

18/10/2016

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165 RORAIMA

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
AGTE.(S) : **JALSER RENIER PADILHA**
ADV.(A/S) : **BRUNO RODRIGUES**
AGDO.(A/S) : **TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE PLENÁRIO. DECRETO LEGISLATIVO EDITADO POR ASSEMBLEIA LEGISLATIVA SUSTANDO AÇÃO PENAL CONTRA RÉU DEPUTADO ESTADUAL. OFENSA À SÚMULA VINCULANTE 10. INOCORRÊNCIA.

1. O princípio da reserva de plenário previsto no art. 97 da Constituição (e a que se refere a Súmula Vinculante n. 10) diz respeito à declaração de “inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

2. Atos normativos têm como características essenciais a abstração, a generalidade e a impessoalidade dos comandos neles contidos. São, portanto, expedidos sem destinatários determinados e com finalidade normativa, alcançando todos os sujeitos que se encontram na mesma situação de fato abrangida por seus preceitos.

3. O decreto legislativo que estabelece a suspensão do andamento de uma certa ação penal movida contra determinado deputado estadual não possui qualquer predicado de ato normativo. O que se tem é ato individual e concreto, com todas as características de ato administrativo de efeitos subjetivos limitados a um destinatário determinado. Atos dessa natureza não se submetem, em princípio, à norma do art. 97 da CF/88, nem estão, portanto, subordinados à orientação da Súmula Vinculante 10. Precedentes.

4. Agravo regimental a que se nega provimento.

RCL 18165 AGR / RR

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a Presidência do Senhor Ministro GILMAR MENDES, em conformidade com a ata de julgamento e as notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Relator, em negar provimento ao agravo regimental, vencidos os Ministros Presidente e Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Brasília, 18 de outubro de 2016.

Ministro TEORI ZAVASCKI
Relator

02/06/2015

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165 RORAIMA

RELATOR	: MIN. TEORI ZAVASCKI
AGTE.(S)	: JALSER RENIER PADILHA
ADV.(A/S)	: BRUNO RODRIGUES
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):

Trata-se de agravo regimental contra decisão que negou seguimento ao pedido realizado em reclamação ao fundamento de que não houve ofensa à Súmula Vinculante 10, uma vez que não possui caráter normativo o ato individual e concreto, como aquele cuja aplicação foi afastada pelo acórdão reclamado.

Sustenta a parte agravante, em suma, que (a) “o decreto legislativo em apreço possui grau de abstração, generalidade e impessoalidade suficientes a exigir a observância do art. 97 da CF e da Súmula Vinculante n. 10/STF” (fl. 7, peça 27); (b) “a interpretação da natureza do decreto legislativo em questão não pode ser desvinculada de sua fonte originária, que é a Constituição Federal” (fl. 7, peça 27).

É o relatório.

02/06/2015

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165 RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):

1. A decisão agravada é do seguinte teor:

1. Trata-se de reclamação, com pedido de liminar, ajuizada contra acórdão da 2ª Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, no julgamento de ação penal em que figura deputado estadual na condição de réu, afastou a aplicação do Decreto Legislativo 006/10, editado pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, o qual havia sustado o andamento do processo criminal com fundamento no art. 53, § 3º, da Constituição Federal e do art. 34, §§ 4º e 5º, da Constituição do Estado de Roraima. Segundo decidiu o Tribunal de origem, o art. 53, § 3º, da CF/88, “ao usar a expressão ‘por crime ocorrido após a diplomação’ (negritos nossos), abrange, tão somente, a apuração de crimes cometidos após a diplomação do mandato em curso, não podendo ser aplicado em relação aos mandatos de legislaturas pretéritas” (fl. 64, peça 4).

Alega o reclamante, em suma, que o órgão fracionário do TRF1, ao afastar a incidência do Decreto Legislativo 006/10 da Assembleia Legislativa de Roraima, violou a Súmula Vinculante 10. Requer, em síntese, (a) a suspensão dos efeitos do ato impugnado, para que se evite a ocorrência de dano irreparável; e (b) o acolhimento da reclamação para que seja cassado o julgado impugnado e determinado ao órgão Plenário do TRF1 que decida como de direito acerca da legitimidade do Decreto Legislativo 006/10 da Assembleia Legislativa de Roraima.

Em 24 de julho de 2014, o Min. Ricardo Lewandowski, então Presidente em exercício, deferiu a medida liminar para suspender os efeitos do ato impugnado, determinando a requisição de informações e a oitiva da Procuradoria-Geral da República.

O Tribunal de origem prestou informações (peça 20).

RCL 18165 AGR / RR

Em parecer, a Procuradoria-Geral da República opina pela improcedência da reclamação, porquanto o Tribunal de origem afastou o ato normativo em questão com base em jurisprudência consolidada do STF, hipótese em que é desnecessária a manifestação do órgão especial da Corte *a quo*.

2. Alega-se violação à Súmula Vinculante 10, que assim preceitua:

Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

O art. 97 da CF, por sua vez, dispõe:

“Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”.

O que se sujeita ao princípio da reserva de plenário – e, conseqüentemente, à Súmula Vinculante n. 10 -, é, portanto, a “lei” e o “ato normativo do Poder Público”. Atos “normativos”, como registra didaticamente Hely Lopes Meirelles, “são aqueles expedidos sem destinatários determinados, com finalidade normativa, alcançando todos os sujeitos que se encontram na mesma situação de fato abrangida por seus preceitos. São atos de comando abstrato e impessoal, semelhantes aos da lei (...)” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 37ª ed., SP:Malheiros, p. 168). Abstração, generalidade e impessoalidade constituem, portanto, requisitos essenciais do ato normativo.

No caso, o ato em questão foi o Decreto Legislativo

RCL 18165 AGR / RR

006/10, do seguinte teor:

Art. 1º Fica sustada a ação penal contra o parlamentar identificado no artigo 2º deste Decreto, em trâmite no Tribunal Regional Federal – 1ª Região, constante da Ação Penal n. 0031468-41.2005.4.01.0000, Grupo APN-Ação Penal, a pedido do Partido Popular Socialista – PPS.

Art. 2º O dispositivo no artigo 1º deste Decreto aplica-se à ação penal movida contra o Deputado Jaiser Renier Padilha.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.

Tal ato, que de lei não se trata, não possui igualmente qualquer predicado de ato normativo. O que se tem é ato individual e concreto, com todas as características de ato administrativo de efeitos subjetivos limitados a um destinatário determinado. Atos dessa natureza não se submetem, em princípio, à norma do art. 97 da CF/88, nem estão, portanto, subordinados à orientação da Súmula Vinculante 10.

Tratando do controle abstrato de constitucionalidade (cujo objeto é igualmente “lei e ato normativo”, como se pode constatar do art. 102, I, a da CF), esta Suprema Corte afirmou o seguinte entendimento:

No controle abstrato de normas, em cujo âmbito instauram-se relações processuais objetivas, visa-se, portanto, a uma só finalidade: a tutela da ordem constitucional, sem vinculações quaisquer a situações jurídicas de caráter individual ou concreto.

Não se tipificam como normativos os atos estatais desvestidos de abstração, generalidade e impessoalidade. (ADI 203-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 20/4/1990)

RCL 18165 AGR / RR

A ação direta de inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas in abstrato. Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei – as leis meramente formais, porque têm forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstrato. (ADI 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 27/3/1992)

4. Norma jurídica é preceito, abstrato, genérico e inovador --- tendente a regular o comportamento social de sujeitos associados --- que se integra no ordenamento jurídico.

5. Ao Poder Legislativo é confiada a tarefa de emanar textos normativos que, na dicção de RENATO ALESSI, consubstanciam estatuições primárias, isto é, textos normativos que valem por força própria.

6. Mas --- continua ALESSI --- ao Poder Legislativo está atribuída também a emanção de certos atos que não estão voltados à integração do ordenamento jurídico, albergando, portanto, diverso conteúdo e diversa finalidade. Mencione-se, neste passo, os atos legislativos que se refere como lei em sentido apenas formal. Trata-se de estatuições primárias, na medida em que emanadas do Poder Legislativo, ainda que sem conteúdo normativo; leis, embora não possam ser caracterizadas como normas jurídicas.

7. ALESSI conclui sua exposição contrapondo as noções de lei e de norma. Norma é todo preceito expresso mediante estatuição primária [na medida em que vale por força própria, ainda que eventualmente com base em um poder não originário, mas derivado ou atribuído ao órgão que a emana], ao passo que lei é toda estatuição, embora carente de conteúdo normativo, expressa,

RCL 18165 AGR / RR

necessariamente com valor de estatuição primária, pelos órgãos legislativos ou por outros órgãos delegados daqueles. A lei não contém, necessariamente, uma norma. Por outro lado, a norma não é necessariamente emanada mediante uma lei. E assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei.

8. Às normas que não são lei correspondem leis-medida [*Massnahmegesetze*], que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. As sementes da teorização desenvolvida em torno delas encontram-se na oposição entre ambas --- lei em sentido formal e lei em sentido material. Cuida-se, então, de lei não-norma. Precisamente a edição delas é prevista pela Constituição do Brasil no seu artigo 37, XIX e XX. (ADI 820, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJe de 29/2/2008)

Especificamente quanto a atos editados sob a forma de decreto legislativo, decidiu esta Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO N. 788, DE 2005, DO CONGRESSO NACIONAL. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA IMPLEMENTAR O APROVEITAMENTO HIDROELÉTRICO BELO MONTE NO TRECHO DO RIO XINGU, LOCALIZADO NO ESTADO DO PARÁ. ATO CONCRETO. LEI-MEDIDA. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE NECESSÁRIOS AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA. ARTIGO 102, INCISO I, "a", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar

RCL 18165 AGR / RR

originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual [artigo 102, I, "a", CB/88]. Os atos normativos que se sujeitam ao controle de constitucionalidade concentrado reclamam generalidade e abstração.

2. Não cabe ação direta como via de impugnação de lei-medida. A lei-medida é lei apenas em sentido formal, é lei que não é norma jurídica dotada de generalidade e abstração.

3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. (ADI 3.573, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Rel. p/ Acórdão Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/2006)

Ação direta de inconstitucionalidade: inviabilidade: ato normativo de efeitos concretos.

1. O Decreto Legislativo 121/98, da Assembléia Legislativa do Estado do Piauí, impugnado, impõe a reintegração de servidores, que teriam aderido ao Programa de Incentivo ao Desligamento Voluntário do Servidor Público Estadual (L. est. 4.865/96).

