

## Sete em cada dez leis analisadas pelo STF são inconstitucionais

*Será lançada nesta terça-feira (26/4), no salão Branco do Supremo Tribunal Federal, em Brasília, a décima edição do **Anuário da Justiça Brasil 2016**. Trata-se de um especial com o retrato dos últimos 10 anos do Judiciário brasileiro. Na oportunidade, também será inaugurada a exposição “1215: Magna Carta Libertatum – 1824: A Primeira Constituição Brasileira”, que homenageia os 800 anos da Magna Carta inglesa, a primeira constituição da história da humanidade, e os quase dois séculos da Constituição brasileira de 1824.*

**Leia a seguir a íntegra de reportagem que será publicada no [Anuário da Justiça Brasil 2016](#).**

O Supremo Tribunal Federal manteve em 2015 o esforço para purgar o arcabouço legal brasileiro, confirmando ou excluindo leis contestadas em ações diretas de inconstitucionalidade. Ao longo do ano, julgou 69 ADIs, das quais 49 foram consideradas procedentes (71%). Significa que em cada dez leis submetidas ao crivo definitivo do STF sete foram editadas de forma contrária à Constituição Federal. Outras quatro ações foram levadas ao Plenário, mas não foram julgadas por perda do objeto (a lei questionada foi revogada após a impugnação) ou por ilegitimidade da parte autora. Das ações analisadas no mérito, 17 foram protocoladas ainda nos anos 1990. Outras 13 foram encaminhadas ao Supremo entre os anos 2000 e 2005.

### Controle de Constitucionalidade – ADIs julgadas em 2015

Ações	Quantidade	Porcentagem
<b>Analisadas</b>	69	100%
<b>Procedentes</b>	49	71%
<b>Improcedentes</b>	20	29%

Fonte: STF

Entre 1989 e o final de 2015, um total de 1.621 ações diretas foram submetidas ao controle de constitucionalidade exercido pelo STF. Desde que assumiu a presidência do tribunal, em agosto de 2014, o ministro Ricardo Lewandowski estabeleceu como uma de suas prioridades o julgamento definitivo do mérito de todas as ações diretas de inconstitucionalidade com liminares concedidas pelo Supremo. Das 69 normas julgadas em 2015, 48 delas foram editadas há mais de 15 anos.

Santa Catarina foi a unidade da Federação com o maior número de leis consideradas inconstitucionais. Das seis promulgadas pelo estado e questionadas no Supremo, cinco estavam em desacordo com a Constituição. O Rio Grande do Sul teve seis leis impugnadas, quatro delas declaradas inconstitucionais. Quase a metade das ADIs julgadas em 2015 tiveram como alvo as Assembleias Legislativas dos estados e do Distrito Federal: das 31 leis produzidas e submetidas ao controle de constitucionalidade, 26 (84%) foram derrubadas no todo ou em parte – quase sempre por vício de iniciativa, casos em que os temas tratados na lei são de competência exclusiva do Executivo estadual ou federal. Os tribunais de Justiça também foram parte em quatro ações levadas ao Supremo, duas delas relativas a resoluções consideradas

inconstitucionais.

### Ranking de inconstitucionalidade

Entes	Inconstitucionais	Constitucionais	Contestadas
<b>União</b> 7*	7		14
<b>RS</b> 4	3		7
<b>SC</b> 6	1		7
<b>SP</b> 4	2		6
<b>RJ</b> 2	2		4
<b>ES</b> 2	2		4
<b>DF</b> 3	1		4
<b>PR</b> 3	0		3
<b>MT</b> 2	1		3
<b>GO</b> 2	0		2
<b>MA</b> 2	0		2
<b>RN</b> 2	0		2
<b>RO</b> 2	0		2
<b>AP</b> 2	0		2
<b>AM</b> 1	0		1
<b>BA</b> 1	0		1
<b>MG</b> 1	0		1
<b>PA</b> 2	0		2
<b>PE</b> 1	0		1
<b>RR</b> 1	0		1
<b>SE</b> 0	1		1
<b>Total</b> 49	20		69

