

14/09/2000

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA  
D.J. 07.11.2003  
EMENTÁRIO Nº 2131 - 2

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.227-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI  
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES  
ADVOGADOS : MÁRCIO LUIZ SILVA E OUTROS  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

EMENTA: Ação de que não se conhece, quanto à impugnação do art. 4º do Decreto nº 2.632-98, dado o caráter regulamentar da norma em questão.

Medida cautelar, no restante, por maioria indeferida, ante a insuficiência da relevância jurídica do pedido no que concerne à alegada inconstitucionalidade da criação da Secretaria Nacional Antidrogas, à qual compete a integração e coordenação de órgãos um amplo sistema de ação governamental, abrangente de órgãos de diversos Ministérios, sem confundir-se, portanto, essa função, com a atividade policial prevista no art. 144, e seus parágrafos, da Constituição.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, não conhecer da ação relativamente ao Decreto nº 2.632, de 19 de junho de 1998. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, indeferiu a medida cautelar.

Brasília, 14 de setembro de 2000.

CARLOS VELLOSO

-

PRESIDENTE

*Octavio Gallotti*

OCTAVIO GALLOTTI

-

RELATOR

SLS



14/09/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.227-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI  
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES  
ADVOGADOS : MÁRCIO LUIZ SILVA E OUTROS  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI: Perante os artigos 1º, 2º, 62 e seu parágrafo único, 68 e seus parágrafos, 144 e seus parágrafos, e 246, todos da Constituição Federal, é argüida a inconstitucionalidade:

a) da redação dada pelo art. 1º da Medida Provisória nº 1.999-19 de 8-6-2000 ao art. 6º, e seus parágrafos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências;

b) do art. 13 da mesma MP 1.999-19, que trata do Fundo Nacional Antidrogas;

c) do art. 4º do Decreto nº 2.632, de 19 de junho de 1998, que dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas e dá outras providências. *legallotti.*

Eis o conteúdo de tais dispositivos:

LEI n° 9.649-98

“Art. 6° “Ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, prevenir a ocorrência e articular o gerenciamento de crises, em caso de grave e iminente ameaça à estabilidade institucional, realizar o assessoramento pessoal em assuntos militares, coordenar as atividades de inteligência federal e de segurança das comunicações, zelar pela segurança pessoal do Chefe de Estado, do Vice-Presidente da República, e respectivos familiares, dos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, e de outras autoridades ou personalidades quando determinado pelo Presidente da República, bem assim pela segurança dos palácios presidenciais, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional Antidrogas, a Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, a Secretaria Nacional Antidrogas, o Gabinete, uma Secretaria e uma Subchefia. *Levy Althoff*.”

§ 1º Compete, ainda, ao Gabinete de Segurança Institucional, coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência, bem como aquelas relacionadas com o tratamento de dependentes.

§ 2º A Secretaria Nacional Antidrogas desempenhará as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional Antidrogas.

§ 3º Até que sejam designados os novos membros e instalado o Conselho Nacional Antidrogas, a aplicação dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD será feita pela Secretaria Nacional Antidrogas, ad referendum do colegiado, mediante autorização de seu presidente. (NR)"  
(fls. 03)

MEDIDA PROVISÓRIA n° 1.999-19

"Art. 13 Fica alterada para Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD a denominação do Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate ao Abuso de Drogas - FUNCAB, instituído pela

*Lezalotti.*

Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, alterada pela Lei nº 8.764, de 20 de dezembro de 1993, e ratificado pela Lei nº 9.240, de 22 de dezembro de 1995, bem como transferida a sua gestão do âmbito do Ministério da Justiça para a Secretaria Nacional Antidrogas do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República." (fls. 03)

DECRETO nº 2.632-98

"Art. 4º - À Secretaria Nacional Antidrogas compete:

- I- planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, uso indevido e produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica, e a atividade de recuperação de dependentes;
- II- propor a Política Nacional Antidrogas;
- III- definir estratégias e elaborar planos, programas e procedimentos para alcançar as metas propostas na política nacional antidrogas e, ainda, acompanhar a execução dessa política;
- IV- propor reformas institucionais, e modernização organizacional e técnico-operativa, visando ao *legallti.*

aperfeiçoamento da ação governamental nas atividades antidrogas e de recuperação de dependentes;

V- promover o intercâmbio com organismos internacionais sobre tráfico ilícito, crimes transfronteiriços e uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física ou psíquica;

VI- atuar, em parceria com outros órgãos governamentais, junto a governos estrangeiros, organismos multilaterais e a comunidade internacional para assuntos referentes às drogas ilegais e delitos conexos, à cooperação técnica e à assistência financeira;

VII- firmar convênios, acordos, contratos e quaisquer outros ajustes, objetivando o desempenho de suas atribuições;

VIII- acompanhar a evolução e propor medidas para a redução dos crimes conexos com o tráfico ilícito de drogas;

IX- propor a destinação e fiscalizar o emprego dos recursos do Fundo Nacional Antidrogas - FUNAD;

(\* Inciso IX com redação dada pelo Decreto nº 2.792, de 01/10/1998 -DOU de 02/10/1998, em vigor desde a publicação). *Levy Albsti.*

X- prover os serviços de secretaria-executiva do Conselho Nacional Antidrogas." (fls. 04)

Segundo o requerente, a evidente intenção da Medida Provisória em causa foi criar a Secretaria Nacional Antidrogas - SENAD, tanto que acompanhada, na mesma data, da expedição do Decreto n° 2.632-98, que dispõe sobre o Sistema Nacional Antidrogas e atribuída, pelo noticiário da imprensa, a compromissos internacionais.

O Partido dos Trabalhadores contesta a relevância e a urgência da medida, que bem poderia suportar os trâmites normais de um projeto de lei.

Sob o ponto de vista material, ao invocar o art. 144 da Carta da República, diz a petição inicial, "que a estrutura e a competência da polícia federal é de ordem constitucional, exercendo ela, exclusivamente, as funções de polícia judiciária e estando sob sua alçada a repressão ao tráfico ilícito de entorpecentes e drogas." (fls. 17). Daí concluir:

"Assim, não há como se falar em criação de órgão não permanente - originado de norma infraconstitucional que nem lei é, mas sim medida provisória com força de lei - para assumir as

prerrogativas de "coordenar e integrar as ações do Governo nos aspectos relacionados com as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito, ao uso indevido e à produção não autorizada de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência, bem como aquelas relacionadas com o tratamento de dependentes." (fls. 20)

Contemplando a parte final do item II do § 1º do citado art. 144, obtempera o requerente:

"Também não há se falar que a parte final, do inciso II, do § 1º, do art. 144 permite a outros órgãos as atividades de prevenção e repressão ao tráfico ilícito de drogas. Com efeito, refere-se tal dispositivo a eventuais órgãos auxiliares à Polícia Federal para cumprir o mister nele estabelecido como sendo de competência principal e permanente da Polícia Federal.

A medida provisória, ainda que estivesse fundada na parte final do inciso II do § 1º do art. 144 da CF, que prevê a possibilidade de ação supletiva de outros órgãos públicos, nas respectivas áreas de competência, não poderia atribuir a outro órgão função precípua de coordenar, supervisionar e controlar a ação



governamental no que concerne às competências elencadas no inciso II do mesmo artigo, pois não é a isso que se refere o § 1º do art. 144, *in fine*. O que quis o Constituinte ali definir é que, em sua ação repressiva do tráfico ilícito, a Polícia Federal não prejudicará a atuação de outros órgãos em suas específicas áreas de competência, ou seja, não prejudicará a atuação do Ministério da Saúde, na área de vigilância sanitária, do Ministério da Fazenda, nas atividades alfandegárias, do Ministério da Agricultura, na defesa agropecuária, e assim sucessivamente. Na repressão ao tráfico, a competência constitucionalmente definida é da Polícia Federal, órgão permanente, instituído por lei.

