

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

O PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT, por seu Diretório Nacional, inscrito no CNPJ/MF nº 00.676.262/0001-70, com sede no Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, nº 256, Edifício Toufic, CEP nº 70.302-000, Brasília/DF, representado por sua Presidenta, **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Senadora da República (PT/PR), RG nº 3996866-5 SSP/PR, CPF nº 676.770.619-15, endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Ala Teotônio Vilela, Gabinete nº 04, CEP nº 70.165-900, Brasília/DF, vem, respeitosamente, à presença de V. Exa., por seus procuradores ao final assinados, propor, com fundamento nos arts. 102, I, 'a', e 103, VIII, ambos da Constituição Federal, bem como no art. 2º, VIII, da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, a presente

1

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR

em face dos arts. 1º, parágrafo único, I, e 5º, do Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019, em manifesta ofensa à competência legal (arts. 5º, II, 48, XI, 84, VI, a, e 88, da CF/88), bem como os princípios da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), e da participação popular (art. 1º, *caput*, parágrafo único, da CF/88), pelas razões de fato e de direito abaixo expendidas.

I. DO CABIMENTO E DA LEGITIMIDADE ATIVA

1. O controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) está fundamentado no art. 102, I, 'a', da CF/88:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

2. Assim, ofensas à Constituição da República perpetradas por lei ou ato normativo federal ou estadual reclamam a propositura da ADI junto ao STF, cuja legitimação é estabelecida pelo próprio texto constitucional, *in verbis*:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

3. Nesse particular, levando em conta que o dispositivo constitucional em questão indica expressamente a legitimação ativa dos “*partido[s] político[s] com representação no Congresso Nacional*” para propor a ADI, é patente a legitimidade dos partidos políticos já qualificados para ajuizar a presente ação, tendo em vista possuírem notória representação no Congresso Nacional, não incidindo as restrições decorrentes da

exigência jurisprudencial quanto à pertinência temática nas ações diretas (ADI nº 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello).

4. Indo além e, em atenção ao comando constitucional, o legislador ordinário editou a Lei nº 9.868/99 estabelecendo as regras processuais e requisitos da referida ação, os quais remontam à exposição clara da lei ou do ato normativo vergastado.

5. Nesse caso, a inconstitucionalidade está materializada nos artigos 1º, parágrafo único, I, e 5º, do Decreto nº 9.759/2019, os quais extinguem colegiados da administração pública federal:

Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por:

I - decreto, incluídos aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem;

[...]

Art. 5º A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.

6. Com efeito, importa frisar que o Decreto em apreço, haja vista tratar-se de decreto autônomo – ao extrapolar o caráter meramente regulamentar –, se enquadra no conceito de “*ato normativo federal*” suscetível ao controle de constitucionalidade exercido pelo STF via ADI. Nesse sentido:

1. INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Objeto. Admissibilidade. **Impugnação de decreto autônomo**, que institui benefícios fiscais. **Caráter não meramente regulamentar**. Introdução de novidade normativa. Preliminar repelida. Precedentes. Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou **introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade**.

[...]

(ADI 3664, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011, DJe-181 DIVULG 20-09-2011 PUBLIC 21-09-2011 EMENT VOL-02591-01 PP-00017 RTJ VOL-00219-01 PP-00187)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - OBJETO - DECRETO. **Uma vez ganhando o decreto contornos de verdadeiro ato normativo autônomo, cabível é a ação direta de inconstitucionalidade.** Precedente: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.590/SP, Plenário, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, com aresto veiculado no Diário da Justiça de 15 de agosto de 1997.

[...]

(ADI 1396, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/1998, DJ 07-08-1998 PP-00019 EMENT VOL-01917-01 PP-00064)

7. Sendo assim, é patente o cabimento da presente ADI em face do Decreto nº 9.759/2019. Conforme será explorado em seguida, a inconstitucionalidade impõe-se porque a extinção dos conselhos, da forma com que realizada, viola a competência legal (arts. 5º, II, 84, VI, a, e 88, da CF/88), bem como os princípios da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), e da participação popular (art. 1º, *caput*, parágrafo único, da CF/88).

4

II. DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, I, C/C 5º, DO DECRETO Nº 9.759/2019.

8. Conforme se verifica dos dispositivos em comento – arts. 1º, parágrafo único, I, e 5º, Decreto nº 9.759/2019 –, o ato normativo que ora se questiona extinguiu colegiados, inclusive *“aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”*.

9. Ou seja, pretendeu-se, mediante decreto presidencial, extinguir colegiados que contam com expressa previsão legal, em evidente usurpação de iniciativa reservada.

10. Isso porque, nos termos dos arts. 48, XI, 84, VI, a, e 88, da Constituição da República:

Art. 48. Cabe ao **Congresso Nacional**, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

XI - **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública;**

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

[...]