\*Inclui três liminares deferidas. Fonte: STF

Os governadores lideram com folga o *ranking* de contestações, com 29 ações diretas de inconstitucionalidade impetradas no Supremo, das quais 22 (76%) foram consideradas procedentes, seguidos pelo Ministério Público, autor de dez ADIs, oito delas procedentes, e pelos partidos políticos, com nove ações ajuizadas, quatro pela procedência. A melhor taxa de sucesso (87,5%), no entanto, ficou com a OAB Federal, com sete entre as oito ações protocoladas sendo consideradas procedentes pelo Supremo.

### Quem propôs a ação

---

<b>Proponente</b>	<b>Ações ajuizadas Procedentes Taxa de Sucesso</b>		
<b>Governadores</b>	29	22	76%
<b>Procuradoria-Geral da República</b>	10	8	80%
<b>Partidos</b>	9	4	44%
<b>Conselho Federal da OAB</b>	8	7	87,5%
<b>Confederações patronais</b>	6	4	67%
<b>Associações de classe</b>	6	3	50%
<b>Assembleias legislativas</b>	1	1	100%

Fonte: STF

Entre os casos que mais repercutiram ao longo de 2015, está a ADI 4.815, pela qual a Associação Nacional de Editores de Livros contestou a exigência de autorização prévia para a publicação de biografias, prevista nos artigos 20 e 21 do Código Civil. Há pelo menos 10 anos, com fundamento nos dois artigos, autores de livros e filmes sobre figuras marcantes no cenários esportivo e cultural, além de personagens da história recente do país, foram levados ao tribunais pelos próprios biografados ou por seus herdeiros.

Ao entendimento de que a Constituição proíbe qualquer censura e que a liberdade, constitucionalmente garantida, não pode ser anulada por norma de hierarquia inferior, no caso a lei civil, o Supremo decidiu, por unanimidade, julgar procedente a ADI, para dar a ambos os artigos do Código Civil interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, no sentido de declarar “inexigível autorização de pessoa biografada relativamente a obras biográficas literárias ou audiovisuais, sendo também desnecessária autorização de pessoas retratadas como coadjuvantes ou de seus familiares, em caso de pessoas falecidas ou ausentes”.

Em outro julgamento que também recebeu destaque no meios de comunicação, o Supremo colocou ponto final nas discussões sobre as audiências de custódia. Na ação, a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil arguiu a inconstitucionalidade de uma resolução do Tribunal de Justiça de São Paulo que, seguindo a orientação do Conselho Nacional de Justiça, obriga a autoridade policial a providenciar a apresentação da pessoa detida ao juiz competente até 24 horas após a prisão. Para a Adepol, a regra, por ter natureza jurídica de norma processual, dependeria da edição de lei federal, estando, assim, fora da competência normativa do tribunal paulista. Por unanimidade, o Plenário julgou improcedente a representação, ao declarar a legalidade das audiências de apresentação não apenas pelo TJ-SP, “mas por todos os tribunais do país”.

---

Unânime também foi a decisão do plenário do STF pela improcedência da ADI proposta pela Confederação Nacional do Comércio contra o artigo 3º de emenda constitucional, aprovada em setembro de 2003 pelo Congresso Nacional, que autorizou aos municípios a progressividade fiscal do IPTU em razão do valor venal dos imóveis e da localização e do uso da propriedade urbana. Para o Supremo inexistia incompatibilidade entre a técnica da progressividade e o caráter real do IPTU, “uma vez que a progressividade constitui forma de consagração dos princípios da justiça fiscal e da isonomia tributária”.

