

CÓPIA

Mensagem nº 47

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
Coordenadoria de  
Processamento Inicial

11/02/2008 17:54 15385



Excelentíssima Senhora Presidente do Supremo Tribunal Federal:

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4011, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 11 de fevereiro de 2008.

A Sua Excelência a Senhora  
Ministra ELLEN GRACIE NORTHFLEET  
Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**PROCESSO Nº 00400.000956/2008-64**

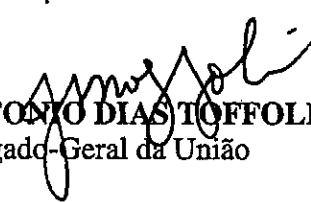
**ORIGEM** : STF – Mensagem nº 12, de 31 de janeiro de 2008.

**ASSUNTO** : Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4011.

**Despacho do Advogado-Geral da União**

**Adoto**, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas **INFORMAÇÕES Nº AGU/GV-03/2008** elaboradas pelo Consultor da União Dr. GALBA MAGALHÃES VELLOSO.

Brasília, 11 de fevereiro de 2008.

  
**JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI**  
Advogado-Geral da União

**Despacho do Consultor-Geral da União nº 038/2008**

**PROCESSO Nº 00400.000956/2008-64**

**ORIGEM : STF – Mensagem nº 12, de 31 de janeiro de 2008.**

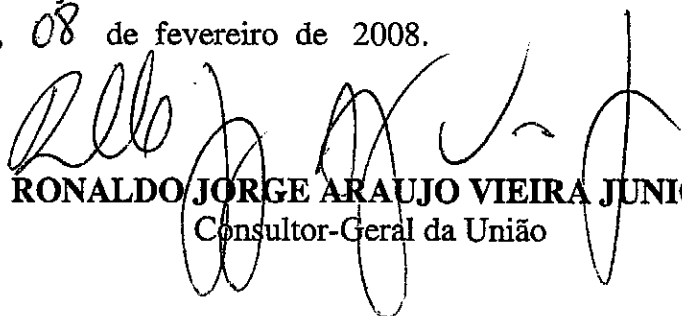
**ASSUNTO : Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4011.**

Senhor Advogado-Geral da União,

Estou de acordo com as INFORMAÇÕES Nº AGU/GV-03/2008 elaboradas pelo Consultor da União Dr. GALBA MAGALHÃES VELLOSO.

À consideração.

Brasília, 08 de fevereiro de 2008.



**RONALDO JORGE ARAUJO VIEIRA JUNIOR**  
Consultor-Geral da União

**INFORMAÇÕES N. AGU/GV-03/2008**

**PROCESSO N. 00400.000956/2008-64**

**ASSUNTO:** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4011

**ORIGEM:** Supremo Tribunal Federal

**REQUERENTE:** Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB

**REQUERIDOS:** Exmo. Sr. Presidente da República  
Congresso Nacional.

Excelentíssimo Senhor Consultor-Geral da União

I - Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade na qual o requerente sustenta a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 416, de 2008, em virtude de supostamente dispor sobre direito eleitoral, o que é vedado pela Constituição da República.

II - O equívoco é claro e a inépcia da inicial é manifesta, como aqui preliminarmente se alega, não apenas por esse erro de entendimento mas também porque, tratando a exordial, ao mesmo tempo, de disposições constitucionais e infra-constitucionais, pretende provar a vulneração das primeiras com argumentos na verdade dirigidos a estas últimas.

III - Com efeito, o artigo 62, § 1º, I, alínea “a”, da Constituição, dispõe da seguinte forma:

‘É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria (...) relativa a (...) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;’

IV - Ora, a Medida Provisória nº 416, de 2008, não tem como vulnerar, e não vulnera, tal comando constitucional, como revela a própria ementa da MP em causa, esclarecendo que ela “*Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências*”, dispondo sobre projetos denominados, respectivamente, *Reservista-Cidadão, Proteção de Jovens em Território Vulnerável, Proteção da Paz, Comunicação Cidadã Preventiva e Bolsa-Formação*.

