TUTELA PROVISÓRIA NA AÇÃO ORIGINÁRIA 2.441 SÃO PAULO

RELATOR	**: MIN. CELSO DE MELLO**
AUTOR(A/S)(ES)	: RUBENS ALBERTO GATTI NUNES
ADV.(A/S)	: RUBENS ALBERTO GATTI NUNES
ADV.(A/S)	: PAULO HENRIQUE FRANCO BUENO
RÉU(É)(S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RÉU(É)(S)	: SENADO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO: Trata-se de "*ação popular*", com pedido de tutela provisória, **ajuizada**, *inicialmente*, **perante** a Justiça Federal **de primeira** instância, **contra** a União Federal **e** o Senado Federal, **com o objetivo** de declarar a inconstitucionalidade **do PLC** nº 27/2016, que "*Dispõe sobre o subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal referido no inciso XV do art. 48 da Constituição Federal, e dá outras providências*".

Ao apreciar *a presente causa*, o Juízo da 6ª Vara Federal de Campinas (Seção Judiciária de São Paulo) **declinou** de sua competência **e ordenou a remessa** dos autos a esta Suprema Corte (**CF**, art. 102, I, "**n**"), **eis que existiria** – *segundo aquele Juízo* – **interesse direto e geral** *de todos os membros* da Magistratura na resolução da controvérsia.

Sendo esse o contexto, **cumpre analisar**, *preliminarmente*, **se se revela caracterizada**, na espécie, **hipótese** de instauração *da competência originária* desta Corte Suprema.

E, *ao fazê-lo*, **ressalto** que a regra **inscrita** no art. 102, I, "**n**", da Constituição, **para viabilizar** o reconhecimento da competência originária do Supremo Tribunal Federal, **impõe que se configure**, *em cada caso ocorrente*, **além da existência** de interesse, direto **ou** indireto, de "*(…)* ***todos os membros*** *da magistratura (…)*", **também** *o caráter exclusivo do direito por eles vindicado*.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

É que, *como se sabe*, **a jurisprudência** desta Corte **firmada** em tema de aplicabilidade da regra de competência **consubstanciada** no art. 102, I, "**n**", *primeira parte*, da Constituição Federal **supõe**, *para incidir*, **a existência** *de interesse exclusivo* da Magistratura, **ausente**, *contudo*, na espécie destes autos **pelo fato** de a matéria concernente *ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal* **mostrar-se** *de interesse geral e comum* **a outras** categorias funcionais (**como**, *p. ex.*, os Defensores Públicos, os membros integrantes de Tribunais de Contas, os Procuradores de Estado, os Procuradores do Distrito Federal **e** os Procuradores Municipais, **estes** por força de julgamento plenário do Supremo Tribunal Federal **proferido**, *sob regime de repercussão geral*, **no RE 663.696/MG**, Rel. Min. LUIZ FUX), **considerados**, *nesse contexto*, a própria disciplina constitucional do *teto remuneratório* (**CF**, art. 37, XI) **e** o escalonamento vertical dela decorrente.

Desse modo, ao fixar o sentido **e** o alcance da regra constitucional inscrita no art. 102, I, "**n**", da Carta Política, **esta** Suprema Corte **delimitou-lhe**, *em sucessivos pronunciamentos*, **o âmbito** de incidência **e** aplicabilidade, **ressaltando** *que falecerá competência originária* ao Supremo Tribunal Federal **quando** o objeto da causa **não envolver** direitos, interesses **ou** vantagens que digam respeito, *unicamente*, à própria Magistratura (**RTJ 128/475**, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI – **RTJ 138/3**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RTJ 138/11**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **RTJ 144/349**, Rel. Min. MOREIRA ALVES – **RTJ 147/179**, Red. p/ o acórdão Min. ILMAR GALVÃO – **AO 662-MC/PE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 955-AgR/ES**, Rel. Min. ELLEN GRACIE – **AO 1.635-TA/MS**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 1.651-TA/ES**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 1.688/SC**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **AO 1.775/DF**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, *v.g.*):

> "***SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA (CF, ART. 102, I, 'N') – NORMA DE DIREITO ESTRITO – MAGISTRADOS QUE PRETENDEM***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