Não admite, por óbvio, que se estabeleça a competência principal, coordenadora, das atividades de prevenção e repressão do tráfico a um novel órgão, de ordem infraconstitucional, provisório e, portanto, facilmente extinguível ou alterável ao longo do tempo."

(fls. 21)

Alternativamente, admite o autor, para argumentar, a declaração de interpretação conforme à Constituição, que limite a

*legislativa.*

função do Gabinete de Segurança às atividades relacionadas com o tratamento dos dependentes das substâncias tóxicas.

Voltando ao terreno da inconstitucionalidade formal, alega o requerente que "apesar de não estar criando tipos penais, a norma impugnada disciplina matéria referente a prevenção e repressão de ilícitos, o que, a toda evidência, trata-se de matéria penal, assim vedada de ser tratada por Medida Provisória." (fls. 23).

Sustenta finalmente, perante o art. 246 da Constituição, que não poderia a Medida Provisória regulamentar artigo da Constituição (144, § 1º), cuja redação foi alterada pela Emenda nº 19, de 1998.

Justificando o pedido de medida cautelar, ora em exame pelo Plenário, diz o autor às fls. 24/5:

"O tema sob exame comporta prestação jurisdicional antecipada, que desde já se requer, eis que estão presentes todos os pressupostos para a concessão da medida.

A relevância constitucional, que evidencia a plausibilidade jurídica desta ação direta, está nos argumentos supra expendidos. *Lezallotti*

E a condição complementar do "periculum in mora" reside na relevância das ofensas ao ordenamento constitucional e da impossibilidade de se tolerar, no âmbito da ação dos Poderes da República, a usurpação indevida e violenta do Poder Executivo das prerrogativas inerentes ao Poder Legislativo e a supressão, com eficácia imediata, de função prevista na Constituição a órgão de segurança Pública, de caráter Permanente.

A concessão da liminar assegurará, à primeira análise, o imediato restabelecimento da ordem constitucional e da disciplina anterior, existente de há muito, haja vista que as competências aqui referidas, da Polícia Federal, estão em nosso texto Constitucional desde a CF de 1967.

De outra sorte, acaso a ação venha a ser julgada improcedente, será restabelecido o disposto na MP, acaso reeditada, sem prejuízo para a nação, para o governo ou para os jurisdicionados.

Com efeito, qual a consequência prejudicial de se restabelecer, de imediato, o cumprimento da CF de 1988 e garantir-se à Polícia Federal o exercício da

*Levy Albtz.*

competência principal de prevenção e repressão ao chamado narcotráfico?

Mais danoso será convivermos com uma usurpação provisória de competência flagrantemente inconstitucional. Se bem que para a concessão da liminar basta a aparência ou mesmo a plausibilidade jurídica dessa inconstitucionalidade, o que já foi em demasia até demonstrado acima.

Diante da lesão e da sua irreparabilidade, requer-se de Vossa Excelência, haja por bem suspender liminarmente a eficácia das alterações ao art. 6º, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, na redação que lhe deu a MP nº 1.999-19, de 8 de junho de 2000; bem como o art. 13 dessa MP e do art. 4º, do Decreto nº 2.632, de 19 de junho de 1998.