V - Diante dessa impossibilidade gritante de caracterizar a vulneração constitucional, a requerente tenta sustentar a violação infra-constitucional – inadmissível em ADIN, que afasta a competência do Supremo Tribunal Federal e que seria na verdade uma revogação – representada pelo art. 73, § 10, da Lei nº 9.504, de 1997, que proíbe “*a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa*”.

VI - Diga-se desde logo que ainda que houvesse a vulneração através de atos administrativos a tais disposições, estar-se-ia primeiro vulnerando diretamente

a lei e só após e indiretamente a disposição constitucional, o que é suficiente para inviabilizar até mesmo Recurso Extraordinário e com muito mais razão a Ação Direta de Inconstitucionalidade, que não traz a colação a vulneração direta da Constituição **pela lei** em tese, mas indireta, e por atos que violam em primeiro lugar a legislação infraconstitucional.

**VII -** No mérito, basta assinalar que o PRONASCI já existia por força da Lei 11.530, de 2007, e é no seu âmbito que estão compreendidas as ações detalhadas pelos sub-projetos nominados pela Medida Provisória em causa, em uma ampla ação a favor da Segurança Pública.

**VIII -** Ademais, o termo “*gratuita*” utilizado na legislação eleitoral citada há de ser compreendido não apenas com fulcro em sua literalidade, mas no seu sentido e propósito, que é o de impedir auxílio ou ajuda que sob essa denominação implique em corrupção eleitoral, pecha que não se pode pespegar aos objetivos permanentes do Estado, paralisando a Administração e o País a pretexto da realização de pleito que tem por objetivo exatamente eleger quem lhes garanta o funcionamento. O programa em causa não é gratuito, pois exige contrapartida, comprometimento e trabalho, estando detalhado na EMI nº 00139 e na EM nº 00007, sendo a seguinte a redação da primeira delas:

*“EMI nº 00139 - MJ/MP/MDS/SR-PR/C.CIVIL-PR*

*Brasília, 20 de agosto de 2007*

*Excelentíssimo Senhor Presidente da República,*

*Submetemos à consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei que Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI e dá outras providências.*

*2. A segurança pública em nosso país tem sido uma preocupação constante de governantes, juristas, políticos, estudiosos e também da sociedade civil como um todo. Historicamente, o Estado tem enfrentado esse problema com políticas*

essencialmente repressivas - intensificação de ações policiais, construção de novos presídios, endurecimento assistemático de penas. Tais iniciativas, no entanto, não têm apresentado os resultados esperados - e não têm o condão de os obter.

3. Nesse sentido, o **Ministério da Justiça**, órgão responsável pela implementação das políticas de segurança nacional, instalou um grupo de trabalho com o fim específico de elaborar um programa nacional apto a tratar do tema da segurança pública sob um viés social e humanista que, sem se olvidar dos aspectos repressivos, possa priorizar os aspectos preventivos. Do amplo debate realizado - seja internamente, seja com especialistas e atores da sociedade civil - surge o **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI**.

4. A proposta parte de um diagnóstico do ciclo da violência, cuja origem é, aliada a muitos outros elementos, a falta de resposta adequada às demandas sociais que crescem exponencialmente. A violência, em grande parte, é gerada por fatores sociais como famílias em estado de pobreza e miséria, violência familiar, exploração de trabalho infantil, violência sexual, consumo de drogas lícitas e ilícitas, gravidez na adolescência, desemprego dos pais, equipamentos públicos inadequados ou inexistentes, ausência de espaços de cultura, esporte e lazer.

5. A questão da violência, pois, passa a ser analisada sob outro viés, e a União se propõe a enfrentá-la de maneira mais qualificada e humanista, com foco etário, social e territorial. O PRONASCI destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, articulando ações de segurança pública e políticas sociais mediante a cooperação entre União, Estados e Municípios.