AO 2441 TP / SP

> *A PERCEPÇÃO DO ADICIONAL DE 1/3 SOBRE OS DOIS PERÍODOS ANUAIS DE FÉRIAS A QUE FAZEM JUS – VANTAGEM* ***QUE NÃO É EXCLUSIVA*** *DA MAGISTRATURA – AÇÃO AJUIZÁVEL* ***EM PRIMEIRA INSTÂNCIA – INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA*** *DO STF –* ***AGRAVO IMPROVIDO****.*
>
> *– **A jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal – **tendo presente** a interpretação dada ao preceito constante do art. 102, I, '**n**', da Constituição (**RTJ** 128/475 – **RTJ** 138/3 – **RTJ** 138/11, v.g.) – **firmou-se** no sentido **de não reconhecer** a competência originária desta Corte, **sempre** que a controvérsia envolver vantagens, direitos ou interesses **comuns** à magistratura **e a outras** categorias funcionais.*
>
> *– O direito reclamado – **analisado** na perspectiva do estatuto jurídico pertinente à Magistratura – **não tem** qualquer conotação de natureza corporativo-institucional (**pois é também titularizado** pelos representantes do Ministério Público **e** membros integrantes dos Tribunais de Contas) **e não se restringe**, por isso mesmo, **apenas** àqueles que estejam investidos no desempenho de cargos judiciários.*
>
> *– **Enquanto houver um único** Juiz **capaz** de decidir a causa **em primeira** instância, **não será lícito deslocar** para o Supremo Tribunal Federal, **com apoio** no art. 102, I, '**n**', da Constituição, **a competência** para o processo e julgamento da ação promovida **pela quase** totalidade dos magistrados estaduais.*
>
> *– **Eventual** recurso de apelação **a ser interposto** contra a decisão do magistrado **de primeiro** grau – **que é** o órgão judiciário competente para apreciar a causa – **deslocar-se-á**, 'per saltum', para o Supremo Tribunal Federal, **desde** que se evidencie a ocorrência de impedimento/suspeição **de mais** da metade dos Desembargadores componentes do Tribunal de Justiça do Estado.* ***Precedentes:*** ***AO 263/SC*** *(Questão de Ordem), Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE –* ***AO 378/SC****, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, v.g.."*
>
> (**RTJ 164/840**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Isso significa que, **se** os interesses, direitos **ou** vantagens constituírem situações **comuns** *a outras categorias funcionais* – **como**, *p. ex.*, **aquelas** acima referidas, **tratando-se** *do teto remuneratório do funcionalismo*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

público –, **descaracterizar-se-á**, *em função desse estado de comunhão jurídica*, **a própria** "*ratio essendi*" **justificadora** *da especial competência originária* do Supremo Tribunal Federal **instituída** pela Constituição da República.

Considerando, *portanto*, que a matéria em exame **não** revela a existência, *na espécie*, **de interesse privativo e exclusivo da Magistratura**, **não há como reconhecer** ocorrente, *no caso*, a hipótese de competência originária do Supremo Tribunal Federal **prevista** no art. 102, I, "**n**", da Constituição.

É preciso ter presente, *no ponto*, **que a competência originária** do Supremo Tribunal Federal, **por qualificar-se** como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração **essencialmente** constitucional – **e ante o regime de direito estrito** a que se acha submetida –, **não comporta a possibilidade** de ser estendida a situações **que extravasem** os rígidos limites fixados, em "*numerus clausus*", **pelo rol exaustivo** inscrito no art. 102, I, da Carta Política, **consoante adverte a doutrina** (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**", vol. 2/217, 1992, Saraiva) **e proclama a jurisprudência** desta própria Corte (**RTJ** 43/129 – **RTJ** 44/563 – **RTJ** 50/72 – **RTJ** 53/776):

> *"**A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** – **CUJOS FUNDAMENTOS REPOUSAM NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA** – **SUBMETE-SE A REGIME DE DIREITO ESTRITO***
>
> *– **A competência originária** do Supremo Tribunal Federal, **por qualificar-se** como um complexo de atribuições jurisdicionais de extração **essencialmente** constitucional – **e ante o regime de direito estrito** a que se acha submetida –, **não comporta** a possibilidade de ser estendida a situações **que extravasem** os limites fixados, em 'numerus clausus', **pelo rol exaustivo** inscrito no art. 102, I, da Constituição da República. **Precedentes**.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