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa **nem criação ou extinção de órgãos públicos;**

Art. 88. **A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.**

5

(grifos nossos)

11. Ou seja, a criação e extinção de órgãos da administração pública é matéria exclusiva de lei, de iniciativa do Congresso Nacional. De certo, portanto, que decretos, tal como o que ora se impugna, não possuem o condão de interferir na seara administrativa desta forma. Assim, ao fazê-lo, concretiza evidente irregularidade formal, sendo esta, inclusive, insuperável.

12. Ora, não sendo parte das competências presidenciais a normatização, por meio de decreto, acerca de criação ou extinção de órgãos, o que se verifica é a inconstitucionalidade destes dispositivos, haja vista a incompetência do Poder Executivo em legislar sobre esta matéria.

13. Ademais, ainda que não se entendesse pela violação direta dos artigos acima mencionados, há que se reconhecer que **os colegiados da administração pública que**

contam com **expressa previsão legal** não poderiam ser extintos por meio de Decreto presidencial.

14. Isso porque, no ‘decreto autônomo’, incluído pela Emenda Constitucional nº 32/2000, “a atuação do Poder Executivo **não tem força criadora autônoma, nem padece dotada de condições para inovar decisivamente na ordem jurídica, uma vez que se cuida de atividades que, em geral, estão amplamente reguladas na ordem jurídica**”.¹

15. Ou seja, trata-se de instrumento normativo de caráter eminentemente infralegal e, conseqüentemente, hierarquicamente inferior aos instrumentos legislativos.

16. Desta forma, extinguir, mediante decreto, colegiados **com expressa previsão legal** trata-se de manifesta contrariedade à hierarquia das normas. Ora, o decreto em apreço não tem o condão de revogar disposições legais, de modo que do art. 1º, parágrafo único, I, c/c 5º do Decreto nº 9.759, afigura-se inconstitucional.

6

III. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DOS ARTS. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, I, E 5º DO DECRETO Nº 9.759/2019.

a) Da violação ao princípio da segurança jurídica

17. De acordo com a redação do art. 5º do Decreto em comento, “a partir do dia 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata esse Decreto”. Ou seja, não foram mencionados os colegiados aos quais pretendeu alcançar por meio do referido ato normativo.

18. A normatização, nestes termos, na gravidade que representa a extinção de um sem-número de colegiados da administração pública – nos quais se incluem conselhos, comitês, comissões, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, e salas, nos termos dos incisos do art.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 4. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2009, p. 960.

2º do decreto –, representa evidente instauração de insegurança jurídica generalizada dentro da administração pública.

19. A incerteza a respeito dos colegiados que são ou não objeto da presente medida extrema, portanto, representa **violação ao princípio da segurança jurídica, previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.**

20. O princípio constitucional em apreço visa garantir a previsibilidade e estabilidade às relações jurídicas, inclusive àquelas envolvendo a administração ou o poder público. Assim, a ausência de menção aos colegiados atingidos pela medida – bem como o caráter genérico, abstrato e questionável dos critérios adotados –, é situação na qual deve ser garantida a segurança jurídica.

21. Assim, tendo em vista a amplitude do que determinado pelo art. 5º do Decreto nº 9.759/2019, e a instauração de incerteza e insegurança jurídica a respeito de um sem-número de colegiados, há que se reconhecer a inconstitucionalidade do dispositivo, nos termos do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

7

b) Da violação ao princípio da participação popular

22. Por fim, há que se reconhecer o papel que os colegiados exercem dentro da democracia participativa sobre a qual se instaura o Estado Democrático de Direito.

23. Isso porque os Conselhos, previstos pela Política Nacional de Participação Social e pelo Sistema Nacional de Participação Social, em seu caráter consultivo, representam instrumento de aproximação entre a sociedade civil e o governo.

24. Neste contexto, importante destacar que a participação política dos cidadãos não se resume, e nem poderia, ao voto quando das eleições dos poderes executivo e legislativo. Este envolvimento com a gestão do país abarca também as outras esferas de inclusão da

população nas esferas decisórias e, inclusive, a possibilidade de fiscalizar as atividades exercidas por aqueles eleitos pelo voto popular.

25. Há que se reconhecer, portanto, a relação estreita entre os meios de envolvimento popular com a gestão do país e a consolidação da democracia, que se concretiza com a livre circulação de informação e com a interferência direta dos cidadãos e das cidadãs nas políticas públicas direcionadas diretamente a eles e elas.