6. O presente ato normativo estabelece, assim, as bases do Programa, positivando seus objetivos específicos, suas diretrizes, o modelo de integração entre todos os órgãos e entidades públicas que são parceiros na gestão e na execução do PRONASCI, a forma de participação da sociedade civil e das famílias, o modelo de cooperação dos entes federativos com as condições daqui oriundas - respeitado, por certo, o pacto federativo - e, finalmente, os princípios básicos a serem observados em sua gestão.

7. De se notar, ainda, que os marcos normativos do PRONASCI não se esgotam no presente projeto de lei. As ações e projetos que o constituem serão criados - ou modificados e intensificados, quando já existentes - por instrumentos normativos próprios que, por certo, respeitarão os objetivos e as diretrizes basilares aqui instituídas.

8. Ressalte-se ainda que, no âmbito do PRONASCI, podemos destacar três projetos inovadores e que consideramos relevantes para o enfrentamento da problemática da segurança pública e da questão juvenil em nosso País. O primeiro deles denominamos Projeto Reservista-cidadão, destinado à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo

**PRONASCI.** O trabalho desenvolvido pelos reservistas-cidadão tem como foco a articulação com jovens e adolescentes em situação infracional ou em conflito com a lei, para inclusão e participação em programas de promoção da cidadania.

**9.** O segundo, denominamos Projeto de Proteção dos Jovens em Território de Descoesão - **PROTEJO**, destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes que se encontrem em situação infracional ou em conflito com a lei, e expostos à violência doméstica ou urbana, nas áreas geográficas abrangidas pelo **PRONASCI**.

**10.** O Projeto visa a formação e acompanhamento desses jovens, com baixa escolaridade e acesso ao mercado de trabalho, exposto à violência doméstica ou urbana, facilmente cooptados pela criminalidade e não identificados e incluídos nos programas sociais existentes, sejam esses do governo federal, estadual ou municipal.

**11.** A formação e o acompanhamento desses jovens serão desenvolvidos por entidades não governamentais e do poder público que tenham inserção ou capilaridades junto às áreas infra-urbanas definidas pelo **PRONASCI**, e serão contemplados com um auxílio financeiro que busque incentivar a participação do público-alvo nos projetos citados.

**12.** A formação destes grupos de jovens tem papel decisivo no processo da prevenção criminal e da reintegração do jovem na sociedade, já que tem foco na formação cidadã dos jovens a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem resgatar a auto-estima, sentimento de pertencimento, convivência pacífica e incentivo à reestruturação do seu percurso social-formativo para sua inclusão em uma vida saudável.

**13.** O terceiro Projeto denominamos **Mães da Paz**, que tem por objetivo capacitar mulheres líderes comunitárias para qualificar sua atuação nas áreas geográficas abrangida pelo **PRONASCI**. Essas mulheres serão responsáveis por construir e articular uma rede social que atuará junto aos jovens e adolescentes de 15 a 29 anos em situação infracional ou em conflito com a lei, para sua inclusão e participação em programas sociais de promoção da cidadania.

**14.** O trabalho desenvolvido por essa rede de mulheres será de extrema relevância para a implementação e êxito do **PRONASCI**, visto que atuarão como interlocutoras das demandas e necessidades dos jovens aliciados pelo tráfico e envolvidos com a criminalidade e as políticas públicas, auxiliarão a constituição de uma rede de serviços de apoio jurídico, psicológico e social capacitada para o atendimento desses jovens; informarão os jovens e adolescentes em situação infracional ou em conflito com a lei e seus familiares sobre seus direitos e os mecanismos de sua efetivação.

**15.** A formação destes grupos de mães tem papel decisivo no processo da prevenção criminal e da reintegração do jovem em situação infracional ou em conflito com a lei na sociedade, já que estas mulheres, importantes lideranças locais, atuam como defensoras de direitos e promotoras da cidadania.



16. *A junção desses projetos, aliado às demais ações que, em seu conjunto, constituem o PRONASCI são, a nosso juízo, as medidas mais pertinentes para que possamos enfrentar a questão da segurança pública de forma mais eficiente, sem tratar nossa juventude como algo a ser combatido.*

17. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), cumpre ressaltar que as despesas decorrentes dos auxílios financeiros serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

18. *Por fim, Senhor Presidente, considerando a relevância do tema segurança pública, bem como a urgência para que o PRONASCI seja instituído ainda no ano de 2007, entendemos ser pertinente avaliar a possibilidade de edição de Medida Provisória, nos moldes do art. 62 da Constituição da República.*

19. *São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter a anexa proposta ao elevado descortino de Vossa Excelência, acreditando que, se aceita, contribuirá sobremaneira à melhoria da segurança pública e das condições sociais no Brasil.*

**Brasília, 20 de agosto de 2007.**

*Respeitosamente,*

*Tarso Fernando Herz Genro  
Ministro de Estado da Justiça*

*Paulo Bernardo Silva  
Ministro de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão*

*Patrus Ananias  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*

*Luiz Soares Dulci  
Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República*

*Dilma Rousseff  
Ministra de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República"*

IX - Vê-se, portanto, que o PRONASCI, e os subprogramas, foram criados em 2007, com a devida previsão orçamentária.

X - Quanto à Medida Provisória em causa, que detalha o programa, é a seguinte a EM que a justifica:

*"EM nº 00007 - MJ/MP/MDS/SG-PR*

*Em 23 de janeiro de 2008.*

*Excelentíssimo Senhor Presidente da República,*

*Temos a honra de submeter à consideração de Vossa Excelência o anexo projeto de Medida Provisória que altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, para criação dos Programas Reservista-Cidadão, Mulheres da Paz, Proteção de Jovens em Território Vulnerável (PROTEJO), Comunicação Cidadã Preventiva e Bolsa-Formação, em consonância com o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI.*

*2. O encaminhamento dos projetos acima mencionados verificou-se através de projeto de lei, fruto de acordo realizado pela Liderança do Governo na Câmara dos Deputados, pois constavam na versão original da Medida Provisória nº 384, de 2007, que instituiu o PRONASCI. Entretanto, apesar do pedido de urgência constitucional requerido, até o presente momento não houve apreciação pelo Parlamento, cuja sessão legislativa encerrou em 22 de dezembro, dos PL's nº 1935/07 e 2313/07. Entrementes, além de o Orçamento para o ano de 2008 prever a destinação de verbas para estes programas, a questão é de importância significativa, pois a não apreciação dos referidos PL's prejudica, de maneira considerável, toda a política governamental direcionada ao PRONASCI e, conseqüentemente, à Segurança Pública nacional.*

*3. Destarte, entendemos ser pertinente, ao menos, um breve relato dos projetos, a fim de demonstrar a estrita ligação entre eles e o sucesso do PRONASCI.*

*4. O Projeto Reservista-Cidadão destina-se à capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI. Seu objetivo primordial é potencializar o aprendizado adquirido pelos jovens em serviço nas Forças Armadas, reconhecidas escolas de cidadania, e capacitá-los para atuar como agentes comunitários, pois além do conhecimento conquistado durante o período de serviço militar, também exercem importante influência sobre os outros jovens da comunidade em que vivem. Dessa forma, pretende-se evitar o aliciamento desses recém-licenciados pelo crime organizado e incentivá-los a seguir um caminho no qual as perspectivas de progressos significativos em suas vidas sejam reais.*