> *O* ***regime de direito estrito*** *a que se submete a* ***definição*** *dessa competência institucional tem levado o Supremo Tribunal Federal, por efeito* ***da taxatividade*** *do rol constante da Carta Política,* ***a afastar*** *do âmbito de suas atribuições jurisdicionais* ***originárias*** *o processo e o julgamento de* ***causas*** *de natureza civil que* ***não*** *se acham inscritas no texto constitucional (...).* ***Precedentes****."*
>
> (**RTJ 171/101-102**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

A "*ratio*" **subjacente** a esse entendimento, **que acentua o caráter absolutamente estrito** da competência constitucional do Supremo Tribunal Federal, **vincula-se** à necessidade *de inibir indevidas ampliações descaracterizadoras* da esfera de atribuições institucionais desta Suprema Corte, **conforme ressaltou**, **a propósito do tema em questão**, em voto vencedor, o saudoso Ministro ADALÍCIO NOGUEIRA (**RTJ** 39/56-59, **57**).

Impende salientar, *por relevante*, que essa **mesma** diretriz jurisprudencial **tem sido observada** *em sucessivos julgamentos* no âmbito desta Corte Suprema **a propósito** *de questão pertinente a vantagens pecuniárias* **comuns** à magistratura **e**, *também*, a outras categorias funcionais (**AO 1.743-AgR/DF**, Red. p/ o acórdão Min. EDSON FACHIN – **AO 1.769-AgR/DF**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **AO 1.774--AgR/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 2.012-AgR/RJ**, Rel. Min. LUIZ FUX – **AO 2.339/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **AO 2.362/DF**, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, *v.g.*):

> ***"AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO ORIGINÁRIA. MAGISTRADO. AUXÍLIO MORADIA. LOCALIDADE DE DIFÍCIL ACESSO. SIMETRIA COM MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LC 75/93. CIRCUNSTÂNCIA EXCEPCIONAL. INEXISTÊNCIA DE DIREITO EXCLUSIVO DA MAGISTRATURA. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO FORMAL DE MAIS DA METADE DOS MEMBROS DO TRIBUNAL DE ORIGEM. INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.***

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

> ***1. A instauração de competência originária do Supremo Tribunal Federal com fundamento no art. 102, I, 'n', da Constituição Federal depende da existência de interesse*** *(direto ou indireto)* ***da totalidade*** *da magistratura nacional* ***no julgamento*** *da causa* ***e que este não revele pretensão passível de ser repetida por outras carreiras do serviço público. Precedentes: AO 2.126****, redator para acórdão Min. Edson Fachin, DJe 9.3.2017;* ***Rcl*** *16.597, Rel. Min. Teori Zavascki, Dje 19.02.2014.*
>
> ***2. Na espécie, pleiteia-se o pagamento de auxílio-moradia*** *com fundamento no art. 227, VIII, da LC 75/93* ***e na simetria entre as carreiras da Magistratura e do Ministério Público Federal****, em razão do exercício de funções em município classificado pela Portaria-PGR 484/2006 como localidade de difícil acesso.*
>
> ***3. A causa de pedir revela circunstância excepcional que interessa apenas a magistrados lotados em municípios considerados de difícil acesso, e não a toda a magistratura.***
>
> ***Agravo regimental a que se nega provimento.***"
>
> (**AO 2.059-AgR/PR**, Rel. Min. EDSON FACHIN – **grifei**)

Cabe registrar, *ainda*, **que o eventual reconhecimento** da competência originária do Supremo Tribunal Federal, **com fundamento** no art. 102, I, "**n**", da Constituição da República, para processar e julgar causas cujo objeto envolva **vantagens comuns** *tanto a magistrados como a servidores públicos em geral* **culminaria por transformar** esta Corte **em verdadeiro** "*forum attractionis*" **de múltiplas demandas** que, *na realidade*, **poderiam** (**e deveriam**) ser resolvidas pelas instâncias judiciárias de primeiro grau, **inclusive pelos próprios** Juizados Especiais Cíveis, **a depender**, *nesta hipótese*, do valor da causa.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

Mesmo que se revelasse lícito superar **essa questão prévia**, **concernente** *à falta de competência originária* do Supremo Tribunal Federal, *ainda assim não se mostraria possível* admitir o processamento **desta** "*ação popular*".