26. A demanda por espaços participativos no processo administrativo decisório tornou-se um tema importante com a passagem do modelo de Estado liberal do século XIX para o Estado social do século XX, prestador de serviços, e a crescente assunção de competências normativas pelo Poder Executivo. Diferentemente do Poder Legislativo, onde as várias correntes políticas podem se fazer representar mais facilmente, a estrutura tradicional do Poder Executivo oferece alguns obstáculos ao pluralismo no processo decisório. A criação de mecanismos de participação social na Administração Pública busca neutralizar o *deficit* democrático produzido pelo deslocamento do *locus* de produção normativa.

8

27. Em um contexto de expansão da democracia, os processos de democratização passam a ser vistos como um imperativo também em relação à Administração Pública, que constitui a face mais visível do poder do Estado, com a qual o cidadão tem um contato mais direto e frequente.

28. Assim, os Conselhos, ao ampliarem a participação democrática do povo nos rumos das políticas públicas ou na efetivação dos direitos garantidos legal e constitucionalmente, representam inquestionável ferramenta de efetivação da democracia brasileira.

29. Promover a aproximação entre a sociedade e o aparelho estatal criado para servi-la possibilita que se colham elementos para melhor orientar decisões estatais, além de conferir a elas maior legitimidade. Como fruto da interação, cidadãos partícipes também passam a ter ciência das próprias constrições materiais à ação administrativa, o que lhes permite adaptar suas expectativas às condicionantes do mundo real.

30. A Constituição Federal de 1988 prevê algumas modalidades de interveniência da sociedade civil no planejamento, na gestão e na fiscalização de políticas públicas, conforme pode ser verificado no seguinte dispositivo:

Art. 10. É assegurada a **participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos** em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

31. Os dispositivos constitucionais que tratam da matéria são indicadores de uma orientação geral do constituinte em assegurar a ampla participação dos cidadãos na condução dos assuntos estatais, abertura que liga a Administração Pública à sociedade, e que também constitui-se em exigência do princípio do Estado Democrático de Direito, enxergado como um princípio de organização do Estado, que pugna seja a Administração Pública estruturada de acordo com a lógica consentânea de soberania popular. É nessa linha que alguns autores tratam da existência de um princípio constitucional implícito da participação.

9

32. Apenas a título de exemplo, cite-se o Conselho de Recurso do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN) – que exerce função de órgão recursal –. Sua extinção, pois, ao não indicar o órgão encarregado pela sucessão, gera conflitos em torno das atividades que devem ser exercidas, pois permanecerão – por tempo indeterminado – sem responsáveis pela execução.

33. Outro caso a ser mencionado é o da Comissão Interministerial de Governança (CGPAR) – que cuida das participações societárias –. Isso porque, esta possui uma série de obrigações a cumprir perante o Tribunal de Contas da União. Órgãos como este prestam contas ao TCU em virtude das políticas que fomentam, consequentemente, a extinção indiscriminada tem – ainda – o condão de ferir o princípio da prestação de contas.

34. No caso dos conselhos ligados ao meio ambiente – como é o caso da Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO) e da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) –, esta extinção também

representa mácula ao princípio do não retrocesso. Isso porque a questão ambiental – paulatinamente e mediante esforços – passou a ser encarada com a seriedade que demanda, haja vista o grande impacto na vida dos cidadãos e cidadãs.

35. Ainda em observância ao princípio do não retrocesso, cita-se a Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE). Ora, inquestionável a importância da pauta encampada pelo referido colegiado; a busca pelo trabalho digno em detrimento às práticas análogas à escravidão trata-se de verdadeiro marco civilizatório cujo regresso deve ser afastado a todo custo.

36. Há, portanto, que se considerar, de forma individualizada, a função destes colegiados e os impactos formais e materiais que a extinção, nos termos do Decreto ora impugnado, pode gerar.

37. Assim, sendo a existência destes espaços crucial para a efetividade da democracia no sistema republicano, há que se privilegiar o disposto o art. 1º, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

38. A supressão de meios efetivos de inclusão do povo nos meios deliberativos e fiscalizatórios representa, portanto, o caminho inverso a que deve se privilegiar. O disposto no decreto ora questionado, na verdade, prioriza a gestão autoritária e distante do povo, de onde emana todo o poder – conforme previsão constitucional.

39. Aqueles que são eleitos, desta forma, distante de possuírem a liberalidade de decidir conforme as próprias convicções, são representantes do povo e devem agir com responsabilidade que tal situação requer. Abusar deste poder, que não lhe pertence, é agir com o despotismo inadmissível em um Estado Democrático de Direito.

40. Assim, pela violação aos princípios republicano, democrático, e da participação popular, há que se reconhecer a manifesta inconstitucionalidade do Decreto nº 9.759/2019, que, no seu art. 5º, extingue um sem-número das instâncias representativas populares que são os colegiados da administração pública federal.