*5. O Projeto Mulheres da Paz objetiva capacitar mulheres líderes comunitárias para qualificar sua atuação nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI. O projeto possibilitará, por exemplo, a capacitação das mulheres participantes do Programa em temas como ética, direitos humanos e cidadania e terão a incumbência de identificar os jovens com os quais o PRONASCI vai trabalhar.*

*Importante destacar que, originariamente, o Projeto se denominava "Mães da Paz", porém em atendimento às considerações apresentadas por parlamentares ligadas à bancada feminina na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, entendeu-se pertinente a mudança a fim de uma melhor compreensão do instituto pretendido.*

*6. Essas mulheres serão responsáveis por construir e articular uma rede social que atuará junto aos jovens de 15 a 24 anos em situação de risco social ou em conflito com a lei, para sua inclusão e participação em programas sociais de promoção da cidadania.*

*7. A formação destes grupos tem papel decisivo no processo da prevenção criminal e da reintegração na sociedade destes jovens, visto que estas mulheres, importantes lideranças locais, atuam como defensoras de direitos e promotoras da cidadania.*

*8. Por sua vez, o Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável - PROTEJO é destinado à formação e inclusão social de jovens e adolescentes expostos à violência doméstica ou urbana, ou em situação de moradores de rua, nas áreas geográficas abrangidas pelo PRONASCI. Estes jovens encontram-se em situação de elevado risco, pois, uma vez que contam com baixa escolaridade e conseqüente acesso limitado ao mercado de trabalho, são facilmente cooptados pela criminalidade, servindo como repositório de "soldados" ao crime.*

*9. A formação destes grupos de jovens tem papel decisivo no processo da prevenção criminal e da reintegração do jovem na sociedade, já que tem foco na formação cidadã dos jovens a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais que visem resgatar a auto-estima, sentimento de pertencimento, convivência pacífica e incentivo à reestruturação do seu percurso social-formativo para sua inclusão em uma vida saudável.*

*10. Já o Projeto Comunicação Cidadã Preventiva é destinado a promover a divulgação de ações educativas e motivadoras para a cidadania, principalmente por meio de serviços concedidos de radiodifusão comunitária, direcionadas à redução de risco de atos infracionais ou contrários à convivência social, e para a propagação dos programas, projetos e ações de formação, inclusão social, mudança de atitude e promoção da cidadania, no âmbito do PRONASCI.*

*11. Por seu turno, o Projeto Bolsa-Formação visa a contribuir para a valorização profissional dos integrantes das carreiras já existentes das polícias militar e civil, dos corpos de bombeiros, dos agentes penitenciários, dos agentes carcerários e dos peritos. O Projeto será adotado nos estados-membros que, ao assinarem os instrumentos jurídicos de cooperação, comprometerem-se, dentre outros requisitos, a instituir um piso salarial de R\$ 1.300,00 até 2012. A junção desses projetos, aliado às demais ações que constituem o PRONASCI, são as medidas mais pertinentes para enfrentarmos a questão da segurança pública de forma mais eficiente.*

*12. Para fins de cumprimento do que dispõe o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), cumpre ressaltar que as despesas decorrentes dos auxílios financeiros serão atendidas dentro da margem de expansão das despesas obrigatórias de*

*caráter continuado, prevista no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.*

*13. Por fim, Senhor Presidente, considerando a relevância do tema segurança pública, bem como a urgência para que o PRONASCI seja instituído de maneira integral, entendemos ser pertinente a edição de Medida Provisória, nos moldes do art. 62 da Constituição da República.*

*14. São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter a anexa proposta de Medida Provisória ao elevado descortino de Vossa Excelência, acreditando que, se aceita, contribuirá sobremaneira à melhoria da segurança pública e das condições sociais no Brasil.*

*Respeitosamente,*

*Tarso Fernando Herz Genro  
Paulo Bernardo Silva  
Patrus Ananias de Sousa  
Luiz Soares Dulci”*

**XI -** Trata-se, portanto, apenas do detalhamento do PRONASCI, com observância de todas as exigências constitucionais, legais e orçamentárias.