Entre as ações diretas de inconstitucionalidade julgadas em 2015, dez tinham como fundamento principal a suposta burla ao artigo 37 da Constituição, que impõe a necessidade de aprovação prévia em concurso público para todo e qualquer ocupante de cargo público. Apesar da clareza do texto constitucional, a imaginação legislativa não tem limites, com o emprego das mais variadas formas de tentar contornar a exigência constitucional, como destacou o ministro Teori Zavascki no julgamento da ADI 3.415, proposta pelo Ministério Público contra duas leis editadas pelo governo do Amazonas em um intervalo de cinco meses. A primeira (Lei 2875/04) equiparou os titulares dos cargos de Delegado de Polícia Civil e de Comissário de Polícia Civil, enquanto a segunda (Lei 2.917/04) transformou 124 cargos de comissário de polícia em cargos de delegado de polícia.

“Tanto a inusitada transformação do cargo de comissário em delegado de polícia, como a extinção de outros 124 cargos da classe inicial da carreira de delegado de polícia representaram um franco atentado ao instituto do concurso público, razão pela qual deve a Lei 2.917/04 ser declarada inconstitucional na sua totalidade”, concluiu Teori Zavascki, relator da ADI. Para o ministro, a forma pela qual foi conduzido “o rearranjo administrativo revela que houve, de fato, burla ao postulado do concurso público, mediante o favorecimento de agentes públicos alçados por via legislativa a cargo de maior responsabilidade do que aquele para o qual foram eles aprovados em concurso”. Com relação à Lei 2.875/04, o Supremo determinou que fosse excluído do texto a expressão “Comissário de Polícia”.

Outra tentativa “engenhosa” de burlar a exigência de concurso público foi exposta na ADI 3.926, proposta pelo governo de Santa Catarina contra a Assembleia Legislativa, que incluiu, em projeto encaminhado pelo Executivo, uma emenda aditiva, “sem qualquer pertinência com a proposição inicial”. A emenda aditiva, incluída durante tramitação de projeto de lei complementar, que visava à criação de funções comissionadas no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, Ciência e Tecnologia, acabou por impor ao governo catarinense o reenquadramento de quase uma centena de servidores lotados no Instituto de Previdência do Estado de Santa Catarina no cargo de procurador jurídico. “Não se tratou de simples emenda, mas de inclusão de matéria estranha à proposição inicial”, entendeu o ministro Marco Aurélio, relator da ADI, ao declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Complementar 376, de 25 de abril de 2007.

Decisão semelhante contra o artifício, que ficou conhecido como “contrabando legislativo” ou “jabuti”, foi tomada pelo Supremo no julgamento da ADI 5.127. A ação foi proposta pela Confederação Nacional das Profissões Liberais, que questionou alterações feitas pela Câmara dos Deputados em uma medida provisória, convertida depois na Lei 12.249/2010, que resultaram na extinção da profissão de técnico em contabilidade. A MP encaminhada pelo governo federal tratava de temas diversos, sem relação com a profissão de contador. O Plenário julgou improcedente a ação, mantendo a validade da lei em razão do princípio da segurança jurídica, mas comunicou ao Congresso que a prática é incompatível com a

---

## Constituição.

Em outro caso também exemplar, o Plenário do Supremo derrubou a Lei 17.882, de 27 de dezembro de 2012, do estado de Goiás, que criou o Serviço de Interesse Militar Voluntário Estadual na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar, uma classe de policiais temporários, cujos integrantes, todos desligados do Exército após o período de serviço militar obrigatório, passaram a exercer funções de natureza policial militar. Ajuizada pelo Ministério Público, a ADI 5.163 tinha como alvo tanto o governador de Goiás como a Assembleia Legislativa, que, supostamente atuaram em conjunto, sob o argumento de que se tratava de uma contratação temporária e com justificativa no altos índices de criminalidade no estado.