Com efeito, a análise da postulação **deduzida** nesta causa **evidencia** que, *nela*, o autor busca, *unicamente*, o reconhecimento, *em abstrato*, da inconstitucionalidade da proposição legislativa ora impugnada, **sem** que esse pleito guarde *qualquer conexão* **com uma dada situação concreta**.

Cumpre enfatizar, *no ponto*, que o magistério doutrinário **tem entendido** *ser juridicamente inadmissível* **a utilização da ação popular** *como instrumento viabilizador* **do controle jurisdicional** *de leis em tese* (**e**, "*a fortiori*", **de simples** proposição legislativa, *como na espécie*), **a revelar**, *em consequência*, no contexto ora referido, *o inteiro descabimento da* "*actio popularis*", **consoante advertem** *autores eminentes* (PINTO FERREIRA, "**Comentários à Constituição Brasileira**", vol. 1/213, 1989, Saraiva; ALEXANDRE DE MORAES, "**Direito Constitucional**", p. 216, item n. 8.4, 35ª ed., 2019, Gen/Atlas; UADI LAMMÊGO BULOS, "**Constituição Federal Anotada**", p. 388, item n. 4, 6ª ed., 2005, Saraiva; HELY LOPES MEIRELLES, ARNOLDO WALD e GILMAR FERREIRA MENDES, "**Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**", p. 186, item n. 4, 35ª ed., 2013, Malheiros, *v.g.*), **sendo de destacar-se**, *em razão de sua precisa lição*, **o ensinamento** de WALBER DE MOURA AGRA ("**Curso de Direito Constitucional**", p. 220, item n. 10.5, 4ª ed., 2008, Gen/Forense):

> "***Como limites à ação popular, a doutrina e a jurisprudência têm elencado a impossibilidade de sua impetração contra lei em tese****, como instrumento de controle de constitucionalidade, em virtude da soberania popular, que ampara os atos legislativos, bem como contra decisões judiciais.*" (**grifei**)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

Não constitui demasia assinalar, *ainda*, **que assim se tem orientado a jurisprudência** *dos Tribunais em geral* (**RT** 220/367 – **RT** 623/155 – **RT** 783/267 – **RT** 786/397 – **RT** 796/392, *v.g.*), **inclusive** *a desta Suprema Corte* (**Rcl 1.017/SP**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, *v.g.*):

> *"**AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO ORIGINÁRIA**. **MAGISTRADOS**. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. **INADEQUAÇÃO DA VIA PROCESSUAL ELEITA**. AÇÃO POPULAR QUE NÃO SE DESTINA À SUSTAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS GENÉRICOS. **INEXISTÊNCIA DE DIREITO EXCLUSIVO DA MAGISTRATURA**. **INCOMPETÊNCIA ORIGINÁRIA** DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL **A QUE SE NEGA** PROVIMENTO.*
>
> ***1**. **A ação popular**, via processual eleita pelo autor, **não pode ser utilizada como alternativa** à não propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade, **sob pena de uma ampliação indevida do rol de legitimados** previsto no art. 103 da Constituição da República. **Tal instrumento processual tem como objetivo anular atos administrativos lesivos** ao Estado, **e não a anulação de atos normativos genéricos**.*
>
> ***2**. **A competência constitucional originária** do Supremo Tribunal Federal **para a ação** prevista no art. 102, I, '**n**', da Constituição Federal, **demanda a existência** de situação **em que todos os membros** da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados **e que o direito postulado seja exclusivo da categoria**.*
>
> ***3**. **Nesse sentido**: **A jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal – **tendo presente** a interpretação dada ao preceito constante do art. 102, I, '**n**', da Constituição (**RTJ** 128/475 – **RTJ** 138/3 – **RTJ** 138/11) – **firmou-se no sentido de não reconhecer** a competência originária desta Corte, **sempre que a controvérsia** envolver vantagens, direitos ou interesses **comuns** à magistratura **e** a outras categorias funcionais (**AO 465 AgR/RS**, Rel. Min. CELSO DE MELLO).*
>
> ***4**. 'In casu', **ausente o requisito da exclusividade** do direito postulado, **não há falar** em competência desta Corte para a causa.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