**XII -** *A Proteção da Paz, da Formação, da Comunicação Cidadã - Preventiva, do Reservista – Cidadão e a Proteção de Jovens em Território Vulnerável* certamente não caracterizam violação da legislação eleitoral, mas dever permanente do Estado, em assunto relevante e urgente, caracterizador de prioridade nacional.

**XIII -** Acrescente-se que há sempre o nome e a coisa, e não se poderia considerar realmente eleitoral determinada matéria pelo simples fato de ser incluída em lei eleitoral, com o que se admitiria o *desvio de poder legislativo* denunciado por *Caio Tácito*, com a agravante de repercutir na aplicação de disposições constitucionais.

**XIV -** Por tudo isso, absolutamente incabível falar-se em ofensa ao art. 16 da Constituição, onde se estabelece que “ *a lei que alterar o processo eleitoral*

*entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.*

**XV -** Processo eleitoral, como é óbvio, **não** é o conteúdo da MP em causa, mas o conjunto de normas e prazos concernentes a convenções, escolha, registro, impugnação e eleição de candidatos, para ficar em enumeração meramente exemplificativa.

**XVI -** Tangencia o absurdo sustentar que o PRONASCI “*não se aplica*” à eleição que ocorrerá este ano, mas apenas àquelas que se verifiquem no futuro.

**XVII -** Não sendo matéria eleitoral, nem eleitoreira, o PRONASCI “*não se aplica*” a quaisquer eleições, deste ano ou dos outros, não havendo como falar em princípio da anualidade.

**XVIII -** Pela mesma razão, cai por terra o argumento de que pela suposta aplicação do mesmo princípio de anualidade deixaria a MP de atender o pressuposto de urgência, que o STF na verdade entende competir à avaliação presidencial, juntamente com a relevância, salvo raríssimas exceções.

**XIX -** Quanto à extensa dissertação sobre os procedimentos, as leis e as decisões italianas, despiciendo notar que refletem situação completamente diversa do presidencialismo vigente entre nós, cabendo no entanto cobrar que ao parlamentarismo italiano se deve a criação da Medida Provisória, com as características que podem perturbar a realidade deles, mas não podem constituir elemento de convicção e razão de decidir diante da realidade e das leis da República Federativa do Brasil.

**XX -** Por outro lado, percebe-se claramente que a insurgência da requerente **não é contra a lei em tese**, mas contra a **possibilidade de que a sua aplicação em concreto resulte em abuso ou desvio de poder**, buscando através da Adin, na verdade, uma espécie de *Mandado de Segurança* em sede imprópria, e de caráter preventivo, que antecipadamente evitasse as formas de abuso, que *Darcy Bessone* descreveu e analisou ao tratar do **abuso de direito** no âmbito privado, a partir do qual *Laubadère e Josserand* formularam o conceito de **abuso e desvio de poder**, pelo excesso ou pelo exercício em desacordo com a finalidade da regra de competência.

**XXI -** Vê-se, portanto, que sendo a verdadeira inspiração deste feito não a inconstitucionalidade direta da lei em tese, mas a hipotética inconstitucionalidade indireta de atos decorrentes de eventual e futura aplicação da legislação infraconstitucional citada, constata-se, nos termos da jurisprudência a seguir referida, que se a violação **direta** à Constituição é indispensável para viabilizar mesmo o recurso extraordinário, por todas as razões o é para ensejar Ação Direta de Inconstitucionalidade.

