lei de efeitos concretos o ato normativo consignado como lei em sentido formal (espécie normativa primária, como as Medidas Provisórias, Leis Ordinárias, Decretos Legislativos e outros), porém, não atende aos critérios da generalidade e abstração, ou seja, são Leis Complementares, Ordinárias, Delegadas ou Medidas Provisórias que se assemelham a atos administrativos. Possuem destinatário certo (não são gerais), ou não possuem possibilidade de repetição (não possuem abstração). As leis individuais são marcadas pela falta de generalidade (aplicação há um universo indeterminado de pessoas) ou impessoalidade (destinação impessoal).

As leis de efeitos concretos e as leis individuais são consideradas pela doutrina como atos administrativos em sentido material apesar de dotados de forma de lei porque em essência são atos administrativos que estão na forma de uma lei, no formato de uma lei.

As leis de efeitos concretos, embora com conteúdo de ato administrativo, são consideradas leis porque possuem imperatividade (obrigatoriedade) e normatividade (atribuem poder ou dever de fazer ou de não fazer), porém, diferentemente das leis em sentido próprio, possuem concretude e individualização.

Leis que criam um Município (art. 18 §4º) e leis orçamentárias (art. 165) são ótimos exemplos constitucionais para ilustrar o conceito de lei de efeitos concretos. Pois não possuem a abstração necessária para se repetirem em infinitas situações. Também podemos citar os Decretos Legislativos e as Resoluções da Câmara ou do Senado como, tipicamente, atos normativos de efeitos concretos, pois, em regra, são emanados não para criar condutas gerais e abstratas e sim para autorizar, aprovar, suspender, fixar...

No âmbito infraconstitucional podem ser citadas as leis que estabelecem indenização a determinada pessoa, as leis que concedem anistia, as leis que determinam que tal ou qual imóvel seja área de preservação ambiental, as leis que mudam o nome de um Município.

Temos então, como exemplo de rol (exemplificativo, frise-se) de leis de efeitos concretos:

- Leis de tombamento;
- Leis que instituem empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;
- Leis orçamentárias e medidas provisórias que abram créditos orçamentários;
- Leis que façam translação dominial de bens;

Essas leis, embora se enquadrem na definição genérica do que seja ato normativo, não se enquadravam, segundo posição majoritária do STF, no conceito de leis ou atos normativos para efeito de controle de constitucionalidade por meio de ADI ou de ADC. Falta a elas, em grau mais elevado, a abstração, ou generalidade ou impessoalidade e, portanto, segundo a velha orientação do STF, não havia sentido fazer o controle em abstrato (ADI ou ADC) já que a norma careceria de abstração.

Tais normas, quando resultarem prejuízo a determinada pessoa, podem ser atacadas, difusamente, por meio de Mandado de Segurança, já que esta ação pode ser usada contra leis de efeitos concretos e **não** pode ser usada contra leis em tese ou leis de efeitos abstratos.

Veja questão no ano de 2007:

TJMG – FUNDEP – TÉCNICO JUDICIÁRIO – TÉCNICO JUDICIÁRIO – 2007.

Questão 31. Sobre o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, assinale a alternativa **INCORRETA**.

B) É incabível a ação direta de inconstitucionalidade contra leis e atos de efeitos concretos.

O ITEM FOI CONSIDERADO **VERDADEIRO**. A resposta não tem previsão na Constituição e nem mesmo na Lei 9.868/99, somente a doutrina e a jurisprudência darão ao candidato algum caminho para o julgamento de tal assertiva.

ERA regra geral que o cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade está circunscrito às normas que gozem de normatividade, abstração, generalidade e impessoalidade e, portanto, as normas de efeitos concretos não estariam sujeitas ao controle por via de ação direta. Parece lógica a assertiva, pois se o que se objetiva é resolver problemas concretos, não há que se utilizar uma ação de controle abstrato como é a ADI. Algumas decisões do STF corroboravam a tese:

A ANTIGA ORIENTAÇÃO DO STF:

ADI 3652 / RR – RORAIMA

I. ADIn: L. est. 503/05, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006: não conhecimento. 1. Limites na elaboração das propostas orçamentárias (Art. 41): inviabilidade do exame, no controle abstrato, dado que é norma de efeito concreto, carente da necessária generalidade e abstração, que se limita a fixar os percentuais das propostas orçamentárias, relativos a despesas de pessoal, para o ano de 2006, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e do Ministério Público: precedentes.