2. O edito questionado, que, a pretexto de sustá-los, anula atos administrativos concretos - quais os que atingiram os servidores nominalmente relacionados - não é um ato normativo, mas ato que, não obstante de alcance plural, é tão concreto quanto aqueles que susta ou torna sem efeito.

3. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que só constitui ato normativo idôneo a submeter-se ao controle abstrato da ação direta aquele dotado de um coeficiente mínimo de abstração ou, pelo menos, de generalidade.

4. Precedentes (vg. ADIn 767, Rezek, de 26.8.92, RTJ 146/483; ADIn 842, Celso, DJ 14.05.93). (ADI 1.937-MC-QO, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJe de 31/8/2007)

RCL 18165 AGR / RR

Em recente precedente do Pleno (ADI 2.630-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 5/11/2014) essa orientação foi reafirmada, como ilustra o seguinte excerto da ementa:

O controle concentrado de constitucionalidade somente pode incidir sobre atos do Poder Público revestidos de suficiente *densidade normativa*. A noção de ato normativo, *para efeito de fiscalização abstrata*, 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 determinante de condutas individuais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ressaltado que atos estatais de efeitos concretos não se expõem, *em sede de ação direta*, à fiscalização concentrada de constitucionalidade. A ausência *do necessário coeficiente de generalidade abstrata* impede, *desse modo*, a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato. Precedentes.

Ainda que se pudesse questionar o cabimento de controle concentrado e da aplicação do art. 97 da CF relativamente a leis de efeitos concretos (leis em sentido formal, mas materialmente atos individuais), não é disso que aqui se trata. Aqui, o que se tem é ato individual, sem qualquer conteúdo ou característica de ato normativo, editado sob forma de Decreto Legislativo. Não possuindo um grau mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade, não pode tal ato ser considerado “lei ou ato normativo”.

O agravo regimental não traz qualquer subsídio apto a alterar esses

RCL 18165 AGR / RR

fundamentos, razão pela qual deve ser mantido incólume o entendimento da decisão agravada. Realmente, conforme exaustivamente explicitado na decisão agravada, o princípio da reserva de plenário previsto no art. 97 da Constituição (e a que se refere a Súmula Vinculante n. 10) diz respeito à declaração de “inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Ora, os atos normativos têm como características essenciais a abstração, a generalidade e a impessoalidade dos comandos neles contidos. São, portanto, expedidos sem destinatários determinados e com finalidade normativa, alcançando todos os sujeitos que se encontram na mesma situação de fato abrangida por seus preceitos. Sendo assim, não possui qualquer predicado de ato normativo o decreto legislativo que estabelece a suspensão do andamento de uma certa ação penal movida contra determinado deputado estadual. O que se tem, nesse caso, é ato individual e concreto, com todas as características de ato administrativo de efeitos subjetivos limitados a um destinatário determinado.

2. Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental. É o voto.

02/06/2015

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165 RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Presidente, essa é uma questão que sempre provoca alguma discussão quando estamos diante de ADI.

Inicialmente, até por uma compreensão de que, para ser ato normativo, teria de ser dotado de generalidade e abstração. Essa era uma premissa básica. Portanto, o ato, ainda que legislativo, mas de efeito concreto, não seria passível de exame em sede de controle abstrato.

Depois, fomos remodelando essa jurisprudência, atentos à ideia de que o controle abstrato, a rigor, tem a ver com seus próprios requisitos processuais, que dizem respeito a quê? Ao fato de ter-se um processo, uma investigação tipicamente objetiva, portanto não voltada à proteção de uma situação subjetiva. Essa é a ideia.

Então, superamos aquela ideia de que a Lei Orçamentária não seria passível de controle de constitucionalidade. E a tradição do Tribunal – inclusive, é bom que se diga –, embora tenha feito essas distinções, por exemplo, nunca rechaçou o exame de uma lei que criasse município; sempre entendeu que era possível, embora pudéssemos dizer que se tratava de uma lei de efeitos concretos. Dizia-se: mas daí decorrem, também, efeitos institucionais, não é? Como se talvez tivesse...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

Lei orçamentária, não é?

RCL 18165 AGR / RR

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Sim. Pois é! Na Lei Orçamentária, o Tribunal, inicialmente, não conhecia.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

Que outro mecanismo haveria...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Exatamente. E pelo contrário. Hoje, num Estado de perfil prestacional, talvez seja esse um dos controles mais sensíveis, desejados, não é? Porque, por aí você frustra...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

E já pacifica.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Isso.

É claro que é um exame difícil, tendo em vista a temporariedade da lei. Mas isso é de outra índole, a não ser que se queira sinalizar uma recomendação, no sentido de incorporar determinadas orientações à nova Lei Orçamentária. O problema é a dificuldade de julgar a Lei Orçamentária no ano.

Fiz umas anotações, com base nos próprios textos que escrevi, fazendo essas distinções. E minha posição diverge, em parte, da agora sustentada pelo ministro Teori e corresponde ao entendimento que o Tribunal vem sustentando.

Tenho dito o seguinte: A jurisprudência deste STF tem considerado inadmissível a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra

RCL 18165 AGR / RR

atos de efeitos concretos.

Assim, tem-se afirmado que a ação direta é o meio pelo qual se procede ao controle de constitucionalidade das normas jurídicas em abstrato, não se prestando ao controle de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei.

Essa era a posição mais tradicional, do ministro Moreira Alves.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – Vossa Excelência me permite?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Sim.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – Só uma observação. Apenas para acentuar que essa discussão existe em relação à lei. Lei em sentido concreto. Porque a Constituição fala em lei e ato normativo. Mas, em relação a ato que não seja lei e que não seja normativo, eu sinceramente não vi essa discussão. Eu penso que a própria doutrina de Vossa Excelência, se bem me lembro, quando fala em norma de efeito concreto, está se referindo à lei.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Não necessariamente, porque podemos ter outros atos com forma de lei, como são os decretos legislativos, se formos olhar, ou mesmo resoluções do Senado podem ter esse tipo de situação.

RCL 18165 AGR / RR

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – Sim.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – É claro que, no passado, evidentemente, o debate, por exemplo, se colocou. Certa feita, alguém entrou com ADI contra nomeação de um prefeito, no regime anterior. É claro, aí trata-se de ato tipicamente administrativo.

Mas o que eu estava preconizando – até transcrevi as lições de Pertence, naquela Teoria do Direito de Kelsen, em que ele traz aqueles exemplos do pai que ordena ao filho a ir à missa todo domingo, ou que manda cumprimentar o senhor fulano de tal pela passagem de seu quinquagésimo aniversário, fazendo a separação entre atos normativos de caráter concreto ou atos gerais ou caráter individual e tudo mais –, minha proposta era muito mais modesta. Eu dizia que a interpretação deveria ser se se cuida de atos editados sob a forma de lei.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – Sim.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Mas aí, eu seria mais...

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – Isso que eu queria dizer.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Isso: sob a forma de lei.

Nesse caso, dizia: houve por bem o constituinte não distinguir entre leis dotadas de generalidade e aquelas com formato e sem o atributo

RCL 18165 AGR / RR

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 efeitos concretos, sejam editados sob a forma de lei. 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 constitucional.

Aqui, viria também um outro argumento de índole política, não é? É que o Tribunal acaba por frustrar um ato tomado por uma assembleia legislativa por uma decisão de seu próprio órgão fracionário.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

Era sobre isso que eu estava a refletir.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Nós estamos, realmente, numa linha lindeira.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

Estava aqui a me perguntar. Nós estamos julgando em Turma ações penais contra parlamentares. Se a Câmara dos Deputados ou o Senado da República editam um decreto legislativo suspendendo a tramitação deste processo, eu tenderia a levar ao Plenário, e não à Turma. Vejo que o Pleno é o competente para julgar, porque aí já não é o acusado que está em julgamento, **é o ato da Casa Política.**

RCL 18165 AGR / RR

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Se a gente for olhar o art. 49 da Constituição, que dá baliza para decreto legislativo – competência exclusiva do Congresso – , tem situações as mais diversas, evidentemente:

"Art. 49 (...)

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional" - É a hipótese normativo pura. Nós, hoje, aceitamos a impugnação ao decreto de promulgação e ao decreto legislativo;

"II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias" - Aqui é um típico ato administrativo;

"IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;"

Veja que, na verdade, é uma mescla de situações. Muito provavelmente temos réplica de situações similares, também, no âmbito dos governos.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – Vossa Excelência me permite? Mas se nós formos levar isso em consideração, nós não poderemos jamais, a não ser com observância do Princípio da Reserva do Plenário, suspender um ato administrativo do Presidente da República.

RCL 18165 AGR / RR

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Não. Mas aí, o ato do Presidente da República, nós entendemos que...

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – Se é ato administrativo, se o problema é político, um mandado de segurança...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Não. Não. Mandado de segurança, entendemos que sim. Há até um projeto, acho que do senador Zé Jorge, no sentido de que submetêssemos as liminares também.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

Mas, nos casos de reforma agrária, por exemplo, nós temos levado ao Plenário.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – O Regimento Interno diz que...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Não. Ele está falando da liminar. Mas, aí, é liminar.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

É liminar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – É liminar, porque decidimos no mérito.

RCL 18165 AGR / RR

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

Mas o decreto de reforma agrária é ato de Presidente da República, e nós decidimos no Plenário.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR) – É porque o nosso regimento diz isso, mas a rigor...

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Mas, aí, não temos dúvida de que é um ato tipicamente... Bom, em suma, eu queria era problematizar...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

O tema é interessante.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Porque, realmente, temos essa situação de uma linha um pouco...

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

O que eu estava aqui a me perguntar é: se estivesse aqui com um caso de um senador e o Senado decidisse suspendê-lo, eu traria isso à Turma ou afetaria ao Plenário?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Imaginemos amanhã, para complicar a hipótese, que o Senado ou a Câmara decidam suspender todos os processos em andamento.

O SENHOR ODIM BRANDÃO FERREIRA (SUBPROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA) – Mas aí será normativo.

RCL 18165 AGR / RR

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Pois é! Mas com caráter de normas individuais. É a distinção de que fala Pertence, quer dizer, é como se tivéssemos atos individuais; é a hipótese de ir à missa aos domingos, o comando para que os filhos compareçam à missa aos domingos. Veja, as situações são muito próximas.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (PRESIDENTE)

Então, Vossa Excelência daria provimento?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Eu daria provimento.