Quando não, que se dê pela INTERPRETAÇÃO CONFORME de referidos dispositivos, com a finalidade de fixar interpretação de que a competência do "Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República" e da "Secretaria Nacional Antidrogas - SENAD" NÃO pode ser a de "COORDENAR E INTEGRAR AS AÇÕES DO GOVERNO NOS ASPECTOS RELACIONADOS COM AS ATIVIDADES DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO

*Levy Albstri.*

AO TRÁFICO ILÍCITO, AO USO INDEVIDO E À PRODUÇÃO NÃO AUTORIZADA DE SUBSTÂNCIAS ENTORPECENTES E DROGAS QUE CAUSEM DEPENDÊNCIA". (fls. 24/5)

Ouvido o Presidente da República (art. 10 da Lei n° 9.868-99), encaminhou Sua Excelência informações da Advocacia Geral da União, que começam por ressaltar a ancianidade do ato, pelo menos em relação ao art. 6° da Lei n° 9.649, de 27-5-98 e ao Decreto n° 2.632, de 19-6-98, em descumprimento ao requisito de proximidade no tempo, exigível para a concessão de liminar.

Nenhum dos incisos do art. 144 da Constituição – ainda segundo as informações – atribui competência à Polícia Federal para “coordenar ou integrar” ações de Governo, como compete ao órgão contra cuja criação se insurge o requerente: função planejadora e não executiva, de prevenção e repressão do tráfico, só esta última pertinente à atividade policial.

Acerca da alegação de reserva de lei formal, sustenta o informante não se tratar, no caso, de matéria penal, da qual só seria lícito cogitar quando houvesse versado, a Medida Provisória, sobre a capitulação dos atos referidos pelo art. 144, § 1°, II, da Constituição. *Le Gallotti.*

Por último, considera incabível o uso da ação direta quanto ao Decreto n° 2.632-98, por não configurar ato de natureza normativa, senão de simples regulamento do art. 3° da Lei n° 6.368-76.

É o relatório. *Rezallotti.*

## V O T O

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI - (Relator): Não conheço da ação, no tocante ao Decreto n° 2.632-98, que efetivamente possui mero caráter regulamentar do art. 3° da Lei n° 6.368-76, que instituiu o Sistema Nacional de Prevenção, Fiscalização e Repressão do uso de substâncias entorpecentes a ser estruturado por meio de decreto do Poder Executivo.

No tocante à contestação da urgência e relevância, tem entendido, reiteradamente, o Supremo Tribunal, que estão tais requisitos, sujeitos, em princípio, à apreciação discricionária do Chefe do Executivo, não cabendo, salvo os casos de excesso de poder, o seu exame pelo Poder Judiciário, que haverá, sempre, de se ater a um critério objetivo de avaliação (cfr. ADIMC 162, RTJ 152/339, ADIMC 1717, DJ 25-2-2000, entre outros). Na hipótese em julgamento, não há como vislumbrar essas condições excepcionais.

Por não se tratar de matéria penal, mas de direito administrativo, é patente a impertinência da assertiva de reserva de lei formal, sustentada na inicial.

Quanto ao vício, ainda aqui formal, supostamente derivado da regra do art. 246 da Constituição, não há como emprestar aos dispositivos atacados a qualidade de regulamentadores da inexpressiva inovação intercalada pela Emenda n° 19 ao art. 144,

da Constituição, que, simplesmente, tornou explícito ser a Polícia Federal organizada e mantida pela União.

Nem se cuida aqui, de norma de organização da atividade policial, mas da instituição do desempenho de coordenação de diferentes áreas governamentais, alçada ao nível da Presidência da República.

Chego, assim, ao cerne da controvérsia, que revela, em última análise, a inconformação do requerente com a criação, a partir da redação dada pela Medida Provisória nº 1.669-98 ao art. 6º da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, da Secretaria Nacional Antidrogas e do Fundo de que é provida, na estrutura básica da Casa Militar, hoje Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, cujas funções estariam a usurpar competência privativa constitucional da Polícia Federal.

O papel da Secretaria em causa não se confunde, todavia, com a tarefa policial, de repressão ou mesmo de prevenção.

Exteriormente e acima dela é, na realidade, situada, competindo-lhe os misteres de integração e coordenação de órgãos / componentes de um amplo sistema que abrange unidades dos Ministérios da Saúde, da Educação, da Fazenda e da Previdência e Assistência Social, além do Departamento de Polícia Federal.

