

## ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (§ 1º DO ART. 102 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

GILMAR FERREIRA MENDES\*

**1**  
**14441** Em maio de 1997 discuti com o Professor Celso Ribeiro Bastos a possibilidade de introdução, no ordenamento jurídico brasileiro, de um instrumento adequado a combater chamada "guerra de liminares". Chegamos à conclusão de que a própria Constituição oferecia um instrumento adequado - pelo menos no que diz respeito às matérias afetas ao Supremo Tribunal Federal - ao prever, no art. 102, § 1º, a chamada "argüição de descumprimento de preceito fundamental". Na oportunidade, lembramos que a argüição de descumprimento de preceito fundamental poderia contemplar, adequadamente, o incidente de inconstitucionalidade.

O Professor Celso Bastos comprometeu-se então a elaborar um esboço do projeto que haveria de regular a argüição de descumprimento de preceito fundamental. Quarenta e oito horas depois já estávamos a discutir o projeto por ele elaborado. Fiz várias sugestões. Tomando por base o texto inaugural, achei por bem aproveitar as idéias centrais contidas no Projeto de Lei destinado a disciplinar a ADIn e a ADC, elaborado pela Comissão Caio Tácito<sup>2</sup>, na qual o autor deste artigo havia desempenhado a função de relator. Assumi a responsabilidade de elaborar uma segunda versão do esboço, introduzindo o incidente de inconstitucionalidade. Essa proposta traduziu-se num amálgama consciente das concepções constantes do Projeto Celso Bastos, do Projeto da Comissão Caio Tácito e o do incidente de inconstitucionalidade, incluído em várias propostas de Emenda Constitucional sobre o Judiciário<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> "Art. 102 - ...  
§ 1º - A argüição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei."

<sup>2</sup> Projeto de Lei nº 2.960, de 1997 (PLC nº 10, no Senado Federal) sobre ADIN e ADC, convertido na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.

<sup>3</sup> Substitutivo do Deputado Aloysio Nunes Ferreira à PEC nº 96-A/92:

"Art. 103 - ...

§ 5º - O Supremo Tribunal Federal, a pedido das pessoas e entidades mencionadas no art. 103, de qualquer tribunal, de Procurador-Geral de Justiça, de Procurador-Geral ou Advogado-Geral do Estado, quando for relevante o fundamento de controvérsia judicial sobre a constitucionalidade de lei, ato normativo federal ou de outra questão constitucional, federal, estadual ou municipal, poderá, acolhendo incidente de inconstitucionalidade, determinar a suspensão, salvo para medidas urgentes, de processos em curso perante qualquer juízo ou tribunal, para proferir decisão exclusivamente sobre matéria constitucional suscitada, ouvido o Procurador-Geral da República."

Esse projeto foi submetido à apreciação do Professor Celso Bastos, que entendeu que já havíamos evoluído bastante na formulação do novo instituto. Afigurava-se recomendável que o tema fosse submetido a uma Comissão de especialistas. A sugestão foi levada à consideração do Ministro Iris Resende, da Justiça, que, em 4 de julho de 1997 editou a Portaria nº 572, publicada no D.O.U de 7 de julho de 1997, instituindo comissão destinada a elaborar estudos e anteprojeto de lei que disciplinasse a argüição de descumprimento de preceito fundamental. Foram designados, para compor esta comissão: o Prof. Celso Ribeiro Bastos (Presidente), o autor deste artigo, o Prof. Arnaldo Wald, o Prof. Ives Gandra Martins e o Prof. Oscar Dias Corrêa. Após intenso debate realizado em São Paulo, a comissão chegou ao texto final do anteprojeto. Assim, encerrados os trabalhos da comissão, o Prof. Celso Bastos encaminhou o anteprojeto, acompanhado de relatório, ao Ministro da Justiça.

A proposta de anteprojeto de lei cuidou dos principais aspectos do processo e julgamento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos e para os efeitos do disposto no § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Estabeleceu-se o rito perante o STF, elencando-se os entes com legitimidade ativa, fixando-se os pressupostos para suscitar o incidente, bem como estabelecidos os efeitos da decisão proferida e sua irrecorribilidade.

Tendo em vista que o disciplinamento do instituto da argüição de descumprimento de preceito fundamental afetava as atribuições do STF, resolveu-se colher a opinião do Tribunal, em 4 de maio de 1998, mediante o aviso nº 0624, do Ministério da Justiça, dirigido ao presidente, Ministro Celso de Mello, que respondeu o referido aviso em 7 de maio de 1998, por meio do Ofício nº 076/98, informando ter encaminhado cópias do texto do anteprojeto para todos os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Em 30 de junho de 1998, o trabalho realizado pela comissão Celso Bastos foi divulgado em artigo publicado na Revista Consulex nº 18, ano II, vol. 1, p. 18/21, sob título "Preceito fundamental: argüição de descumprimento".

É necessário observar, todavia, que desde março de 1997 tramitava no Congresso o Projeto de Lei de nº 2.872, de autoria da ilustre deputada Sandra Starling, objetivando, também, disciplinar o instituto da argüição de descumprimento de preceito fundamental, sob o *nomen juris* de "reclamação". A reclamação restringia-se aos casos em que a contrariedade ao texto da Lei Maior fosse resultante de interpretação ou de aplicação dos Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional, ou do Regimento Comum, no processo legislativo de elaboração das normas previstas no art. 59 da Constituição Federal.

Dita reclamação haveria de ser formulada ao Supremo Tribunal Federal por um décimo dos Deputados ou dos Senadores, devendo observar as regras e os procedi-

mentos instituídos pela Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990.

Eis a íntegra do texto do projeto de lei apresentado pela deputada Sandra Starling:

"O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º - Caberá reclamação de parte interessada ao Supremo Tribunal Federal, mediante pedido de um décimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, quando ocorrer descumprimento de preceito fundamental do texto constitucional, em face de interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas Casas, ou comum, no processo legislativo de elaboração de normas previstas no art. 59 da Constituição.

Parágrafo único - Aplicar-se-ão, no que couberem, à reclamação prevista neste artigo, as disposições dos artigos 13 a 18 da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário."

Em 4 de maio de 1998, o projeto de lei da deputada Sandra Starling recebeu parecer favorável do relator, o ilustre deputado Prisco Viana, pela aprovação do projeto na forma de substitutivo de sua autoria.

Como se pode depreender do Quadro Comparativo abaixo, o Substitutivo Prisco Viana ofereceu disciplina que muito se aproximava daquela contida no Anteprojeto de Lei da Comissão Celso Bastos:

Anteprojeto de Lei da Comissão Celso Bastos, de maio de 1997	Substitutivo do Deputado Prisco Viana ao Projeto de Lei nº 2.872, de 1997 (entre parênteses as expressões inseridas pela CCJR, da Câmara dos Deputados, na redação final)
Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição.	Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal.
Art. 1º - A arguição prevista no art. 102, § 1º, da Constituição será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito constitucional fundamental, resultante de ato do Poder Público.	Art. 1º - A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito constitucional fundamental, resultante de ato do Poder Público.
Parágrafo único - Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.	Parágrafo único - Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; II - em face de interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas Casas, ou regimento comum do Congresso Nacional, no processo legislativo de elaboração das normas previstas no art. 59 da Constituição (Federal).

Anteprojeto de Lei da Comissão Celso Bastos, de maio de 1997	Substitutivo do Deputado Prisco Viana ao Projeto de Lei nº 2.872, de 1997 (entre parênteses as expressões inseridas pela CCJR, da Câmara dos Deputados, na redação final)
Art. 2º - Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade; II - qualquer pessoa lesada ou ameaçada em decorrência de ato do Poder Público. § 1º - A pessoa lesada ou ameaçada em decorrência de ato do Poder Público solicitará, mediante representação, a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental ao Procurador-Geral da República que, examinando os fundamentos jurídicos do pedido, decidirá do cabimento do seu ingresso em juízo. § 2º - Contra o indeferimento do pedido, caberá representação ao Supremo Tribunal Federal, no prazo de cinco dias, que será processada e julgada na forma estabelecida no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.	Art. 2º - Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade; II - qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público. § 1º - Na hipótese do inciso II, faculta-se ao interessado, mediante representação, solicitar a propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental ao Procurador-Geral da República que, examinando os fundamentos jurídicos do pedido, decidirá do cabimento do seu ingresso em juízo. § 2º - Contra o indeferimento do pedido, caberá representação ao Supremo Tribunal Federal, no prazo de cinco dias, que será processada e julgada na forma estabelecida no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.
Art. 3º - A petição inicial deverá conter: I - a indicação do preceito fundamental que se considera violado; II - a indicação do ato questionado; III - a prova da violação do preceito fundamental; IV - o pedido, com suas especificações; V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado. Parágrafo único - A petição inicial, acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.	Art. 3º - A petição inicial deverá conter: I - a indicação do preceito fundamental que se considera violado; II - a indicação do ato questionado; III - a prova da violação do preceito fundamental; IV - o pedido, com suas especificações; V - se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado. Parágrafo único - A petição inicial, acompanhada de instrumento de mandato, se for o caso, será apresentada em duas vias, devendo conter cópias do ato questionado e dos documentos necessários para comprovar a impugnação.
Art. 4º - A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou quando for inepta. § 1º - Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. § 2º - Da decisão de indeferimento da petição inicial caberá agravo, no prazo de cinco dias.	Art. 4º - A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, (quando) faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou (quando) for inepta. § 1º - Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. § 2º - Da decisão de indeferimento da petição inicial caberá agravo, no prazo de cinco dias.
Art. 5º - O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.	Art. 5º - O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.