02/06/2015

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165 RORAIMA

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênua, Senhor Presidente, para negar provimento ao presente recurso de agravo, **fazendo-o** nos termos do voto do eminente Ministro TEORI ZAVASCKI e **invocando, ainda, os fundamentos** que expus, *como Relator*, em **alguns precedentes desta Corte nos quais se apreciou** a controvérsia ora em exame (**ADI 203-AgR/DF** Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 842-MC/DF** Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 2.630-AgR/RJ** Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*).

É o meu voto.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165

PROCED. : RORAIMA

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI

AGTE.(S) : JALSER RENIER PADILHA

ADV.(A/S) : BRUNO RODRIGUES

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1º REGIÃO

PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Decisão: Após o voto do Ministro Relator, negando provimento ao agravo regimental, no que foi acompanhado pelo Ministro Celso de Mello, e do voto do Ministro Gilmar Mendes, dando provimento ao agravo, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista formulado pelo Ministro Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. **2ª Turma**, 02.06.2015.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Odim Brandão Ferreira.

Ravena Siqueira
Secretária

18/10/2016

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165 RORAIMA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI

Aqui já há três votos proferidos. Faltamos votar eu, que pedi vista, e o Ministro **Ricardo Lewandowski**, que seria o último a votar. O Ministro **Celso** já votou.

A reclamação foi apresentada com pedido de liminar contra acórdão da Segunda Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, no julgamento de ação penal contra o reclamante, em sede de preliminar, afastou a aplicação do Decreto Legislativo nº 6/2010, mediante o qual a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima decidiu, por maioria absoluta de seus membros, sustar o andamento do processo criminal em tela, com fundamento no 53, *caput* e parágrafos, da Constituição Federal, e no art. 34, § 4º e § 5º, da Constituição Estadual.

Aqui já está o cerne da questão. A Assembleia Legislativa deliberou sustar o processo criminal. E a Seção ignorou esse decreto legislativo e deu prosseguimento ao julgar uma preliminar. E aí se coloca aquela questão se seria, então, a Seção ou o Tribunal Pleno o competente.

Quando Vossa Excelência divergiu do eminente Ministro **Teori Zavascki**, na sessão inaugural de julgamento deste processo, eu estava, na época, na Presidência, por isso que Vossa Excelência votou antes, e o Ministro **Celso** também votara antes, e, ao final, eu pedi vista. Eu fico aqui a pensar - e já vou estar, de uma forma ou de outra, adiantando o posicionamento, que é acompanhar a divergência: um ato da Câmara dos Deputados ou Senado da República que, por maioria absoluta, conforme prevê a Constituição, suspende a tramitação de uma ação penal aqui no Supremo Tribunal Federal relativa a um membro da sua respectiva Casa, nós poderemos, aqui na Turma afastar esse decreto? Ou só poderíamos, eventualmente, analisar a legalidade desse decreto no Plenário?

Eu entendo que, diante das regras de harmonia dos Poderes e de independência entre os Poderes, apenas no Plenário maior nós

RCL 18165 AGR / RR

poderíamos levar a efeito essa análise.

No caso concreto, como demonstrarei, foi o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, **por órgão fracionário**, que deliberou afastar uma decisão soberana do Poder Legislativo do Estado de Roraima.

18/10/2016

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165 RORAIMA

VOTO-VISTA

Jalser Renier Padilha ajuizou reclamação constitucional, com pedido de liminar, contra acórdão com que a 2ª Seção do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no julgamento de ação penal contra ele proposta, em sede de preliminar, afastou a aplicação do Decreto Legislativo nº 0006/2010, mediante o qual a Assembleia Legislativa do Estado de Roraima decidiu, por maioria absoluta de seus membros, sustar o andamento do processo criminal em tela, com fulcro no art. 53, **caput** e parágrafos, da Constituição Federal e no art. 34, §§ 4º e 5º, da Constituição Estadual.

Na oportunidade, o órgão julgador alicerçou sua decisão no argumento de que

“a interpretação a ser dada ao aludido § 3º do art. 53 da CF/88 não alcança o réu JALSER RENIER PADILHA, pois o citado dispositivo, ao usar a expressão por crime ocorrido **após a diplomação** (negritos nossos) abrange, tão somente, a apuração de crimes cometidos após a diplomação do mandato em curso, não podendo ser aplicado em relação aos mandatos de legislaturas pretéritas”.

Irresigna-se o reclamante com o fato de o órgão fracionário do Tribunal **a quo** ter, alegadamente, afastado a incidência do Decreto Legislativo em comento sem declarar expressamente sua inconstitucionalidade, o que fere, em seu entender, o art. 97 da Carta Política e a Súmula Vinculante nº 10, visto tratar-se de hipótese de necessária observância da cláusula de reserva de plenário.

Requer o reclamante, em função do aduzido, a cassação da decisão impugnada, uma vez que seria usurpadora da competência constitucional do Plenário do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Em 24 de julho de 2014, o Ministro **Ricardo Lewandowski**, então

RCL 18165 AGR / RR

Presidente em exercício desta Corte, convencido da presença dos requisitos para tanto, deferiu o pleito liminar para suspender os efeitos do **decisum** combatido até melhor exame pelo Relator.

