

*Supremo Tribunal Federal*

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA

D.J. 19.12.2003

EMENTÁRIO Nº 2137-1

20/11/2003

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 43-2  
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO

AGRAVANTE(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADVOGADO(A/S) : PEDRO GORDILHO E OUTRO(A/S)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL ADVERSANDO DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, UMA VEZ QUE, À LUZ DA LEI Nº 9.882/99, ESTA DEVE RECAIR SOBRE ATO DO PODER PÚBLICO NÃO MAIS SUSCETÍVEL DE ALTERAÇÕES. A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO NÃO SE INSERE NA CONDIÇÃO DE ATO DO PODER PÚBLICO PRONTO E ACABADO, PORQUE AINDA NÃO ULTIMADO O SEU CICLO DE FORMAÇÃO.

ADEMAIS, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL TEM SINALIZADO NO SENTIDO DE QUE A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL VEIO A COMPLETAR O SISTEMA DE CONTROLE OBJETIVO DE CONSTITUCIONALIDADE. ASSIM, A IMPUGNAÇÃO DE ATO COM TRAMITAÇÃO AINDA EM ABERTO POSSUI NÍTIDA FEIÇÃO DE CONTROLE PREVENTIVO E ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE, O QUAL NÃO ENCONTRA SUPORTE EM NORMA CONSTITUCIONAL-POSITIVA.

AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo.

Brasília, 20 de novembro de 2003.

MAURÍCIO CORRÊA

- PRESIDENTE

  
CARLOS AYRES BRITTO

- RELATOR



AG.REG.NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 43-2  
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO

AGRAVANTE(S) : PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADVOGADO(A/S) : PEDRO GORDILHO E OUTRO(A/S)

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - (Relator): Trata-se de agravo regimental interposto pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT, adversando decisão de minha autoria, que negou seguimento à argüição de descumprimento de preceito fundamental.

2. A decisão agravada está assim redigida:

"1. Cuida-se de argüição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida liminar, por meio da qual o Partido Democrático Trabalhista - PDT postula o trancamento da PEC nº 40, ao argumento de que a referida proposta tende a abolir os direitos e garantias individuais e a separação dos Poderes (art. 60, § 4º, III e IV, CF).

2. Da leitura da inicial, constata-se que o ato contra o qual se insurge o argüente é a própria PEC nº 40, senão veja-se:

"II - Indicação do ato mencionado

17. Proposta de emenda à Constituição - PEC 40/03, já em trâmite nas Comissões do Congresso, modificativa dos arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, e do art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (dcc. anexo nº 3)."

(fls. 09)



3. À luz do art. 1º, caput, da Lei nº 9.882/99, a argüição de descumprimento de preceito fundamental deve recair sobre ato do Poder Público. Confira-se:

"Art. 1º - A argüição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público".

4. É de se reconhecer, contudo, que a proposta de emenda constitucional não se insere na qualidade de ato do Poder Público, porquanto este pressupõe algo já definido (pronto e acabado, portanto), enquanto que aquela se revela como um ato normativo *in fieri*. Logo, suscetível de alterações.

5. Nesse mesmo sentido se pronunciou a d. Procuradoria-Geral da República, verbis:

"(...)

5. Por outra perspectiva a teor do artigo 1º, da Lei 9882/99 a argüição de que se cogita há de recair sobre ato do Poder Público.

6. Portanto, sobre algo definido, o que não se tem ante texto normativo *in fieri*.  
(...)"

6. Com estes fundamentos, e devidamente alicerçado no artigo 21, § 1º do RISTF, não conheço da presente ação constitucional, restando prejudicado o exame da medida liminar.

7. Arquivem-se os autos.  
(...)"

3. Sustenta o recorrente que a decisão atacada deve ser reformada, sob o argumento de que não é pressuposto de cabimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental que o ato do poder público por ela impugnado surja pronto e acabado.



4. Às fls. 164, encaminhei os autos ao douto Procurador-Geral da República, o qual se manifestou pelo desprovemento do agravo.

5. É o relatório.

\*\*\*\*\*

FJM/dfm



AG.REG.NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 43-2  
DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO - (Relator): Feito o relatório, passo ao voto.

6. Não assiste razão ao agravante.

7. Começo por anotar que, ao negar seguimento à argüição de descumprimento de preceito fundamental, ressaltei que o argüente, ora agravante, se insurgiu contra a proposta de Emenda Constitucional n° 40, sendo esta, portanto, o suposto ato oficial questionado pelo acionante.