> ***5***. *Agravo regimental DESPROVIDO.*"
> (**AO 1.725-AgR/DF**, Rel. Min. LUIZ FUX – **grifei**)

Na realidade, **constata-se** que esta "*ação popular*" está sendo *indevidamente* utilizada como *verdadeiro sucedâneo* de ação direta de inconstitucionalidade, para cujo ajuizamento **falece** legitimação ativa "*ad causam*" à parte autora.

Vale ressaltar, *por oportuno*, **a advertência** deste Supremo Tribunal Federal, **cujas decisões** já acentuaram, *por mais de uma vez*, **a inviabilidade** do emprego, *p. ex.*, do "*writ*" mandamental **como instrumento de controle abstrato** da validade constitucional das leis, atos normativos em geral **e** de ações ou omissões estatais (**RTJ 110/77**, Rel. Min. FRANCISCO REZEK – **RTJ 111/184**, Rel. Min. DJACI FALCÃO – **RTJ 132/1136**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *v.g.*):

> "***É plena a insindicabilidade***, *pela via jurídico-processual do mandado de segurança,* ***de atos em tese***, *assim considerados* ***os que dispõem*** *sobre situações gerais e impessoais,* ***têm*** *alcance genérico* ***e disciplinam*** *hipóteses que neles se acham abstratamente previstas.* ***O mandado de segurança não é sucedâneo*** *da ação direta de inconstitucionalidade* ***nem pode substituí-la***, *sob pena de grave deformação do instituto e inaceitável desvio de sua verdadeira função jurídico-processual.*"
> (**RTJ 132/189**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

> "***I***. *(...) Todavia,* ***se o decreto tem efeito normativo***, *genérico,* ***por isso mesmo sem operatividade imediata***, ***necessitando***, *para a sua individualização,* ***da expedição*** *de ato administrativo,* ***então contra ele não cabe*** *mandado de segurança,* ***já que***, *admiti-lo,* ***seria admitir*** *a segurança* ***contra*** *lei em tese,* ***o que é repelido*** *pela doutrina* ***e*** *pela jurisprudência (****Súmula*** *nº 266).*
> ***II***. *– Mandado de segurança* ***não*** *conhecido.*"
> (**RTJ 138/756**, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – **grifei**)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

Observo, *de outro lado*, **no caso em exame**, que, *além da indevida utilização* da ação popular **como sucedâneo** de processo de controle normativo abstrato, o autor deduz impugnação *a um mero projeto de lei* (**PLC** nº 27/2016), **o que importaria**, *se tal fosse possível*, na instauração de verdadeiro *controle preventivo* **e** *abstrato de constitucionalidade*, **de todo inviável** *em nosso sistema de direito positivo*.

É certo que o sistema de fiscalização abstrata *de caráter preventivo* **acha-se consagrado** *em diversos* ordenamentos jurídicos – **como os da Costa Rica** (art. 128), **da Itália** (art. 127 – leis regionais), **da Finlândia** (art. 19), **da República da Irlanda** (art. 26), **do Chile** (art. 82, 1º e 2º), **da França** (art. 61), **de Portugal** (art. 278) **e da Espanha** (art. 95, 2, e 161, 1, "**d**"), *v.g.* –, **cuja regulação objetiva propiciar** *o controle prévio* de constitucionalidade *de meras proposições legislativas*, **ainda não transformadas** em espécies normativas *definitivas* **e** *estáveis*. **Nesse sistema**, acha-se pressuposta uma situação jurídica **revestida** *de pré-normatividade*, **em que inexiste ato estatal** com o seu ciclo de formação **já concluído**.

Cumpre assinalar, *ainda*, **tal como adverte** EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA ("**La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional**", p. 153/154, 3ª ed., 1985, Editorial Civitas, Madrid), que, *na fiscalização preventiva em abstrato*, o Tribunal **não** desempenha **mera** função consultiva, **dado o caráter vinculante** de sua decisão, **que impede** *a própria sanção* **e** *promulgação da lei* **ou** *da emenda à Constituição*.