ADI-MC 842 / DF - DISTRITO FEDERAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 8.541/92 (ART. 56 E PARS.) - ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO E A REGRA DE VALIDADE TEMPORAL DAS PROVAS SELETIVAS (CF, ART. 37, II E III) - ATO

DE EFEITOS CONCRETOS - INIDONEIDADE OBJETIVA DESSA ESPÉCIE JURÍDICA PARA FINS DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO - JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE DEPENDENTE DA PREVIA ANÁLISE DE ATOS ESTATAIS INFRACONSTITUCIONAIS - INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA - NÃO-CONHECIMENTO. - ATOS ESTATAIS DE EFEITOS CONCRETOS, AINDA QUE VEICULADOS EM TEXTO DE LEI FORMAL, NÃO SE EXPOEM, EM SEDE DE AÇÃO DIRETA, A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ABSTRATA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A AUSÊNCIA DE DENSIDADE NORMATIVA NO CONTEÚDO DO PRECEITO LEGAL IMPUGNADO DESQUALIFICA-O ENQUANTO OBJETO JURIDICAMENTE INIDONEO - PARA O CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO.

ADI - 2347

O Tribunal não conheceu de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB contra o art. 64 da Constituição do Estado de Rondônia ("Lei definirá concessão de pensão para os ex-governadores do Estado de Rondônia, estendendo-se o benefício aos ex-governadores do Território Federal de Rondônia.") e contra a Lei 276/90, do mesmo Estado, que estende aos ex-Governadores do Território Federal a pensão concedida aos ex-Governadores de Rondônia. O Tribunal entendeu que os atos impugnados, na parte em que estendem a pensão aos ex-Governadores do Território, são normas de efeitos concretos - já que determináveis seus beneficiários -, que não dão margem ao controle abstrato de constitucionalidade. Quanto à pensão dos ex-Governadores do Estado, o Tribunal não conheceu da ação por sua inocuidade, haja vista que a Lei impugnada apenas modificou o benefício instituído pela Lei estadual 50/85, e sua eventual suspensão revigoraria a norma anterior, cujo exame não pode ser realizado no controle concentrado de constitucionalidade por ter sido editada anteriormente à promulgação da CF/88. Precedentes citados: ADIn 2.132-RJ (julgada em 1º.2.2001, acórdão pendente de publicação, v. Informativo 215) e ADIn 2.242-PR (julgada em 7.2.2001, acórdão pendente de publicação, v. Informativo 216). ADIn 2.347-RO, rel. Min. Ilmar Galvão, 30.5.2001.(ADI-2347)

ADI 3712 / DF - DISTRITO FEDERAL

DECISÃO: 1. Trata-se de ação direta de Inconstitucionalidade, proposta, com pedido de liminar, pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tendo por objeto a Medida Provisória nº 290, de 12 de abril de 2006. Argumenta o autor, em síntese, que a liberação de créditos extraordinários teria ocorrido sem o preenchimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência, únicos capazes de excepcionar, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição da República, a regra geral de impossibilidade de edição de medida provisória sobre matéria orçamentária, ex vi do art. 62, § 1º, I, "d", da Constituição. Afirma conhecer a posição do Tribunal, que repele o cabimento de ADI contra medidas provisórias que abrem crédito extraordinário ou normas orçamentárias, "porque essas são destituídas de abstração e generalidade, isto é, porque não são atos com densidade normativa", mas pondera que não pretende discutir "o conteúdo de um crédito extraordinário em si mesmo, mas, sim, o real enquadramento de um determinado crédito na categoria de 'extraordinário', a única que a Constituição de 1998 admite à medida provisória". Alega, ademais, que as hipóteses