Distribuídos os autos ao Ministro **Teori Zavascki**, o nobre Relator, em 18 de maio de 2015, não vislumbrando qualquer ofensa ao conteúdo do Verbete Vinculante nº 10, houve por bem revogar a liminar outrora concedida. Ao fazê-lo, assim se justificou, em essência, o Relator:

“Tal ato, que de lei não se trata, não possui igualmente qualquer predicado de ato normativo. O que se tem é ato individual e concreto, com todas as características de ato administrativo de efeitos subjetivos limitados a um destinatário determinado. Atos dessa natureza não se submetem, em princípio, à norma do art. 97 da CF/88, nem estão, portanto, subordinados à orientação da Súmula Vinculante n.º 10.”

Ante tal decisão, o reclamante interpôs agravo regimental. A par de reiterar as razões expendidas na exordial, aduziu, ainda, que o decreto legislativo em apreço possui grau de abstração, generalidade e impessoalidade suficientes para exigir a observância do art. 97 da CF e da Súmula Vinculante nº 10, visto que sua interpretação não poderia ser desvinculada de sua fonte originária, qual seja, a Constituição da República.

Defendeu que a regra do art. 53, § 3º, da Lei Maior, aplicável por simetria aos deputados estaduais, ostenta significativo coeficiente de abstração e impessoalidade, constituindo garantia inerente ao mandato parlamentar e abrangendo, de forma impessoal, qualquer cidadão que o ocupe. Alegou, adicionalmente, que esta Suprema Corte tem decidido que as prerrogativas parlamentares não consubstanciam privilégios pessoais, mas garantias institucionais do mandato, as quais são indisponíveis e irrenunciáveis.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer da lavra da douta Subprocuradora-Geral da República, Dra. **Deborah Macedo Duprat de Brito Pereira**, manifestou-se pela improcedência da reclamação, nos

RCL 18165 AGR / RR

seguintes termos:

“Ementa. Reclamação. Réu que integrava, em tese, organização criminosa envolvida no chamado esquema dos gafanhotos. Tribunal de origem que afastou decreto legislativo destinado a sustar ação penal movida contra o reclamante, e, em seguida, o condenou por crime de peculato. Alegação de descumprimento da Súmula Vinculante n.º 10. Ausência. Matéria que é objeto de jurisprudência consolidada nesta Corte. Desnecessidade de submetê-la ao órgão especial. Parecer pela improcedência da reclamação.”

Iniciado o julgamento do agravo regimental, o **Ministro Relator** manteve seu posicionamento anterior, votando pelo não provimento do recurso, no que foi seguido pelo Ministro **Celso de Mello**. O Ministro **Gilmar Mendes**, abrindo a divergência, deliberou por prover o agravo. Na sequência, pedi vista do processo para melhor exame da controvérsia.

É o relatório. Segue meu voto.

Embora respeitáveis as ponderações do nobre Relator, pedirei vênias para, indo na linha do voto divergente, dar provimento ao recurso. Explico.

A respeito da regra do art. 97, eis o escólio de Alexandre de Moraes:

“Esta verdadeira *cláusula de reserva de plenário* atua como verdadeira condição de eficácia jurídica da própria declaração jurisdicional de inconstitucionalidade dos atos do Poder Público, aplicando-se para todos os tribunais, via difusa, e para o Supremo Tribunal Federal, também no controle concentrado” (**Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2015. p. 746).

Conforme se nota, o objeto da exortação constitucional é amplo, abrangendo, sem que o texto da Carta Política faça qualquer distinção, todas as espécies de ato normativo estatal. Registre-se que o art. 97 da Constituição Federal trata apenas dos termos “lei ou ato normativo do Poder Público”, não procedendo este enunciado normativo de maiores

RCL 18165 AGR / RR

delimitações quanto ao objeto da norma.

Desse modo, com vistas a prestigiar a interpretação mais benéfica e ampliativa que permita a análise, pelos Tribunais, do maior número possível de leis e atos normativos, é de se aceitar o controle de constitucionalidade também de alguns atos, ainda que individuais, com as características que mencionarei em seguida e que são observadas no caso **sub judice**.

Respeitável doutrina defende que a questão da densidade normativa seria secundária para fins de definição do objeto do controle concentrado, o qual, segundo seu entendimento, seria delimitado não pelo aspecto material das normas, mas também pelo aspecto formal delas.

O Ministro **Gilmar Mendes**, conforme já explicitado pelo próprio, há muito sustenta essa orientação:

“Devemos entender como leis e atos normativos federais passíveis de ser objetos de ação direta de inconstitucionalidade:

(...)

2. Leis de todas as formas e conteúdos (observada a especificidade dos atos de efeito concreto), uma vez que o constituinte se vinculou à forma legal. Nesse contexto não de ser contempladas as leis formais e materiais:

2.1. as leis formais ou atos normativos federais, dentre outros;

2.2. as medidas provisórias, expedidas pelo Presidente da República em caso de relevância ou urgência, com força de lei (art. 62C/c o art. 84, XXVI). Essas medidas perdem eficácia se não aprovadas pelo Congresso Nacional no prazo de sessenta dias, podendo ser prorrogadas uma única vez, por igual período (CF, art. 62, § 7º). Nenhuma dúvida subsiste sobre a admissibilidade do controle abstrato em relação às medidas provisórias.