**XXII -** Para efeito de raciocínio, valioso se afigura examinar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em casos concretos, para utilizá-la quanto às inquietações, em tese, suscitadas pela presente Adin:

**“DUE PROCESS OF LAW E PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.**

*– A garantia do devido processo legal exerce-se em conformidade com o que dispõe a lei, de tal modo que eventual desvio do ato decisório configurará, quando muito, situação tipificadora de conflito de mera legalidade, apto a desautorizar a utilização do recurso extraordinário. Precedentes.”*

*(RTJ 189/336-337, Rel Min. CELSO DE MELLO)*

*“ – Alegação de ofensa ao devido processo legal: C.F., art. 5º, LV: se ofensa tivesse havido, seria ela indireta, reflexa, dado que a ofensa direta seria a normas processuais. E a ofensa a preceito constitucional que autoriza a admissão do recurso extraordinário é a ofensa direta, frontal.”*

*(AI 427.186-AgR/DF. Rel. Min. CARLOS VELLOSO)*

*“Inviável o processamento do extraordinário para debater matéria infraconstitucional, sob o argumento de violação ao disposto nos incisos LIV e LV do artigo 5º da Constituição.*

*Agravo regimental improvido.”*

*(AI 447.774-AgR/CE, Rel. Min. ELLEN GRACIE).*

**XXIII -** Se o que a presente Adin traz a colação é a suposta inconstitucionalidade indireta de hipotéticos atos concretos e não a inconstitucionalidade direta da lei em tese, inviável fazê-lo por este meio e não pelas ações próprias de controle jurisdicional do ato administrativo:

“Seção de Pesquisa de Jurisprudência - STF

**Informativo 468**

Título *Princípio da Proporcionalidade e Mérito Administrativo*

Artigo

*A Turma manteve decisão monocrática do Min. Carlos Velloso que negara provimento a recurso extraordinário, do qual relator, por vislumbrar ofensa aos princípios da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público (CF, art. 37, II). Tratava-se, na espécie, de recurso em que o Município de Blumenau e sua Câmara Municipal alegavam a inexistência de violação aos princípios da proporcionalidade e da moralidade no ato administrativo que instituíra cargos de assessoramento parlamentar. Ademais, sustentavam que o Poder Judiciário não poderia examinar o mérito desse ato que criara cargos em comissão, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes. Entendeu-se que a decisão agravada não merecia reforma. Asseverou-se que, embora não caiba ao Poder Judiciário apreciar o mérito dos atos administrativos, a análise de sua discricionariedade seria possível para a verificação de sua regularidade em relação às causas, aos motivos e à finalidade que a ensejam. Salientando a jurisprudência da Corte no sentido da exigibilidade de realização de concurso público, constituindo-se exceção a criação de cargos em comissão e confiança, reputou-se desatendido o princípio da proporcionalidade, haja vista que, dos 67 funcionários da Câmara dos Vereadores, 42 exerceriam cargos de livre nomeação e apenas 25, cargos de*

*provimento efetivo. Ressaltou-se, ainda, que a proporcionalidade e a razoabilidade podem ser identificadas como critérios que, essencialmente, devem ser considerados pela Administração Pública no exercício de suas funções típicas. Por fim, aduziu-se que, concebida a proporcionalidade como correlação entre meios e fins, dever-se-ia observar relação de compatibilidade entre os cargos criados para atender às demandas do citado Município e os cargos efetivos já existentes, o que não ocorreria no caso. RE 365368 AgR/SC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 22.5.2007. (RE-365368).”*

**XXIV -** O que não é possível é obter a declaração de inconstitucionalidade de qualquer lei, em tese, com fulcro no hipotético e futuro abuso de poder de atos que sequer foram praticados, e que, se o forem, ensejarão a correção deles, e não a inconstitucionalidade da lei de cuja finalidade se abusou ou desviou.

**XXV -** São as razões pelas quais, juntamente com aquelas oferecidas pelos Ministérios diretamente interessados, entre eles o da Justiça — e que devem integrar esta manifestação — cabe negar seguimento ao feito ou, se assim não se entender, negar-lhe provimento, prejudicada, pelos mesmos motivos, a pretensão de liminar.

Brasília, 07 de fevereiro de 2008.

  
**GALBA VELLOSO**

Consultor da União