contempladas pelo art. 167, § 3º, da Constituição da República, se referem a situações com grau de imprevisibilidade e gravidade encontrado em casos extraordinários, como os de guerra, comoção interna e calamidade pública, o qual não revestiria, entretanto, as despesas abrangidas pela Medida Provisória nº 290/06. 2. O caso é de extinção anômala do processo. Reconheço a conexão desta ADI com a de nº 3.709, de minha relatoria, proposta, em 18.04.2006, pelo Partido da Frente Liberal (PFL), contra a mesma medida provisória e fundada nos mesmos argumentos. Determinei, naquele caso, se manifestasse o autor, diante da noticiada aprovação da lei orçamentária, sobre eventual interesse ulterior na causa, pois a inicial fora protocolada na tarde do dia 18.04.2006 e só naquela noite fora aprovada a lei orçamentária. Neste caso, porém, a ação data de 19.04.2006, donde presumir-se-lhe afirmação da existência de interesse. Examino o pedido. Vê-se logo que é artificial e meramente retórica a distinção, pretendida pelo requerente, entre "conteúdo de um crédito extraordinário em si mesmo" e "real enquadramento de um determinado crédito na categoria de extraordinário". Tanto o é, que, para tentar demonstrar a alegação de previsibilidade e ordinariade das despesas, o mesmo autor lança mão de rol exemplificativo das que, a seu juízo, guardariam tais características. E entra, com isso, como é óbvio, a analisar, precisamente, o conteúdo ou a natureza dos créditos extraordinários! Donde se conclui, sem grande esforço, ser inviável a aferição da nota de imprevisibilidade e de urgência, ao arremetimento do escrutínio da substância mesma das despesas, o que é vedado a esta Corte. É, com efeito, entendimento aturado e velho deste Tribunal que lhe não é lícito controlar ou estimar o juízo de urgência e relevância, que autoriza a edição de medida provisória pelo Poder Executivo, posto que atinente à matéria orçamentária. Está nos os precedentes: "1 - O Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB propôs a presente ação direta de inconstitucionalidade contra a Medida Provisória nº 247, de 15.04.05, publicada no Diário Oficial da União de 18.04.05, a qual: a) abre crédito extraordinário no valor de R\$ 586.011.700 em favor dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, de Minas e Energia, dos Transportes, da Cultura, do Meio Ambiente e da Defesa; b) aponta, como origem dos recursos necessários à abertura do referido crédito, o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União de 2004, no valor de R\$ 567.511.700, e a anulação parcial de dotações orçamentárias, no valor de R\$ 18.500.000; c) especifica, no Anexo I, as programações (operações, atividades e projetos) a serem atendidas, com o valor correspondente a ser destinado, e, no Anexo II, as dotações que foram parcialmente anuladas. Alega o requerente ofensa ao artigo 62 da Constituição Federal, pela inexistência, no caso, de situação dotada de relevância e urgência para a edição de medida provisória, bem como ao artigo 167, § 3º, da mesma Carta, que condiciona a abertura de crédito suplementar à necessidade de atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes. Enumera, para tanto, as justificativas apresentadas pelo Ministério do Planejamento para a abertura do crédito extraordinário, assim resumidas: (...) Alega o partido autor que essas circunstâncias não poderiam constituir situações de imprevisibilidade, uma vez que (1) é sempre possível que despesas ligadas a receitas condicionadas percam a sua fonte de financiamento; (2) a deterioração da rodovia citada e a necessidade de obras para a operacionalização da ponte rodoferroviária apontada já eram conhecidas quando da elaboração da proposta orçamentária de 2005; (3) a dotação destinada à participação do Brasil no evento referido já estaria calculada com base em "razoável acervo de informações quanto aos custos de participações desta ordem". Pede, ao final, a suspensão cautelar da vigência da Medida Provisória nº 247/05 e, no mérito, a procedência do pedido formulado, consubstanciado na declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada. 2 - Insurge-se o requerente, por meio da presente ação direta, contra a realocação de receita orçamentária para o atendimento de despesas consideradas imprevisíveis e urgentes pelo Poder Executivo. Trata-se ato materialmente administrativo, de efeitos concretos, editado, por

imperativo constitucional, sob a forma de medida provisória (CF, art. 167, § 3º). Possui, assim, objeto determinado (crédito extraordinário de valor definido, oriundo do montante de receita estimada para o ano de 2005) e destinatário certo (programações específicas, no âmbito dos Ministérios acima elencados). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade de tais atos, destituídos de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade. Na ADI nº 1.496, unânime, DJ 18.05.01, em tudo semelhante à que ora se examina, o eminente relator, Ministro Moreira Alves, assim demonstrou, em seu voto, a manifesta incompatibilidade da via eleita com os aspectos fáticos e circunstanciais que permeavam o ato contestado, verbis: "Observo, por outro lado, que não é admissível, também, para verificar-se se se trata, ou não, de crédito extraordinário, discutirem-se em ação direta de inconstitucionalidade em abstrato fatos que não decorram objetivamente do ato impugnado, como o da previsibilidade, ou não, do montante necessário para atender a despesas de emergência, o qual consta de outra Lei (a Lei orçamentária para o exercício de 1996), cujo exame será indispensável, além da análise, também indispensável, do agravamento das situações de emergência por condições fáticas." No presente caso, da mesma forma, a confirmação ou não da imprevisibilidade dos fatos que geraram a necessidade da abertura do crédito extraordinário demandaria farta produção de prova, inclusive pericial, em tudo incompatível com o controle abstrato de normas. 3 - Por todas essas razões, revelando-se manifestamente incabível o pedido formulado, nego seguimento à presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF." (ADI nº 3.487, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 17.05.2005). "Ação direta de inconstitucionalidade. Pedido de liminar. Medida Provisória 1.513/96 e suas reedições. Não cabimento da ação contra ato administrativo editado sob a forma de lei. Impossibilidade de discussão, em ação dessa natureza, de fatos que não decorram objetivamente do ato impugnado. - Não cabe ação direta de inconstitucionalidade por não configurar a Medida Provisória atacada ato normativo, mas, sim, ato administrativo que tem objeto determinado e destinatário certo ainda que, por exigência constitucional, tenha de ser editado por medida provisória (art. 167, § 3º, da Constituição Federal). - Não é admissível, também, discutirem-se, em ação direta de inconstitucionalidade em abstrato, fatos que não decorram objetivamente do ato impugnado. Ação não conhecida, ficando, em consequência prejudicado o pedido de liminar." (ADI nº 1.496, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 18.05.2001) Não se pode pretender, pois, que, sem aberta ofensa ao princípio da separação dos poderes da República, a Corte decida sobre a presença, ou não, dos elementos típicos da imprevisibilidade e da urgência na liberação de crédito extraordinário, veiculado, em conformidade com a regra do art. 167, 3º, in fine, por Medida Provisória. Mas, ainda quando, ad argumentandum tantum, pudesse a Corte julgar a excepcionalidade da situação, assim em relação às próprias despesas, como à inusitada demora na aprovação da lei orçamentária do ano de 2006, solicitando ao Congresso Nacional que esclarecesse se os créditos extraordinários liberados pela Medida Provisória nº 290/06 foram abrangidos, ou não, na Lei de Orçamento aprovada em 18.04.2006 (para fins, até, de aquilatar eventual perda de objeto da ação), tal esforço seria infrutífero e inconsequente. O autor mesmo reconhece, com todas as letras, que, descarnada dos caracteres da abstração e generalidade, próprios das normas jurídicas não individuais, a medida provisória impugnada é, como se usa dizer, ato de efeitos concretos. Ora, não menos aturada e velha é a jurisprudência do Tribunal no sentido de que são incognoscíveis, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, atos de efeitos concretos, que, por definição, não podem reproduzir-se noutras situações históricas. Não custa lembrar, ao propósito, alguns precedentes, todos - observe-se - alusivos a matéria orçamentária: "I. Medida provisória: limites materiais à sua utilização: autorizações legislativas reclamadas pela