*Levy Alboti*



É, portanto, perfeitamente justificável a existência de um órgão de integração e coordenação da atividade desses setores, todos subordinados ao Presidente da República, aí incluída a Polícia Federal, que, a despeito de sua previsão constitucional, não possui independência de Poder, nem a autonomia do Ministério Público. Subordina-se ao Ministério da Justiça e este ao Presidente da República.

Por insuficiência de relevância da fundamentação jurídica do pedido, indefiro o requerimento de medida cautelar, também para conjurar a inversão de risco, consistente - se deferida a providência - no desmantelamento de um sistema de ação governamental, já atuante em tão delicada área da administração pública superior. *Levyallotti*.

14/09/2000

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.227-0 DISTRITO FEDERAL

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.227

(MEDIDA LIMINAR)

VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - Sr. Presidente, um dos temas mais delicados em relação à questão do combate a entorpecentes é exatamente essa estruturação da falta de um órgão de coordenação.

Eu, mesmo, à época Ministro da Justiça, tive problemas em relação a isto, porque nós tínhamos o Conselho Nacional de Entorpecentes, que era um órgão do Ministério da Justiça, e tínhamos a Polícia Federal.

Havia conflitos imensos entre o Departamento de Drogas e de Entorpecentes do Ministério da Justiça com a Polícia Federal e havia uma Secretaria Nacional de Polícia Federal, que

ADI 2.227-MC / DF

o Ministro Maurício Corrêa lembra perfeitamente dos problemas que advinham.

Tinha a Secretaria de Entorpecentes, tinha a Secretaria da Polícia Federal, tinha o Departamento de Entorpecentes e, ainda, tinha a Polícia Federal. E havia aqueles conflitos de chefia entre o Secretário da Polícia Federal - que havia sido, anteriormente, o então Delegado Romeu Tuma - e a Direção da Polícia Federal, onde houve problemas, inclusive, à época.

A criação de um órgão dessa natureza teve o condão de conseguir articular exatamente os órgãos do Ministério da Saúde, que têm a competência de definir as substâncias entorpecentes e drogas afins, estabelecendo um ordenamento geral.

Não há dúvida nenhuma, tem razão o Relator, quando mostra que esse Gabinete de Segurança Institucional, que tem função de coordenação e integração, era o único local onde poderia se pôr uma Secretaria Nacional de Drogas como, também, a função do Gabinete da Segurança Institucional, que era o

**ADI 2.227-MC / DF**

único órgão ligado à Presidência da República que poderia, então, coordenar as ações dos diversos Ministérios.

Não há, absolutamente, nenhuma invasão em funções da Polícia Federal, uma vez que os atos objetivos de repressão e os atos e objetivos policiais, previstos no art. 149 da Constituição, cujas funções são constitucionais, como as de prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes, não são atingidos. Isto é da competência exclusiva da Polícia Federal e ela é que deve fazer nas áreas, evidentemente, nacionais porque não exclui, da competência da Polícia Federal, o tráfico de entorpecentes intra-Estados, ou seja, dentro do Estado, cuja competência é das Polícias Civas dos Estados Federados.

Este é um órgão de coordenação importante no Sistema Nacional de Drogas. Já estava prevista esta necessidade, anteriormente, no Plano Nacional de Combate de Drogas de 1996, e veio a se realizar por essa forma.

O motivo, a razão pela qual se estabeleceu via medida provisória foi exatamente a coincidência em relação àquelas questões levantadas pela Comissão do Narcotráfico. Isso é uma consequência das ações relativas aos problemas do narcotráfico.

ADI 2.227-MC / DF

Então, para mim, na linha do Eminente Relator, é da absoluta conveniência a existência de um sistema de coordenação.