(...)

3. Decreto legislativo que contém a aprovação do Congresso aos tratados e autoriza o Presidente da República a ratificá-los em nome do Brasil (CF, art. 49, I).

RCL 18165 AGR / RR

(...)

4. O decreto do Chefe do Poder Executivo que promulga os tratados e convenções.

5. O decreto legislativo do Congresso Nacional que suspende a execução de ato do Executivo, em virtude de incompatibilidade com a lei regulamentada (CF, art. 49, V).

6. Os atos normativos editados por pessoas jurídicas de direito público criadas pela União, bem como os regimentos dos Tribunais Superiores, podem ser objeto do controle abstrato de normas se configurado seu caráter autônomo, não meramente ancilar.

7. O decreto legislativo aprovado pelo Congresso Nacional com o escopo de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (CF, art. 49, V)” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1162 a 1164).

Essa concepção é corroborada por Luiz Guilherme Marinoni, para quem,

“[s]ão passíveis de controle de constitucionalidade leis federais de qualquer forma ou conteúdo. As leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos, as resoluções das Casas Legislativas, os decretos presidenciais, os regimentos internos dos Tribunais Superiores, os atos normativos expedidos por pessoas jurídicas de direito público federal, entre outros, podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade” (**Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 1068).

Registro que, embora a jurisprudência majoritária desta Suprema Corte seja no sentido da impossibilidade de controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo de efeito concreto, é possível encontrar julgados nos quais essa vedação foi flexibilizada.

RCL 18165 AGR / RR

Como bem pontuado por ocasião da prolação do voto divergente, o Supremo Tribunal Federal já admitiu, em ocasiões anteriores, o exame, em sede de controle abstrato, de leis orçamentárias e de leis criadoras de municípios - nenhuma dessas modalidades normativas é marcada por generalidade, abstração ou impessoalidade. Arrolo, a título de exemplificação, a ADI nº 5.449/RR-MC-Ref, de relatoria do Ministro **Teori Zavascki**, a ADPF nº 307/DF-MC-Ref e a ADI nº 4.426/CE, ambas de **minha relatoria**, o ARE nº 659.868/RJ-AgR e a ADI nº 4.992/RO, ambas de relatoria do Ministro **Gilmar Mendes**, e a ADI nº 3.689/PA, de relatoria do Ministro **Eros Grau**.

Deixando de lado o caso concreto e olhando para a tese abstrata que se propõe reafirmar – a da total impossibilidade de controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos de efeitos concretos –, fico com a impressão de que, ao se proceder desse modo, abrem-se portas para eventual burla à Carta Magna.

Adicionalmente, não se pode perder de vista, consoante já pontuei anteriormente, que aquilo que se está a apreciar na hipótese é, em última instância, um ato de uma Casa Política, do qual decorrem efeitos institucionais.

Se o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma lei – a qual é produto da atividade legislativa colegiada - somente pode ser feito mediante deliberação do Órgão Especial ou do Colegiado Pleno, exigindo-se, para o próprio início da votação, a existência de quórum qualificado, não me parece adequado que um Decreto Legislativo como aquele sobre o qual se debruça, igualmente produto da atuação dos legisladores e cujo substrato se retira diretamente da Carta Política, possa ser afastado por decisão de seção de uma dada Corte. A meu ver, salta aos olhos, em situações tais, a incompetência do órgão fracionário para afastar a lei ou ato normativo editado pelo Poder Legislativo.

Não me parece razoável que uma deliberação levada a efeito pelo conjunto dos membros da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima possa ter sua eficácia afastada por decisão de órgão fracionário de Tribunal ou, ainda mais grave – e que também seria possível - por

RCL 18165 AGR / RR

uma decisão monocrática do Relator, sujeita a posterior confirmação pelo Colegiado. Da mesma forma, transpondo a situação para uma deliberação legislativa do Congresso Nacional, entendo que uma Turma desta Suprema Corte não poderia reconhecer a inconstitucionalidade de um ato legislativo de natureza político-institucional decorrente de decisão proferida pelo Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ainda que de efeitos concretos.

Nessas hipóteses, o julgamento há de ser realizado pelo Plenário desta Corte, com o devido respeito àqueles que entendem de forma contrária, pois penso ser a exegese teleológica do próprio art. 97 da Constituição Federal, o que respeitará, assim, decisões dos Poderes constituídos da República.

Desse modo, para fins de fixação de uma tese abstrata, anuo com o entendimento quanto à necessidade da observância da cláusula de reserva de plenário, conforme previsto no art. 97 da Constituição da República e reforçado pela Súmula Vinculante nº 10, tão somente quando se tratar de controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo praticado por qualquer um dos três Poderes estatais **dos quais decorram efeitos político-institucionais**, o que, a meu ver, qualifica todas as hipóteses mencionadas pelo jurista e professor Gilmar Ferreira Mendes na obra acima mencionada.

Penso que a interpretação, por sua vez, não pode ser tão ampliada a ponto de alcançar todo e qualquer ato normativo, como decretos, resoluções e portarias que tenham tão somente a natureza jurídica de ato administrativo, sem o conteúdo político-institucional a que me referi.

Acompanho, portanto, a divergência iniciada pelo Ministro **Gilmar Mendes**, visto acreditar ser, mais do que possível, devida a instauração do incidente de arguição de inconstitucionalidade para leis e atos normativos subjetivos de efeitos concretos, notadamente em situações como a aqui posta.

Concluindo, saliento que, tendo o controle de constitucionalidade sido efetivado sem o cumprimento da Súmula Vinculante nº 10, a declaração de nulidade do julgamento objurgado se mostra de rigor.

RCL 18165 AGR / RR

Ante o exposto, voto pelo provimento do agravo regimental.

18/10/2016

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165 RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, durante os recessos, eu proferi milhares de decisões, na qualidade de presidente. E, de fato, daqueles momentos, eu concedi uma liminar para suspender o ato impugnado da Segunda Seção do Tribunal Regional da Primeira Região, e o fiz porque entendi que havia *fumus boni iuris*, consistente exatamente nesta alegação, que agora foi muito bem esmiuçada pelo eminente Ministro Dias Toffoli, mas, sobretudo, porque vislumbrei presente o *periculum in mora*.

Eu disse, então, que havia o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, porque o registro de candidatura do reclamante ao cargo de deputado estadual foi, de fato, impugnado e o candidato notificado pela Justiça Eleitoral de Roraima, em 21/7/2014, a apresentar defesa até a próxima segunda-feira, que era o dia 28/7/2014. Portanto, estavam presentes os requisitos.

Mas, agora, examinando melhor o voto do eminente Ministro Teori Zavascki, verifico que Sua Excelência assevera que:

"Tal ato, que de lei não se trata, não possui igualmente qualquer predicado de ato normativo. O que se tem é ato individual e concreto, com todas as características de ato administrativo de efeitos subjetivos limitados a um destinatário determinado. Atos dessa natureza não se submetem, em princípio, à norma do art. 97 da CF/88, nem estão, portanto, subordinados à orientação da Súmula Vinculante 10.

Tratando do controle abstrato de constitucionalidade (cujo objeto é igualmente 'lei e ato normativo', como se pode constatar do art. 102, I, *a* da CF) (...)"

RCL 18165 AGR / RR

Esta Suprema Corte tem o entendimento no sentido de que não é possível, em se tratando de um ato concreto, submetê-lo à ação direta de inconstitucionalidade.

O Ministro Teori cita aqui um trecho do voto do Ministro Moreira Alves, na ADI 647, publicado no Diário da Justiça de 27/3/1992, em que aquele eminente magistrado e professor diz o seguinte:

"A ação direta de inconstitucionalidade é o meio pelo qual se procede, por intermédio do Poder Judiciário, ao controle da constitucionalidade das normas jurídicas *in abstracto*. Não se presta ela, portanto, ao controle da constitucionalidade de atos administrativos que têm objeto determinado e destinatários certos, ainda que esses atos sejam editados sob a forma de lei – as leis meramente formais, porque têm forma de lei, mas seu conteúdo não encerra normas que disciplinem relações jurídicas em abstracto. (ADI 647, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, DJ de 27/3/1992)".

E o Ministro Teori também traz um precedente do Pleno desta Corte, na ADI 2.630, que, na verdade, é um Agravo Regimental, muito recente, publicado no Diário da Justiça de 5/12/2014, onde essa orientação foi reafirmada. Então, e diz o Ministro Celso o seguinte:

"**O controle** concentrado de constitucionalidade **somente** pode **incidir** sobre atos do Poder Público **revestidos** de suficiente **densidade normativa**. **A noção de ato normativo**, para efeito de fiscalização abstracta, **pressupõe**, além da autonomia jurídica da **deliberação estatal**, **a constatação** de seu coeficiente de generalidade abstracta, **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**

RCL 18165 AGR / RR

de eficácia subordinante de comportamentos estatais **ou determinante** de condutas individuais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal **tem ressaltado** que atos estatais **de efeitos concretos** não se expõem, em sede de ação direta, à **fiscalização** concentrada de constitucionalidade. **A ausência** do necessário coeficiente de generalidade abstrata **impede**, desse modo, **a instauração** do processo objetivo de controle normativo abstrato" (Cita precedentes).

Então, eu estou entendendo que, aqui, o que se tem é ato individual, sem qualquer conteúdo ou característica de ato normativo, editado sob forma de decreto legislativo. Não possui um grau mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade, não pode tal ato ser considerado lei ou ato normativo. Na verdade, é um ato direcionado a um determinado político. Eu entendo que não há ofensa à Súmula Vinculante 10 e peço vênias para acompanhar o Relator e negar seguimento à reclamação.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 18.165

PROCED. : RORAIMA

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI

AGTE.(S) : JALSER RENIER PADILHA

ADV.(A/S) : BRUNO RODRIGUES (2042A/DF)

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

PROC.(A/S)(ES) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Decisão: Após o voto do Ministro Relator, negando provimento ao agravo regimental, no que foi acompanhado pelo Ministro Celso de Mello, e do voto do Ministro Gilmar Mendes, dando provimento ao agravo, o julgamento foi suspenso em virtude do pedido de vista formulado pelo Ministro Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. **2ª Turma**, 02.06.2015.

Decisão: A Turma, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Presidente e Dias Toffoli. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. **2ª Turma**, 18.10.2016.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello.

Subprocuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko.

Ravena Siqueira
Secretária