Constituição para a prática de atos políticos ou administrativos do Poder Executivo e, de modo especial, as que dizem com o orçamento da despesa e suas alterações no curso do exercício: considerações gerais. II. Ação direta de inconstitucionalidade, entretanto, inadmissível, não obstante a plausibilidade da arguição dirigida contra a Mprov 1.600/97, dado que, na jurisprudência do STF, só se consideram objeto idôneo do controle abstrato de constitucionalidade os atos normativos dotados de generalidade, o que exclui os que, malgrado sua forma de lei, veiculam atos de efeito concreto, como sucede com as normas individuais de autorização que conformam originalmente o orçamento da despesa ou viabilizam sua alteração no curso do exercício. III. Ação de inconstitucionalidade: normas gerais e normas individuais: caracterização." (ADI nº 1.716, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE, DJ de 27.03.1998). "CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001. I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida." (ADI-MC nº 2.484, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, DJ de 14.11.2003). "CONSTITUCIONAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. VINCULAÇÃO DE PERCENTUAIS A PROGRAMAS. PREVISÃO DA INCLUSÃO OBRIGATÓRIA DE INVESTIMENTOS NÃO EXECUTADOS DO ORÇAMENTO ANTERIOR NO NOVO. EFEITOS CONCRETOS. NÃO SE CONHECE DE AÇÃO QUANTO A LEI DESTA NATUREZA. SALVO QUANDO ESTABELECEER NORMA GERAL E ABSTRATA. AÇÃO NÃO CONHECIDA." (ADI nº 2.100, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, DJ de 01.06.2001). "DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. (...). LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. 2. (...) 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime." (ADI-QO nº 1.640, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 03.04.1998). No mesmo sentido, podem conferir-se ainda: ADI-MC nº 2.057, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 31.03.2000; ADI-MC nº 2.535, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 21.11.2003, e ADI nº 2.925, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 04.03.2005. 3. Ante o exposto, nego seguimento ao pedido, extinguindo o processo, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 21, §1º, do Regimento Interno do STF, cc. art. 267, VI, do CPC, ficando prejudicado o requerimento de liminar. Oportunamente, arquivem-se. Publique-se. Brasília, 27 de abril de 2006. Ministro CEZAR PELUSO Relator

ADI 1.729 / RN (Relatório Min. Eros Grau)

É bem conhecido o entendimento do Tribunal: "atos estatais de efeitos concretos --- porque despojados de qualquer coeficiente de normatividade ou de generalidade abstrata --- não são

passíveis de fiscalização jurisdicional, em tese, quanto à sua compatibilidade vertical com o texto da Constituição" [ADI n. 643-6/SP, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 3.4.92]. No mesmo sentido: ADI n. 2484/MC, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 14.11.03 e ADI n. 3335, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 22.11.04.

8. A esse respeito, o Ministro GILMAR MENDES anota:

"[...] tem-se afirmado que a ação direta é o meio pelo qual se procede ao controle de constitucionalidade das normas jurídicas in abstracto, não se prestando ela 'ao controle de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei – as leis materialmente formais, porque têm forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinam relações em abstrato'. Na mesma linha de orientação, afirma-se que 'atos estatais de efeitos concretos, ainda que veiculados em texto de lei formal, não se expõem, em sede de ação direta, à jurisdição do Supremo Tribunal Federal' (...), porquanto 'a ausência de densidade normativa no conteúdo do preceito legal impugnado desqualifica-o – enquanto objeto juridicamente inidôneo – para o controle normativo abstrato'".

ADI-MC 2535 / MT - MATO GROSSO

II. Ação direta de inconstitucionalidade: objeto: ato normativo: conceito. 2. O STF tem dado por inadmissível a ação direta contra disposições insertas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, porque reputadas normas individuais ou de efeitos concretos, que se esgotam com a propositura e a votação do orçamento fiscal (v.g., ADIn 2100, JOBIM, DJ 01.06.01). 3. A segunda norma questionada que condiciona a inclusão no orçamento fiscal da verba correspondente a precatórios pendentes à "manutenção da meta de resultado primário, fixada segundo a LDO" - constitui exemplo típico de norma individual ou de efeitos concretos, cujo objeto é a regulação de conduta única, posto que subjetivamente complexa: a elaboração do orçamento fiscal, na qual se exaure, o que inviabiliza no ponto a ação direta.

ADI-MC 2321/DF

Direito Constitucional estadual. Controle concentrado de constitucionalidade. Representação de inconstitucionalidade. A noção de ato normativo, para efeito de controle concentrado de constitucionalidade, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade. Esses elementos – abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade – qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou de condutas individuais (Supremo Tribunal Federal, ADI-MC 2321/DF, relator Min. Celso Mello, DJ 10-06-2005).

ADI-MC 2484 /DF-DISTRITO FEDERAL

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001. I - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida (ADI-MC 2484 /DF-DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 19/12/2001 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

ADI 2.333-MC

“Apresentando a resolução efeitos concretos, exauridos, descabe o controle concentrado de constitucionalidade” (ADI 2.333-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 11.11.2004, DJ de 6-5-05).

No entanto, a tese nunca foi pacífica, o Ministro Gilmar Mendes já havia se posicionado no sentido de que algumas leis de efeitos concretos devem passar pelo controle de constitucionalidade por meio de ADI tendo em vista que a falta deste controle fere a própria constituição, foi o que expôs em:

ADI 3.149 / SC

Quero, na verdade, também manifestar minha preocupação – eu a tenho manifestado, pelo menos, em escritos – que, a rigor, essa construção, quanto ao efeito concreto, parece, pelo menos na largueza que às vezes assume na jurisprudência do Tribunal, se inserir dentro daquele campo que, temos chamado de uma “jurisprudência defensiva” para explicar determinados casos. Esse conceito pode ser aplicado às leis orçamentárias e até às leis de diretrizes orçamentárias, quando, na verdade, há aqui uma forma específica de expressão da norma, mas não falta de generalidade e abstração; o que há é uma lei notoriamente temporária e não necessariamente de efeito concreto. Por outro lado, essa tese acaba por fazer com que tais temas fujam do controle abstrato de normas e, por vezes, de qualquer controle, porque, em matéria de lei orçamentária, dificilmente a questão será atacada em outro âmbito. Por isso, tenho feito severas restrições a essa jurisprudência, advogando, na verdade, sua superação. Se se trata de lei, é o bastante para se fazer o controle abstrato, como já se admite também no âmbito do direito comparado.

O Ministro Carlos Velloso também já havia se posicionado em admitir, ainda que excepcionalmente, tal controle:

ADIn 2925

“Na jurisprudência do Tribunal, creio, mesmo em norma de LDO - exemplo típico de norma concreta que se esgota com o ato que se destina a reger, isto é, a elaboração do projeto do orçamento anual -, numa das poucas aberturas - pelo menos as minhas anotações consignam -, admitimos a ação direta, em parte. Refiro-me à ADIn 2.108, em que conhecemos com relação a uma norma da LDO, porque vinculava a execução orçamentária mensal à receita líquida. Era uma norma de vigência temporária, mas pareceu-nos geral e, portanto, susceptível do controle direto de constitucionalidade. Assim também parece no caso concreto, ainda sem me aventurar a anunciar critérios gerais de orientação da jurisprudência.” ADIn 2925, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Informativo do STF n.º 333.

Parte da doutrina também já havia criticado a insegurança jurídica trazida sobre a interpretação dos termos “abstração, generalidade e impessoalidade” indicando que o STF deveria fazer o controle de todos os atos normativos, como expressamente assinala o Art. 102, I, “a” da CF. CLÊMERTON MERLIN CLÈVE indica que:

A propósito das leis meramente formais, o raciocínio desenvolvido nem sempre de modo coerente pelo STF pode ser contestado quando se leva em conta que os pressupostos de abstração e generalidade só estão presentes nas normas de conduta, sendo dispensados nas de estrutura. Assim, quando o Direito impõe comportamentos a um número indeterminado de pessoas, abarcando os requisitos de generalidade e abstração, os quais, somados ao de imperatividade, permitem reconhecer que se trata de um ato normativo. Por outro lado, quando o Direito fixa a competência dos vários órgãos do Estado, inclusive regulando-lhes a criação, tais atos jurídicos, nada obstante serem, aparentemente, individuais e concretos, trazem tamanhas conseqüências ao ordenamento jurídico, pela sucessão de efeitos que produzem...”

Em síntese o autor sustenta que **“toda e qualquer norma sob forma de lei possa desafiar o controle abstrato”**.

A NOVA ORIENTAÇÃO DO STF:

Cabe ressaltar que a antiga posição do STF (inadmissibilidade de controle abstrato por ADI de normas de efeitos concretos) já foi superada em dois temas. Primeiro temos as leis de criação, incorporação, fusão ou desmembramento de municípios porque, embora consideradas em geral como leis de efeitos concretos seriam também dotadas de efeitos abstratos subsequentes que viabilizariam o controle concentrado, contra elas o STF tem admitido em vários casos o cabimento de ADI. Veja a decisão abaixo:

ADI 2240/BA*

VOTO-VISTA DO MINISTRO GILMAR MENDES

Não devemos nos esquecer de que esta Corte, em diversos julgados recentes, declarou a inconstitucionalidade – e, portanto, a nulidade – de leis estaduais, posteriores à EC nº 15/96, instituidoras de novos municípios, por ausência da lei complementar federal prevista pelo art. 18, § 4º, da Constituição (ADI-MC nº 2.381/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 14.12.2001; ADI nº 3.149/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 1.4.2005; ADI nº 2.702/PR, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 6.2.2004; ADI nº 2.967/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 19.3.2004; ADI nº 2.632/BA, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12.3.2004).

Uma segunda e derradeira exceção quanto ao cabimento de ADI contra leis de efeitos concretos veio em 2008 na ADI 4.840/DF. Na ação o STF deferiu, por maioria, cautelar para sustar os efeitos de uma Medida Provisória que liberava, sem os requisitos constitucionais para tanto, créditos extraordinários. Viu-se neste julgado a modificação da jurisprudência anteriormente consolidada que era contra o cabimento de ADI em face de leis de efeitos concretos (por exemplo, leis orçamentárias ou lei/MP que libera créditos orçamentários). A nova orientação do STF fixada no julgado é no sentido de que se é lei (ato normativo primário, como MP, LO, LC, Dec. Legislativo...) poderá o STF aceitar o controle concentrado independentemente da abstração e generalidade que eram consideradas essenciais. Veja o julgado do STF:

ADI-MC 4048 / DF - DISTRITO FEDERAL

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 14/05/2008 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura

atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

Decisão

Após o voto do Senhor Ministro Gilmar Mendes (relator), deferindo a cautelar, no que foi acompanhado pelos Senhores Ministros Eros Grau, Cármen Lúcia, Carlos Britto e Marco Aurélio, e os votos dos Senhores Ministros Ricardo Levandowski, Joaquim Barbosa e Cezar Peluso, indeferindo-a, o julgamento foi suspenso. Falaram: pelo requerente, o Dr. Rodolfo Machado Moura, e, pela Advocacia-Geral da União, o Ministro José Antônio Dias Toffoli. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e os Senhores Ministros Celso de Mello e Menezes Direito. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes (Vice-Presidente). Plenário, 17.04.2008.

Decisão: Chamado o feito para prosseguimento do julgamento, antecipou o pedido de vista dos autos a Senhora Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 07.05.2008.

Decisão: Retificada a proclamação do dia 17 de abril do corrente para constar que o Tribunal, preliminarmente, conheceu da ação, vencido o Senhor Ministro Cezar Peluso. Em seguida, prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, concedeu a liminar, nos termos do voto do relator, Ministro Gilmar Mendes (Presidente), vencidos os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso, Ellen Gracie e Menezes Direito. Plenário, 14.05.2008.