“A Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, conquanto instituições públicas, pressupõem o ingresso na carreira por meio de concurso público, ressalvadas as funções administrativas para trabalhos voluntários (Lei 10.029/2000), restando inconstitucional qualquer outra forma divergente de provimento”, entendeu o ministro Luiz Fux, relator da ADI. Para ele, à luz do entendimento já consagrado pelo Supremo, em sede de Repercussão Geral, a contratação temporária reclama requisitos para sua validade, entre os quais a necessidade de casos excepcionais estarem previstos em lei. “No caso *sub examine*, não há qualquer evidência de necessidade provisória que legitime a contratação de policiais temporários para o *munus* da segurança pública”, destacou o relator.

Na mesma linha, a ministra Cármen Lúcia disse que “a lei criou um filhote, um serviço voluntário, que de voluntário não tem nada, já que seus integrantes foram recrutados e são pagos pelo Estado, entregando-se a eles armas, para quem cumpram atribuição que é a própria função do policial, sem concurso público”. Em março, por ocasião do julgamento que reconheceu a inconstitucionalidade da lei goiana, cerca de 2.500 “voluntários” já haviam sido contratados. Para evitar um problema ainda maior, o Plenário decidiu que a ilegalidade da lei passaria a valer a partir de novembro, prazo final de validade para um concurso público em andamento, com 1.460 aprovados para ingresso nos quadros da Polícia Militar, mas que ainda não haviam sido convocados.

Também foram declaradas inconstitucionais três leis que criavam pensões especiais para ex-governador no valor equivalente à remuneração de desembargadores na ativa (ADI 4.552/DF), para policial militar do sexo feminino (ADO 28/SP) e até mesmo para a família de vítimas de todos os crimes hediondos ocorridos em Brasília desde 21 de abril de 1960, quando foi inaugurada a Capital Federal (ADI 1358/DF). Neste último caso, a lei que criou o benefício vigorou entre 13 de setembro de 1995, quando foi editada, e 7 de dezembro do mesmo ano, quando teve seus efeitos suspensos por uma liminar, confirmada no mérito pelo Supremo em julgamento de fevereiro de 2015.

## Contra quem foi proposta a ação

Agente passivo	Ações ajuizadas Procedentes	
Assembleias legislativas	31	26
Governadores e assembleias (juntos)	20	14
Presidente e Congresso (juntos)	5	2

<b>Agente passivo</b>	<b>Ações ajuizadas Procedentes</b>	
<b>Tribunais de Justiça</b>	4	2
<b>Presidente da República</b>	2	1
<b>Congresso Nacional</b>	4	2
<b>Confaz</b>	1	1
<b>Governadores</b>	2	1

Fonte: STF

### **De que tratam as leis impugnadas**

Remuneração de servidor público	12
Nomeação de servidor sem concurso público	10
Convênios, contratações e atos do governador	9
Tributos, tarifas, taxas e emolumentos	7
Pensão especial	3
Execução financeira do orçamento estadual	2
Criação ou extinção de órgãos da administração	2
Adoção de programas sociais	2
Restrição ao comércio de produtos agrícolas	2
Outros	20

Fonte: STF

### **As ADIS mais antigas julgadas em 2015**

<b>ADI</b>	<b>Entrada</b>	<b>Julgamento</b>	<b>Decisão</b>
<b>232</b>	5/4/1990	5/8/2015	Improcedente
<b>253</b>	5/4/1990	28/5/2015	Improcedente
<b>402</b>	16/11/1990	7/10/2015	Procedente
<b>443</b>	19/2/1991	18/06/2015	Procedente
<b>524</b>	29/05/1991	20/5/2015	Procedente em parte
<b>821</b>	17/12/1992	2/09/2015	Procedente
<b>763</b>	12/8/1992	25/11/2015	Improcedente
<b>1.046</b>	14/3/1994	18/12/2015	Procedente
<b>1.077</b>	7/6/1994	2/9/2015	Procedente
<b>1.148</b>	18/10/1994	2/9/2015	Improcedente

Fonte: STF

### **Date Created**

24/04/2016