Absolutamente conveniente e necessário, porque, na verdade, o que se tinha eram conflitos de difícil composição entre os Ministérios, por não se ter um órgão com autoridade de coordenação, o que foi atribuído a essa Secretaria Nacional Antidrogas que, digamos, foi integrada ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Acompanho o Relator, Sr. Presidente

XXX

*Supremo Tribunal Federal*

14/09/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.227-0 DISTRITO FEDERAL

V O T O

(MEDIDA LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, peço vênias ao nobre Ministro-Relator para divergir, e o faço tendo em vista o vício formal articulado na inicial.

Deparamos com a modificação de diplomas que datam de 1986, 1993, 1995 e 1998, e não vejo como se possa concluir, na espécie, já que se trata de tema disciplinado por legislação no sentido formal e material, pela relevância e urgência de normatizar-se a matéria via medida provisória.

Esse instrumental está no campo da excepcionalidade. Valho-me do que venho exteriorizando a respeito, inclusive quanto à reedição:

*Senhor Presidente, peço vênias aos Colegas, e também paciência, para sustentar ponto de vista divergente a respeito da matéria.*

*Antes da Constituição de 1988, tínhamos no cenário jurídico o decreto-lei e, aí, consideradas as*



*Supremo Tribunal Federal*ADI 2.227-0 DF

redações dos artigos 51, § 3º e 55 da Carta de 1969, a passagem do tempo implicava automática aprovação.

Prevvia o § 1º do artigo 55 que:

"Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do art. 51."

O artigo 51, § 3º, preconizava:

"Na falta de deliberação dentro dos prazos estipulados neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos; se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado."

Portanto, Senhor Presidente, não é estranha ao nosso ordenamento a manifestação implícita do Congresso sobre certa matéria.

Antes, pela Carta de 1969, tínhamos essa manifestação direcionada a uma conseqüência positiva, ou seja, a aprovação do decreto-lei e, daí para frente, a vigência por período indeterminado.

O que houve quando dos trabalhos da Assembléia Constituinte? O que se tem, hoje, em face à Carta de 1988? Deu-se a substituição do famigerado decreto-lei pela não menos famigerada medida provisória. E, aí, vemos que, ao invés de se adotar a conseqüência anterior do ato omissivo do Congresso, passando o instrumento a vigor por período indeterminado, caminhou-se em sentido diametralmente oposto.

Preceitua o artigo 62 da Constituição de 1988:

*Supremo Tribunal Federal*ADI 2.227-0 DF

"Em caso de relevância e urgência," - e estamos diante, aqui, de requisitos constitucionais, submetidos, portanto, quanto à observância, à guarda do Supremo Tribunal Federal - "o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias."

"Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias," - um prazo, para mim, de caducidade - "a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes."

Se formos aos Anais da Assembléia Constituinte, vamos constatar que, diante da óptica de que se devia simplesmente apagar do mapa constitucional a via normativa em comento, ante as oposições à substituição pretendida, o Ministro, então Deputado Federal, Nelson Jobim, tranqüilizou os espíritos, afirmando, peremptoriamente, que, passados os trinta dias, deixaria de haver a vigência da medida provisória; que não se teria, portanto, uma simples substituição - a meu ver com outros aspectos negativos - do outrora decreto-lei.

Senhor Presidente, por mais que me esforce, à vista do parágrafo único do artigo 62, não consigo agasalhar a idéia de que a medida provisória possa ser reeditada no vigésimo nono dia, driblando-se, portanto, o prazo de trinta dias, peremptório, previsto nesse parágrafo. Ora, se assim é - e deixarei para examinar a pertinência da medida provisória, considerada disciplina de tributo, posteriormente -, e se verifico que, em relação às contribuições sociais, adotou-se o princípio da anterioridade mitigada, estabelecendo-se que contribuição criada ou simplesmente alterada só pode ser exigida noventa dias após a instituição ou a modificação, tenho, a mais não





*Supremo Tribunal Federal*ADI 2.227-0 DF

poder, uma incompatibilidade absoluta, um vício de forma: a utilização de um meio impróprio à regência da matéria. Não creio que se possa disciplinar algo cuja exigibilidade somente ocorre noventa dias após a edição da lei - e aqui a tenho no sentido não só material, mas também formal -, mediante um instrumento que está previsto na Carta, quer queiramos ou não, para vigorar por trinta dias e que, portanto, tem vida efêmera e precária.

Senhor Presidente, não fosse esse aspecto, a incompatibilidade a que me referi, tenho também que não coabitam o mesmo teto o princípio constitucional da anterioridade e a medida provisória. Por isso mesmo, já votei, neste Plenário, entendendo que não é veículo próprio, a disciplinar tributo, a medida provisória. Estou convencido disso, Presidente, como também estou convicto que não se pode afastar parte do artigo 62 do crivo do Supremo Tribunal Federal. Estou certo de que, no julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade, incumbe a este Colegiado perquirir se concorrem, ou não, na espécie, os dois requisitos que encabeçam o artigo 62 da Carta de 1988: a relevância e a urgência. Ora, Presidente, no caso, tais pressupostos não se fizeram presentes, sob a minha óptica, no tocante à matéria disciplinada pela medida provisória. Sendo assim, peço vênias ao nobre Ministro-Relator, e também aos Colegas que concluem pela inconstitucionalidade apenas parcial, para ir adiante, sustentando que a inconstitucionalidade alcança a medida provisória como um todo.

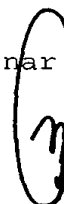
Não posso, em verdadeiro passe de mágica, somar período de vigência de medida provisória que caducou com períodos relativos a duas outras medidas para, então, assentar o transcurso dos noventa dias e, portanto, a constitucionalidade daquelas que foram editadas após esses mesmos noventa dias.

Por isso acolho totalmente o pedido formulado nesta ação direta de inconstitucionalidade.

*Supremo Tribunal Federal*ADI 2.227-0 DF

A medida provisória encontra-se na 19ª reedição, o que, para mim, conflita com o disposto no artigo 62 da Carta da República.

Peço vênia, portanto, para deferir a liminar.



14/09/2000

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.227-0 DISTRITO FEDERALV O T O

(MEDIDA LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: – Sr. Presidente, como o Ministro Celso de Mello e também o Ministro Marco Aurélio, não empresto franquias de insindicabilidade judicial aos pressupostos “de relevância e urgência” para a edição de medida provisória, embora reconheça que se cuide de conceitos indeterminados, de vasta ligação com as prioridades da política dominante, e, por isso tudo, impondo uma necessária auto-restrição do Judiciário, para só descer ao controle de tais aspectos quando a gravidade do abuso raia, quando não pela irrisão, pelo desaforo.

Convenço-me de que a experiência está a prenunciar a iminência da reação do Supremo Tribunal Federal ao abuso desse instrumento excepcional de legislação de urgência, para o trato de nonadas de toda espécie.

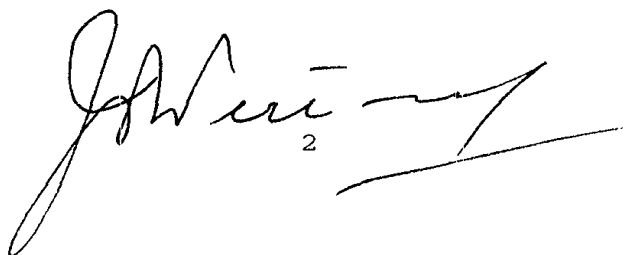
Também ao abuso da utilização dessa forma de legislação excepcional para cuidar de matérias absolutamente impróprias a esse trato, por legislação unilateral do Presidente da República, posto que provisória e resolúvel: do que é o exemplo mais gritante dos últimos tempos, a meu ver, a disciplina casuística de pontos do Direito Processual, muitas vezes *pari passu* com o andamento de demandas concretas contra o Poder Público.