III. DA MEDIDA LIMINAR

41. Conforme estabelecido no art. 10, §3º, da Lei nº 9.868/99, o Pleno desta Eg. Corte pode conceder liminar *inaudita altera parte* em caso de excepcional urgência, sendo que, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil² (“CPC”), faz-se necessário evidenciar a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

11

42. Assim, é flagrante a violação perpetrada pelo Decreto nº 9.759/2019 em face das regras de competência legislativa e hierarquia entre normas, bem como dos princípios da segurança jurídica, republicano, democrático e da participação popular, na medida em que extingue colegiados da administração pública que garantem a participação política da população.

43. Isso sem contar que alguns dos colegiados a que se pretende excluir possuem expressa previsão legal. Evidente, assim, o *fumus boni iuris*.

44. Ademais, conforme previsão temporal contida no art. 5º do ato normativo ora impugnado, a referida extinção ocorrerá a partir do dia 28 de junho de 2019, ou seja, em

² Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

pouco mais de dois meses, de modo que é iminente e tem data marcada a concretização da violação ao texto constitucional.

45. Nesse patamar, caso não se suspenda imediatamente os dispositivos do Decreto nº 9.759/2019 que determina a exclusão destes colegiados, as entidades atingidas – e todas e todos que as compõem – certamente estarão comprometidas. É notório, portanto, o *periculum in mora*.

46. Indo além, em hipóteses como a presente, o STF reconhece, por presunção, o perigo da demora (*in casu*, plenamente demonstrado supra) em face da inconstitucionalidade evidente, pois, na medida em que se observam comprometidos princípios básicos do Estado Democrático de Direito, verifica-se o abalo da estabilidade da própria ordem constitucional. Observe:

Senhor Presidente, em vários precedentes, nesta Casa, tenho acentuado que, na ação direta de inconstitucionalidade, **se manifesta a inconstitucionalidade arguida, a suspensão liminar se impõe sem outros requisitos.**

Parece-me, como efeito, que, **se a mera plausibilidade da arguição é legítima, quando somada a razões de conveniência, sejam elas, ou não, as do periculum in mora, a evidência da inconstitucionalidade impõe a suspensão imediata, porque traz em si mesma a necessidade de pôr cobro, de logo, à ofensa já verificada da ordem jurídica fundamental.**

A essa conclusão, Senhor Presidente, não afasto que possa haver temperamentos e objeções, se se cuida de norma que afete interesses privados, reparáveis. Mas, a mim, ela **me parece indiscutível, quando se cuida do restabelecimento de princípios básicos do regime constitucional de poderes, cuja ofensa continuada é, por si mesma, o maior periculum in mora que se possa configurar.**

(STF, ADI 293, rel. min. Sepúlveda Pertence)

47. Dessa forma, demonstrada a presença dos requisitos autorizadores, a concessão de liminar para suspender a eficácia dos arts. 1, parágrafo único, I, e 5º, do Decreto nº 9.759/2019 é medida essencial ao cumprimento da Constituição da República de 1988.

IV. CONCLUSÃO

48. Ante o exposto, frente à flagrante inconstitucionalidade narrada na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, requer:

- a) A concessão da medida cautelar *inaudita altera parte*, com base no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/99, para suspender imediatamente a eficácia dos arts. 1, parágrafo único, I, e 5º, do Decreto nº 9.759/2019, que determinam a exclusão de colegiados da administração pública federal;
- b) A intimação do Presidente da República para, querendo, se manifestar, nos termos do art. 6º da Lei nº 9.868/99.
- c) A notificação sucessiva do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União e do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República para que emitam parecer, nos termos do art. 103, §§1º e 3º, da CF/88, e do art. 8º, da Lei nº 9.868/99.
- d) Ao final, a procedência do pedido de mérito para que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1, parágrafo único, I, e 5º, do Decreto nº 9.759/2019, que determinam a exclusão de colegiados da administração pública federal, haja vista:
 - a. A incompetência do Chefe do Poder Executivo para tratar de criação e extinção de órgãos públicos;
 - b. A violação da hierarquia entre normas, uma vez que o decreto ora impugnado não tem o condão de alterar disposições de lei;
 - c. A violação ao princípio da segurança jurídica, ao não especificar os colegiados administrativos atingidos pela norma;

13

- d. A violação ao princípio da participação popular, uma vez que extingue instituições que garantem a efetividade da democracia participativa.

49. Pugna, ainda, pelo prazo de 15 dias para juntada do instrumento de procuração.

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 15 de abril de 2019.

Eugênio José Guilherme de Aragão
OAB/DF 4.935

Angelo Longo Ferraro
OAB/DF 37.922

14

Marcelo Winch Schmidt
OAB/DF 53.599

Miguel Filipi Pimentel Novaes
OAB/DF 57.469

Rachel Luzardo de Aragão
OAB/DF 56.668

Gabriel Brandão Ribeiro
OAB/DF 48.837

Carolina Freire Nascimento
OAB/DF 59.687