Algumas transcrições dos Informativos do STF sobre o julgado:

O Tribunal iniciou julgamento de ação direta proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB em que se pleiteia a declaração da inconstitucionalidade da Medida Provisória 405/2007, que abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo. Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, conheceu da ação, por entender estar-se diante de um tema ou de uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato — independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto — de inegável relevância jurídica e política, que deveria ser analisada a fundo. Asseverou-se que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, eis que a própria Constituição adotou como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, ou seja, aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração. Considerou-se, entretanto, que outra deveria ser a interpretação no caso de atos editados sob a forma de lei. Ressaltou-se que essas leis formais decorreriam ou da vontade do legislador ou do próprio constituinte, que exigiria que certos atos, mesmo que de efeito concreto, fossem editados sob a forma de lei. Assim, se a Constituição submeteu a lei ao processo de controle abstrato, meio próprio de inovação na ordem jurídica e instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não seria admissível que o intérprete debilitasse essa garantia constitucional, isentando um grande número de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas e, talvez, de qualquer forma de controle. Aduziu-se, ademais, não haver razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, e que estudos e análises no plano da teoria do direito apontariam a possibilidade tanto de se formular uma lei de efeito concreto de forma genérica e abstrata quanto de se apresentar como lei de efeito concreto regulação abrangente de um complexo mais ou menos amplo de situações. Concluiu-se que, em razão disso, o Supremo não teria andado bem ao reputar as leis de efeito concreto como inidôneas para o controle abstrato de normas. Vencido, no ponto, o Min. Cezar Peluso que não conhecia da ação, por reputar não se tratar no caso de uma lei, sequer no aspecto formal. ADI 4048 MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 17.4.2008. (ADI-4048)

No mérito, o Min. Gilmar Mendes, relator, acompanhado pelos Ministros Eros Grau, Cármen Lúcia, Carlos Britto e Marco Aurélio, deferiu a cautelar, ao fundamento de haver um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. Salientou, inicialmente, que a abertura de crédito

extraordinário por meio de medida provisória não é vedada, em princípio, pela Constituição Federal (art. 62, § 1º, I, d). Afirmou, entretanto, que a Constituição, além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), impõe que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, sendo exemplos dessa imprevisibilidade e urgência as despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (CF, art. 167, § 3º). Considerou que, pela leitura da exposição de motivos da Medida Provisória 405/2007, os créditos abertos seriam destinados a prover despesas correntes que não estariam qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. Asseverou que, não obstante fosse possível identificar situações específicas caracterizadas pela relevância dos temas, como créditos destinados à redução dos riscos de introdução da gripe aviária, às operações de policiamento nas rodovias federais e de investigação, repressão e combate ao crime organizado e para evitar a invasão de terras indígenas, fatos que necessitariam, impreterivelmente, de recursos suficientes para evitar o desencadeamento de uma situação de crise, seriam aportes financeiros destinados à adoção de mecanismo de prevenção em relação a situações de risco previsíveis, ou seja, situações de crise ainda não configurada. Em divergência, o Min. Ricardo Lewandowski indeferiu a cautelar, por considerar não estar presente o periculum in mora. Aduziu se tratar de medida provisória em matéria orçamentária sob o prisma do controle abstrato da constitucionalidade, portanto, ato de efeitos concretos imediatos que iriam se exaurir no tempo, e que o periculum in mora, por isso, estaria invertido e militaria em favor da Administração. Além desse fundamento, o Min. Joaquim Barbosa indeferiu a cautelar por entender que o Supremo, em sede de cautelar, não poderia se substituir ao Congresso Nacional para rejeitar uma medida provisória por este já aprovada. Na mesma linha dessa divergência se posicionou o Min. Cezar Peluso. Após, o julgamento foi suspenso. ADI 4048 MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 17.4.2008. (ADI-4048)

O Tribunal retomou julgamento de ação direta proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB em que se pleiteia a declaração da inconstitucionalidade da Medida Provisória 405/2007, que abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo — v. Informativo 502. Após o pregão, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista da Min. Ellen Gracie. ADI 4048 MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 7.5.2008. (ADI-4048)

Em conclusão, o Tribunal, por maioria, deferiu cautelar pleiteada em ação direta proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB para suspender a vigência da Medida Provisória 405/2007, estendendo a decisão a sua lei de conversão (Lei 11.658/2008), que abre crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo — v. Informativos 502 e 505. Entendeu-se haver um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitiriam a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. Salientou-se, inicialmente, que a abertura de crédito extraordinário por meio de medida provisória não seria vedada, em princípio, pela Constituição Federal (art. 62, § 1º, I, d). Afirmou-se, entretanto, que a Constituição, além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), imporia que a abertura do crédito extraordinário fosse feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, sendo exemplos dessa imprevisibilidade e urgência as despesas decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (CF, art. 167, § 3º). Considerou-se que, pela leitura da exposição de motivos da Medida Provisória 405/2007, os créditos abertos seriam destinados a prover despesas correntes que não estariam qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. Asseverou-se que, não obstante fosse possível identificar situações específicas caracterizadas pela relevância dos temas, como créditos destinados à redução dos riscos de introdução da gripe aviária, às operações de policiamento nas rodovias federais e de investigação, repressão e combate ao crime organizado e para evitar a invasão de terras indígenas, fatos que necessitariam, impreterivelmente, de recursos suficientes para evitar o desencadeamento de uma situação de crise, seriam aportes financeiros destinados à adoção de mecanismo de prevenção em relação a situações de risco previsíveis, ou seja, situações de crise ainda não configurada. Vencidos os Ministros Menezes Direito, Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso, Joaquim Barbosa e Ellen Gracie que indeferiam a cautelar. O relator reformulou a parte dispositiva do seu voto, tendo em conta a publicação da lei de conversão da medida provisória impugnada em data posterior ao início do julgamento. Salientando não ter havido alteração substancial no texto original da medida provisória em exame, reiterou a orientação da Corte no sentido de que a lei de conversão não convalida os

vícios existentes na medida provisória. ADI 4048 MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 14.5.2008. (ADI-4048)

