

20/06/2012

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.176  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**AGTE.(S)** : PARTIDO POPULAR SOCIALISTA - PPS  
**ADV.(A/S)** : LEILA DE SOUZA PORTELLA  
**AGDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**EMENTA:** AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO § 4º DO ART. 6º-A DO DECRETO N. 4.376/2002: NORMA DE CARÁTER SECUNDÁRIO QUE SE PRESTA A REGULAMENTAR O DISPOSTO NA LEI N. 9.883/1999.

1. Os atos regulamentares, cujo conteúdo ultrapasse o que na lei regulamentada se contém, podem estar eivados de ilegalidade. Precedentes.
2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Joaquim Barbosa (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, à unanimidade, em negar provimento ao agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora. Votou o Presidente. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Ausentes, o Ministro Ayres Britto (Presidente), Membro da comitiva brasileira na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), e, neste julgamento, o Ministro Marco Aurélio.

**ADI 4.176 AGR / DF**

Brasília, 20 de junho de 2012.

Ministra CÁRMEN LÚCIA - Relatora

20/06/2012

PLENÁRIO

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.176  
DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**AGTE.(S)** : PARTIDO POPULAR SOCIALISTA - PPS  
**ADV.(A/S)** : LEILA DE SOUZA PORTELLA  
**AGDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**ADV.(A/S)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Em 3 de março de 2009, o Ministro Menezes Direito, então Relator, indeferiu a petição inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Popular Socialista – PPS, com o objetivo de que fosse declarada a inconstitucionalidade do § 4º do art. 6º-A do Decreto n. 4.376/2002. A decisão ora agravada teve a seguinte fundamentação:

*“(...) Como sustentado pelo Presidente da República, pela Advocacia-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República, o caso é de não-conhecimento da ação. De fato, o que faz o dispositivo impugnado é apenas regulamentar a previsão que se contém no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.883/99. In verbis:*

*‘Art. 4º ...*

*...*

*Parágrafo único. Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais’.*

*Tem-se, portanto, que o §4º do art. 6º-A do Decreto nº 4.376/02, com a*

**ADI 4.176 AGR / DF**

*redação que lhe deu o art. 2º do Decreto nº 6.540/08, apenas instrumentaliza a norma contida no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 9.883/99, que já previa o intercâmbio de informações entre a ABIN e os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência. Nessas condições, de duas uma: ou o Decreto ofende a Lei, a revelar um problema de legalidade; ou é a própria Lei que ofende a Constituição, caso em que esta deveria figurar como objeto primordial da ação.*

*Tratando-se de norma de caráter secundário, inviável o seu controle isolado, dissociado da lei ordinária que lhe empresta imediato fundamento de validade, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade. Neste sentido, dentre inúmeros outros precedentes, a ADI-AgR nº 264, relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 8/4/94, verbis:*

*‘ADIN - ATOS NORMATIVOS 24 E 25/89, DA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL - JUÍZO PREVIO DE LEGALIDADE - OBJETO INIDONEO PARA O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE - AÇÃO NÃO-CONHECIDA - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. - A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil ao controle da validade de atos normativos infralegais em face da lei sob cuja égide foram editados, ainda que, num desdobramento, se estabeleça, mediante prévia aferição da inobservância dessa mesma lei, o confronto conseqüente com a Constituição Federal. Crises de legalidade, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade administrativa, do seu dever jurídico de subordinação normativa a lei, revelam-se estranhas ao controle normativo abstrato, cuja finalidade restringe-se, exclusivamente, a aferição de eventual descumprimento, desde que direto e frontal, das normas inscritas na Carta Política. A ação direta de inconstitucionalidade - quando utilizada como instrumento de controle abstrato da mera legalidade dos atos editados pelo Poder Público - descaracteriza-se em sua precípua função político-jurídica, na medida em que, reduzindo-se em sua dimensão institucional, converte-se em meio processual desvinculado da finalidade para a qual foi concebido’.*

*Ante o exposto, com fulcro no art. 4º da Lei nº 9.868/99, indefiro a petição inicial” (fls. 73-74).*

**ADI 4.176 AGR / DF**

2. Publicada essa decisão no DJe de 12.3.2009 (fl. 75), interpõe o Partido Popular Socialista – PPS, ora Agravante, em 17.3.2009, tempestivamente, agravo regimental (fls. 77-81).

3. Alega o Agravante que “o ato ora impugnado foi editado pelo Presidente da República com supedâneo no art. 84, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição Federal, que confere ao Chefe do Poder Executivo da União o poder privativo de dispor, mediante decreto, sobre ‘a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos’. Portanto, trata-se de uma espécie normativa primária que retira seu fundamento de validade diretamente da Carta Magna. A redação do citado dispositivo constitucional foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 32/2001” (fls. 78-79).

Afirma, também, que “este mesmo Partido Político havia ingressado anteriormente com uma arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF n. 150), versando exatamente sobre o mesmo tema debatido na presente ação direta, cuja Relatora foi a Ministra Ellen Gracie. Naquela oportunidade, a então Relatora também extinguiu a ADPF sem a resolução do mérito, exatamente porque entendeu que a questão só poderia ser impugnada por meio de ação direta” (fl. 79).