8. Pois bem, à luz do art. 1º, *caput*, da Lei n° 9.882/99, parece-me fácil concluir que a argüição de descumprimento de preceito fundamental deve recair mesmo sobre ato do Poder Público. Entretanto, é do meu pensar que a norma sob exame também exige que o ato impugnado esteja pronto e acabado; vale dizer, não mais suscetível de alterações materiais, pelo fato de haver ultimado o respectivo ciclo de formação.



9. Deveras, a proposta de emenda à Constituição é algo ainda em processo de elaboração, sobretudo porque é sabido que o texto original pode ser modificado em razão dos debates que geralmente espocam entre os parlamentares. Veja-se, a propósito, o que afirma o próprio agravante às fls. 137:

"(...)  
7. Evidentemente, nesse interstício entre a iniciativa e a promulgação ocorrem alterações no texto, resultantes do diálogo político nas casas legislativas.  
(...)"

10. Ademais, este excelso Pretório tem sinalizado no sentido de que a arguição de descumprimento de preceito fundamental veio a completar o sistema de controle objetivo de constitucionalidade. Se assim é, cumpre ponderar que o manejo da arguição de descumprimento de preceito fundamental, impugnando ato com tramitação em aberto, ostenta nítida feição de controle preventivo de constitucionalidade em abstrato. Controle esse que, na esteira da remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não encontra nenhum suporte em norma integrante do Ordenamento Jurídico pátrio. Confira-se, à guisa de ilustração, o aresto da ADI 466, Rel. em. Min. Celso de Mello, DJU 10.05.91, *in verbis*:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE —  
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL —  
INSTITUIÇÃO DA PENA DE MORTE MEDIANTE PRÉVIA  
CONSULTA PLEBISCITÁRIA — LIMITAÇÃO MATERIAL

2



EXPLÍCITA DO PODER REFORMADOR DO CONGRESSO NACIONAL (ART. 60, PAR. 4º, IV) — INEXISTÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO ABSTRATO (EM TESE) NO DIREITO BRASILEIRO — AUSÊNCIA DE ATO NORMATIVO — NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA.

O direito constitucional positivo brasileiro, ao longo de sua evolução histórica, jamais autorizou - como a nova Constituição promulgada em 1988 também não o admite - o sistema de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, em abstrato. Inexiste, desse modo, em nosso sistema jurídico, a possibilidade de fiscalização abstrata preventiva da legitimidade constitucional de meras proposições normativas pelo Supremo Tribunal Federal.

Atos normativo 'in fieri', ainda em fase de formação, com tramitação procedimental não concluída, não ensejam e nem dão margem ao controle concentrado ou em tese de constitucionalidade, que supõe - ressalvadas as situações configuradoras de omissão juridicamente relevante - a existência de espécies normativa definitivas, perfeitas e acabadas. Ao contrário do ato normativo - que existe e que pode dispor de eficácia jurídica imediata, constituindo, por isso mesmo, uma realidade inovadora da ordem positiva -, a mera proposição legislativa nada mais encerra do que simples proposta de direito novo, a ser submetida à apreciação do órgão competente, para que de sua eventual aprovação, possa derivar, então, a sua introdução formal no universo jurídico.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem refletido claramente essa posição em tema de controle normativo abstrato, exigindo, nos termos do que prescreve o próprio texto constitucional - e ressalvada a hipótese de inconstitucionalidade por omissão - que a ação direta tenha, e só possa ter, como objeto juridicamente idôneo, apenas leis e atos normativos, federais ou estaduais, já promulgados, editados e publicados.

A impossibilidade jurídica de controle abstrato preventivo de meras propostas de emenda não obsta a sua fiscalização em tese quando transformadas em emendas à Constituição. Estas - que não são normas constitucionais originárias, - não estão excluídas, por isso mesmo, do âmbito do controle sucessivo ou repressivo de constitucionalidade.

O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado a decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF art. 60, par. 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune a ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no par. 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao poder legislativo da união, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade."

8. Com estes fundamentos, o meu voto é pelo desprovimento do presente recurso.

\* \* \* \* \*



FJM/dfm



PLENÁRIO


EXTRATO DE ATA

AG.REG.NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 43-2  
PROCED.: DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. CARLOS BRITTO  
AGTE.(S): PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT  
ADV.(A/S): PEDRO GORDILHO E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por decisão unânime, negou provimento ao agravo. Votou o Presidente, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Cezar Peluso. Plenário, 20.11.2003.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

  
Luiz Tomimatsu  
Coordenador