Excerto do voto do relator, Min. Gilmar Mendes:

A extensão da jurisprudência, desenvolvida para afastar do controle abstrato de normas os atos administrativos de efeito concreto, às chamadas leis formais suscita, sem dúvida, alguma insegurança, porque coloca a salvo do controle de constitucionalidade um sem-número de leis.

Não se discute que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, porquanto a própria Constituição elegeu como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, entendidos como aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração. Ademais, não fosse assim, haveria uma superposição entre a típica jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária.

Outra há de ser, todavia, a interpretação, se se cuida de atos editados sob a forma de lei. Nesse caso, houve por bem o constituinte não distinguir entre leis dotadas de generalidade e aquelas outras, conformadas sem o atributo da generalidade e abstração. Essas leis formais decorrem ou da vontade do legislador ou do desiderato do próprio constituinte, que exige que determinados atos, ainda que de efeito concreto, sejam editados sob a forma de lei (v.g., lei de orçamento, lei que institui empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública).

Ora, se a Constituição submete a lei ao processo de controle abstrato, até por ser este o meio próprio de inovação na ordem jurídica e o instrumento adequado de concretização da ordem constitucional, não parece admissível que o intérprete debilite essa garantia da Constituição, isentando um número elevado de atos aprovados sob a forma de lei do controle abstrato de normas e, muito provavelmente, de qualquer forma de controle. É que muitos desses atos, por não envolverem situações subjetivas, dificilmente poderão ser submetidos a um controle de legitimidade no âmbito da jurisdição ordinária.

Ressalte-se que não se vislumbram razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, até porque abstrato — isto é, não vinculado ao caso concreto — há de ser o processo e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade

Em abril de 2008 o Cespe/Unb trouxe item sobre o tema na prova para Procurador do Estado do ES, veja o item da prova:

PROCURADOR DO ESTADO DO ES –CESPE/UNB– 2008 – CADERNO 1.1

“9. Não se admite o controle concentrado de normas de efeito concreto.”

O gabarito oficial preliminar apontou o item como “**CERTO**”, no mínimo o examinador ainda estava considerando a posição consolidada anteriormente pelo STF, porém, a assertiva foi muito infeliz ao mencionar “**controle concentrado**” ao invés de controle por meio de ADI (ou ADC). Ou seja, a questão já era falsa porque a ADPF é instrumento de controle concentrado e pode ser utilizada como instrumento de controle de normas com efeitos concretos.

O gabarito oficial definitivo acatou recursos e trouxe o item como “**ERRADO**”, por dois motivos, primeiro em razão da decisão do STF que mudou a orientação sobre o tema – ADI 4.048 (embora a decisão tenha sido posterior ao edital de abertura), mas também em razão da possibilidade de **cabimento de ADPF** já que a questão também errou ao não limitar o julgamento para o controle por meio de ADI.

O Edital nº 6 – Resultado final da objetiva e provisório da subjetiva –, de 04/06/2008, e das “Justificativas para alteração de gabarito”, publicadas em 10/06/2008 no site do Cespe trouxe a seguinte justificativa:

ITEM 9 (caderno 1.1) / ITEM 10 (caderno 1.2) / ITEM 11 (caderno 1.3) – alterado de C para E. O gabarito preliminar deu como verdadeiro o item, mas não é essa a nova posição do Pleno do STF. Na ADI 4048 MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 17.4.2008.(ADI-4048), o Pleno por maioria de votos mudou o seu entendimento afirmando a possibilidade do controle concentrado de normas de efeito concreto, admitindo-se o controle de constitucionalidade da Medida Provisória 405/2007, que abriu crédito extraordinário, em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo. Outrossim, é certo que entre as medidas existentes para o controle concentrado temos a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, a qual admite o controle de constitucionalidade de norma de efeito concreto.

É isso aí pessoal, despeço-me com a certeza de que este tema será enfrentando infinitas vezes em questões de concursos e, mantida a decisão mais recente do STF, podemos concluir que Lei é lei, independentemente de efeitos abstratos ou concretos para fins de controle de constitucionalidade insculpido no Art. 102, I, “a” da CF.

Abraço a todos e bons estudos!