Requer o provimento do presente recurso.

Em 5 de novembro de 2009, o Ministro Dias Toffoli declarou-se impedido em razão de atuação anterior no feito (fl. 88).

Em 26 de novembro de 2009, o Ministro Gilmar Mendes determinou a redistribuição da ação (fl. 89).

Em 10 de dezembro de 2009, vieram-me os autos conclusos (fl. 90).

**ADI 4.176 AGR / DF**

É o relatório.

20/06/2012

PLENÁRIO

AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.176  
DISTRITO FEDERAL

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Razão jurídica não assiste ao Agravante.

2. Na espécie vertente, o Agravante impugna o § 4º do art. 6º-A do Decreto n. 4.376/2002, com a alteração do art. 2º do Decreto n. 6.540/2008.

Em 19 de agosto de 2008, foi editado o Decreto n. 6.540 para alterar e acrescentar *“dispositivos ao Decreto n. 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência, instituído pela Lei n. 9.883, de 7 de dezembro de 1999”*.

A norma impugnada dispõe que:

*“Art. 6º-A. A ABIN poderá manter, em caráter permanente, representantes dos órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência no Departamento de Integração do Sistema Brasileiro de Inteligência.*

(...)

*§ 4º Os representantes mencionados no caput poderão acessar, por meio eletrônico, as bases de dados de seus órgãos de origem, respeitadas as normas e limites de cada instituição e as normas legais pertinentes à segurança, ao sigilo profissional e à salvaguarda de assuntos sigilosos”*.

3. Assim, a norma impugnada é ato secundário que se presta a regulamentar o disposto na Lei n. 9.883/1999. Patente, portanto, que não se há de cogitar, quer de inconstitucionalidade que pudesse ser arguida

**ADI 4.176 AGR / DF**

de forma direta. Os atos regulamentares, cujo conteúdo ultrapasse o que na lei regulamentada se contém, podem estar eivados de ilegalidade.

Nesse sentido foi o parecer do Procurador-Geral da República:

*“O Decreto nº 6.540/2008, não há dúvida, foi editado com o objetivo de regulamentar as disposições inscritas na Lei nº 9.883/99, assegurando-lhes aplicabilidade, ou concreção. Tal diploma, portanto, é o fundamento de validade imediato para o dispositivo impugnado que, apenas de maneira mediata, encontra amparo nas disposições constitucionais. A respeito, eis a redação do parágrafo único dos arts. 2º e 4º da Lei nº 9.883/99:*

*‘Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal que, direta ou indiretamente, possam produzir conhecimentos de interesse das atividades de inteligência, em especial aqueles responsáveis pela defesa externa, segurança interna e relações exteriores constituirão o Sistema Brasileiro de Inteligência, na forma de ato do Presidente da República.*

...

*Art. 4º (...)*

...

*Parágrafo único. Os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência fornecerão à ABIN, nos termos e condições a serem aprovados mediante ato presidencial, para fins de integração, dados e conhecimentos específicos relacionados com a defesa das instituições e dos interesses nacionais.’*

*Como se vê, o texto da lei federal instituidora do Sisbin prevê a necessidade da edição de ato presidencial a fim de regulamentar sua aplicação, o que se deu mediante o Decreto nº 4.376/2002, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto nº 6.540/2008, denotando-se, dessa forma, a natureza secundária do dispositivo questionado” (fls. 65-67).*

4. Na assentada de 11.3.1994, no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 996/DF, Relator o eminente Ministro Celso de Mello, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:



**ADI 4.176 AGR / DF**

*“E M E N T A: ADIN - SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (SNDIC) - DECRETO FEDERAL N. 861/93 - CONFLITO DE LEGALIDADE – LIMITES DO PODER REGULAMENTAR - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA. - Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizara, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. - O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada” (DJ 6.5.1994).*

Este Supremo Tribunal Federal assentou a impossibilidade de se conhecer de ações diretas de inconstitucionalidade que atacam atos normativos secundários, sendo exemplo disso: ADI 2.398-AgR/DF, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, DJ 31.8.2007; ADI 2.792-AgR/MG, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 12.3.2004; ADI 2.489-AgR/MA, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 10.10.2003; ADI 1.670/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 8.11.2002; ADI 2.413/MG, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 16.8.2002; ADI 561/MG, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário DJ 23.3.2001; ADI 1.258/PR, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, DJ 20.6.1997; ADI 589/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 18.10.1991; e ADI 365-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 15.3.1991.

5. Os argumentos do Agravante são insuficientes para modificar a decisão agravada embasada na jurisprudência do Supremo Tribunal

**ADI 4.176 AGR / DF**

Federal.

**6. Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental.**



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.176**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

AGTE.(S) : PARTIDO POPULAR SOCIALISTA - PPS

ADV.(A/S) : LEILA DE SOUZA PORTELLA

AGDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, negou provimento ao agravo regimental. Votou o Presidente. Impedido o Senhor Ministro Dias Toffoli. Ausentes o Senhor Ministro Ayres Britto (Presidente), Membro da comitiva brasileira na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), e, neste julgamento, o Senhor Ministro Marco Aurélio. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Joaquim Barbosa (Vice-Presidente). Plenário, 20.06.2012.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário