

08/10/2008

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.097-9
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CEZAR PELUSO**
AGRAVANTE(S) : **PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC**
ADVOGADO(A/S) : **VÍTOR JORGE ABDALA NÓSSEIS**
AGRAVADO(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. Inadmissibilidade. Art. 14, § 4º, da CF. Norma constitucional originária. Objeto nomológico insuscetível de controle de constitucionalidade. Princípio da unidade hierárquico-normativa e caráter rígido da Constituição brasileira. Doutrina. Precedentes. Carência da ação. Inépcia reconhecida. Indeferimento da petição inicial. Agravo improvido. Não se admite controle concentrado ou difuso de constitucionalidade de normas produzidas pelo poder constituinte originário.

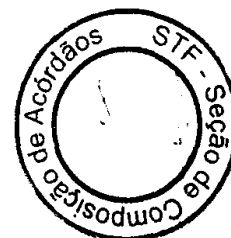
ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro GILMAR MENDES, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em desprover o recurso de agravo. Votou o Presidente, Ministro GILMAR MENDES. Ausentes, justificadamente, porque em representação do Tribunal no exterior, o Senhor Ministro RICARDO LEWANDOWSKI e, neste julgamento, o Senhor Ministro JOAQUIM BARBOSA.

Brasília, 08 de outubro de 2008.



Ministro **CEZAR PELUSO**
Relator



08/10/2008

TRIBUNAL PLENO

AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.097-9
DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. CEZAR PELUSO**
AGRAVANTE(S) : **PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC**
ADVOGADO(A/S) : **VÍTOR JORGE ABDALA NÓSSEIS**
AGRAVADO(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator): 1. Trata-se de agravo regimental contra decisão que julgou inepta a petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade, em que se pedia declaração da inconstitucionalidade da redação original do § 4º do art. 14 da Constituição Federal, nos seguintes termos:

“DECISÃO: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, em que o Partido Social Cristão postula pronúncia da inconstitucionalidade da parte final do § 4º do art. 14 da Constituição Federal (“§ 4º - são inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos”), sustentando que tal dispositivo afronta o art. 5º da própria Constituição.

Alega, em suma, que a previsão impugnada impõe discriminação contra os analfabetos, “*por uma exigência inconstitucional, descabida e inoportuna, que estabelece regra incompatível com os princípios naturais e os critérios isonômicos, gerais e coletivos da lei de um estado democrático*” (fls. 04-05). Afirma, ainda, que o preceito amplia “*a contradição estabelecida no caput do artigo 14, dizendo que ‘a soberania nacional será exercida pelo sufrágio universal... com igual valor para todos’*” (fls. 04).

Requer a concessão de medida liminar, “*para que os analfabetos possam ser votados nas eleições municipais deste ano*” (fls. 11-12).

2. O pedido é juridicamente impossível.

ADI 4.097-AgR / DF

É coisa fora de dúvida que, nos precisos termos do art. 102, I, *a*, da Constituição da República, o objeto primário da ação direta de inconstitucionalidade só pode ser lei ou ato normativo, ou, quem sabe, *rectius*, norma das classes de lei em sentido formal e material ou de ato normativo.

É certo que também pode sê-lo norma do “*dramado direito constitucional secundário, uma vez que, segundo a doutrina e a jurisprudência dominantes, a reforma constitucional deve observar não apenas as exigências formais do art. 60, I, II, III, §§ 1º, 2º, 3º, da Constituição, como também as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º). A aferição da constitucionalidade de uma emenda constitucional em sentido formal e material, foi reconhecida já em 1926*” (GILMAR FERREIRA MENDES, “*Jurisdição Constitucional*”, SP, Saraiva, 5ª ed., 2005, p. 194, nº 2. Grifos do original), e, como relembra o mesmo autor, na vigência da atual Constituição foram e têm sido propostas várias ações contra emendas constitucionais (*op. cit.*, p. 195).

Mas o que, em absoluto, se não admite, em sistemas como o nosso, de Constituição rígida, é ação tendente a atacar norma editada pelo constituinte originário: “*No interior da mesma Constituição originária, obra do mesmo poder constituinte formal, não devemos como possam surgir normas inconstitucionais. Nem temos como órgãos de fiscalização instituídos por esse poder seriam competentes para apreciar e não aplicar, com base na Constituição, qualquer de suas normas. É um princípio de identidade ou de não contradição que o impede*” (JORGE MIRANDA, “*Manual de Direito Constitucional*”, Coimbra, Coimbra Ed., 2001, tomo VI, p. 18. Grifos originais).

Reconhece-o, sem titubeios, a doutrina nacional: “*o direito brasileiro, já foi referido, não admite, como o alemão, a inconstitucionalidade de normas constitucionais, ou seja, de normas incluídas no documento constitucional. Não se admite, entre nós, como na Alemanha, a existência de normas residentes acima da Constituição, determinantes da validade desta, ou residentes na própria Constituição, mas porque hierarquicamente superiores, determinantes da validade de outras normas constitucionais (...). Vigora entre nós o princípio da ‘unidade hierárquico-normativa’ da Constituição. Ou seja, desde o prisma formal, todas as normas constitucionais residem no mesmo patamar hierárquico*” (CLÊMERTON MARLIN CLÈVE, “*A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*, SP, Ed. RT, 2ª ed., 2000, p. 225-227).