O direito constitucional positivo brasileiro, *no entanto*, **ao longo** de sua evolução histórica, **jamais autorizou** – *como a Constituição promulgada em 1988 também não o admite* – **o sistema de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade** *em abstrato*. **Inexiste**, *portanto*, **em nosso sistema jurídico**, a possibilidade de fiscalização abstrata **preventiva**, pelo Supremo Tribunal Federal, da legitimidade constitucional *de meras proposições normativas*.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

Atos normativos "*in fieri*", **vale dizer**, *ainda em fase de formação*, com tramitação procedimental **não** concluída, **não ensejam 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** *normativas 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**, **como o PLC** nº 27/2016 (**objeto** de impugnação **nesta** causa), **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 o processo** de fiscalização **concentrada** de constitucionalidade **tenha**, *e só possa ter*, **como objeto juridicamente idôneo**, **apenas** emendas à Constituição, leis e atos normativos, federais ou estaduais, *já promulgados*, *editados* **e** *publicados*:

> *"**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL** – INSTITUIÇÃO DA PENA DE MORTE MEDIANTE PRÉVIA CONSULTA PLEBISCITÁRIA – LIMITAÇÃO MATERIAL EXPLÍCITA DO PODER REFORMADOR DO CONGRESSO NACIONAL (ART. 60, § 4º, IV) – **INEXISTÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO ABSTRATO (EM TESE) NO DIREITO BRASILEIRO** – **AUSÊNCIA DE ATO NORMATIVO** – **NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA**.*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

– ***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 normativos '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 normativas 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. (…).*"

(**ADI 466-MC/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

Esse **mesmo** entendimento **veio a ser reafirmado** *pelo Plenário* do Supremo Tribunal Federal **em julgamento** que restou consubstanciado **em acórdão assim ementado**:

> *"AGRAVO REGIMENTAL ADVERSANDO DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO À 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."*
>
> (**ADPF 43-AgR/DF**, Rel. Min. AYRES BRITTO – **grifei**)

E é exatamente essa a situação exteriorizada **neste** processo, no qual **se postulou** a efetivação de controle abstrato de constitucionalidade *em caráter preventivo*, **sem que ainda existisse**, *formalmente*, **qualquer** ato normativo *definitivamente incorporado* ao ordenamento positivo. **O ato** aqui tratado **concerne**, *tão somente*, **a mero projeto** de lei que **sequer havia sido introduzido**, à época do ajuizamento **da presente** ação popular, **no plano** de existência jurídica, **não se ajustando**, *em consequência*, **para efeito** de fiscalização de constitucionalidade, **à noção** *de ato normativo*.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977

Cuidando-se, *pois*, **na oportunidade** da instauração **deste** processo, **de mera proposição** que, **embora aprovada** pelo Congresso Nacional, *ainda dependia de sanção presidencial*, **mostrando-se**, *por isso mesmo*, **destituída**, *naquele momento*, **da formal configuração** de ato normativo, **torna-se lícito reconhecer** *a inidoneidade* – enquanto simples **proposta** de direito novo – *do pretendido controle preventivo*, **em tese**, *de constitucionalidade*, que, *insista-se*, **só assume**, no direito positivo brasileiro, *quanto ao tempo* **ou** *ao momento de sua instauração*, **a modalidade** de controle abstrato *sucessivo* **ou** *repressivo*, **jamais**, porém, *a de fiscalização preventiva*.

Em suma: *qualquer que seja o ângulo* sob o qual se examine **esta** demanda, **não se revela viável** o seu processamento, *em sede originária*, **perante** o Supremo Tribunal Federal.

Sendo assim, *e em face das razões expostas*, **não conheço** da presente "*ação popular*" (**CPC**, art. 932, VIII, **c/c** o **RISTF**, art. 21, § 1º), **restando prejudicada**, *em consequência*, **a apreciação** do pedido de tutela provisória.

Arquivem-se estes autos.

Publique-se.

Brasília, 09 de setembro de 2019.

Ministro CELSO DE MELLO
Relator

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 81F5-150A-FB7E-37AD e senha 5B1B-52BC-F60A-0977