Não creio, entretanto, Sr. Presidente, que a espécie conduza a dar conseqüência a tão graves reflexões.

De logo -- ao contrário do que sucede, por exemplo, em matéria processual, que diz com a efetividade da função do Poder Judiciário --, propendo a ser extremamente mais tolerante com relação ao uso da medida provisória -- e até com relação à amplidão do poder regulamentar do Executivo -- no que diz respeito à sua própria organização, à própria organização administrativa da União. De minha parte, confesso que nem sou infenso à fórmula da Carta decaída que, nesta matéria de organização administrativa da União, abdicara da reserva à lei formal para entregá-la a decretos autônomos do Chefe do Executivo.

No caso, demonstraram o eminente Relator e os que o seguiram, particularmente os Ministros Nelson Jobim e Celso de Mello, que a questão é puramente administrativa. Nada tem a ver com a vedação implícita da utilização de medidas provisórias em matéria penal, como se alega. E, sobre o âmbito substancial, o eminente Relator demonstrou bem que não se vislumbra maior densidade na arguição de usurpação das funções constitucionais da Polícia Federal.



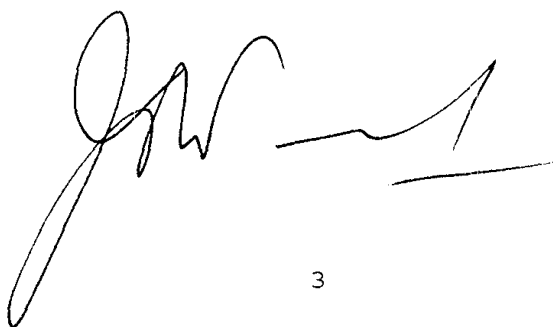
Handwritten signature of Celso de Mello, with a small number '2' written below the signature.

Friso que, em razão do acolhimento da preliminar relativa ao art.4.º, I, do Decreto 2.632/98, a ação direta está restrita à medida provisória e, particularmente, ao cerne do ataque que lhe faz o requerente, que está na parte final do art. 6.º e no § 1.º, deste mesmo art. 6.º, da Lei 9.649, conforme a medida provisória questionada: ali, o que se vê é a criação, na estrutura da Presidência da República, de um Gabinete, diretamente subordinado ao Chefe do Executivo, para funções de coordenação e integração da ação administrativa, da política administrativa de prevenção e repressão do tráfico ilícito de drogas, que obviamente não se resume às funções de polícia judiciária e administrativa, confiadas pela Constituição à Polícia Federal.

Outro seria o problema se pudéssemos enfrentar o que dispõe o decreto. Aí, sim, difícil de conciliar, pelo menos com relação a dois de seus tópicos, com as funções constitucionalmente reservadas à Polícia Federal, na medida em que entrega a esta Secretaria Nacional Antidrogas não apenas tarefas de planejamento e coordenação, mas de supervisão e controle, não apenas da prevenção, mas até da repressão, o que significa, um comando hierárquico sobre a Polícia Federal que não parece compatível com o rol de funções próprias que, mal ou bem, o constituinte entendeu de diretamente entregar a este organismo policial da União.

Com o eminente Relator, indefiro a liminar.

CR/

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

PLENÁRIO

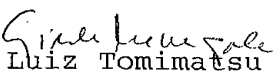
EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 2.227-0 - medida liminar  
PROCED. : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. OCTAVIO GALLOTTI  
REQTE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES  
ADVDS. : MÁRCIO LUIZ SILVA E OUTROS  
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

**Decisão** : O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da ação relativamente ao Decreto nº 2.632, de 19 de junho de 1998. Prosseguindo no julgamento, o Tribunal, por maioria, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, indeferiu a medida cautelar. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Moreira Alves e Sydney Sanches. Plenário, 14.9.2000.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega.

  
Luiz Tomimatsu  
71 Coordenador