É que a questão da inconstitucionalidade das leis “*não se confunde com o problema da injustiça ou ilegitimidade social (...). Assim sendo, há de reconhecer-se que a inconstitucionalidade é um problema de relação intra-sistemática de normas pertencentes a um determinado ordenamento jurídico estatal. Contudo, em princípio, não se trata de questão intracostitucional, no sentido das ‘normas constitucionais inconstitucionais’ estudadas por Bachof (...). Neste sentido, a abordagem do problema da inconstitucionalidade das leis (lato sensu: em sentido formal ou material) circunscreve-se*

ADI 4.097-AgR / DF

às relações intra-sistemáticas entre as normas constitucionais e normas infraconstitucionais” (MARCELO NEVES, “Teoria da Inconstitucionalidade das Leis”, SP, Ed. Saraiva, 1988, p. 68 e ss.).

3. A tese da inicial, que defende a viabilidade da declaração da inconstitucionalidade de norma constitucional constante do texto originário, não encontra suporte algum no ordenamento brasileiro, perante o qual a “*jurisprudência do STF assentou, igualmente, a inadmissibilidade do controle de constitucionalidade de norma constitucional originária, enfatizando que a tese da hierarquia entre normas constitucionais originárias, que dá azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras, é incompatível com o sistema de constituição rígida*” (GILMAR FERREIRA MENDES, *op. cit.*, p. 195), como, aliás, se vê à ementa de decisão exemplar:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal.

- A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é impossível com o sistema de Constituição rígida.

- Na atual Carta Magna ‘compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição’ (artigo 102, ‘caput’), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição.

- Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impôs ao próprio Poder Constituinte originário com relação às outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas. Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido.” (ADI 815-RS, Rel. Min. MOREIRA ALVES, DJ de 10/05/1996).

Patente, dessarte, que o pedido é de todo em todo impossível, pois implicaria admitir declaração de invalidade de preceito constitucional por ofensa ora (i) ao direito suprapositivo não positivado (direito natural, consubstanciado em “*princípios naturais e critérios isonômicos, gerais e coletivos da lei de um estado democrático*”, vagamente invocados às fls. 05), ora (ii) a norma

ADI 4.097-AgR / DF

constitucional positivada, alegadamente de maior hierarquia (como seria o art. 5º, em relação ao art. 14, § 4º, no entendimento do autor). O Supremo Tribunal Federal carece de competência para fiscalizar o Poder Constituinte originário quanto ao dito direito suprapositivo, esteja este positivado, ou não, na Constituição.

Esta Corte tem por missão constitucional precípua guardar a Constituição da República. Sua competência está expressamente prevista no art. 102, que a adscribe à estima intra-sistemática das normas, sem lhe facultar cognição da sua legitimidade ou justiça *pré-jurídicas* ou suprapositivas.

4. Ante o exposto, **indefiro a inicial**, nos termos do art. 295, inc. I, do Código de Processo Civil, cc. art. 21, § 1º, do RISTF. Oportunamente, archive-se.”

O agravante requer a reforma da decisão prolatada, para “*que seja declarada apta a petição inicial e apreciado o mérito*” (fls. 70).

O pedido funda-se na doutrina de Otto Bachof e na jurisprudência alemã que admite a existência de normas constitucionais inconstitucionais.

Alega que, admitida a tese, necessariamente e independentemente de previsão constitucional expressa, o Supremo Tribunal Federal teria competência para o controle de constitucionalidade da constituição originária.

É o relatório.

ADI 4.097-AgR / DF

V O T O**O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO - (Relator):**

1. Inconsistente o recurso.

A jurisprudência desta Corte é assente em reconhecer a impossibilidade de controle de constitucionalidade das normas produzidas pelo poder constituinte originário. A decisão agravada invocou e resumiu, nesse sentido, os fundamentos do entendimento invariável da Corte, cujo teor subsiste invulnerável aos argumentos do recurso, os quais nada acrescentaram à compreensão e ao desate da *quaestio iuris*.

É oportuno, aliás, advertir que o disposto no art. 544, §§ 3º e 4º, e no art. 557, ambos do Código de Processo Civil, desvela o grau da autoridade que o ordenamento jurídico atribui, em nome da segurança jurídica, às súmulas e, posto que não sumulada, à jurisprudência dominante, sobretudo desta Corte, as quais não podem desrespeitadas nem controvertidas sem graves razões jurídicas capazes de lhes autorizar revisão ou reconsideração. De modo que o inconformismo sistemático, manifestado em recursos carentes de fundamentos novos, pode ser visto como abuso do poder recursal.



ADI 4.097-AgR / DF

2. Ante o exposto, **nego provimento** ao recurso.



Ministro **CEZAR PELUSO**
Relator

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AG.REG.NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.097-9**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. CEZAR PELUSO

AGTE.(S) : PARTIDO SOCIAL CRISTÃO - PSC

ADV.(A/S) : VÍTOR JORGE ABDALA NÓSSEIS

AGDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, desproveu o recurso de agravo. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Ausentes, justificadamente, porque em representação do Tribunal no exterior, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski e, neste julgamento, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 08.10.2008.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Procurador-Geral da República, Dr. Antônio Fernando Barros e Silva de Souza.

P/Luiz Tomimatsu
Secretário