

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE
CONSTITUCIONALIDADE 52 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
INTDO.(A/S) : CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: Lei Orgânica do Distrito Federal. Natureza jurídica: instrumento normativo primário “*que equivale, em força, autoridade e eficácia jurídicas, a um verdadeiro estatuto constitucional, essencialmente equiparável às Constituições promulgadas pelos Estados-membros*” (ADI 980-MC/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **ju**lg. em 03/02/94 – ADI 1.020/DE, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO, **ju**lg. em 19/10/95). Impugnação, mediante ação declaratória de constitucionalidade, de regra inscrita nesse estatuto normativo. Inviabilidade. Instrumento de controle concentrado de constitucionalidade cujo objeto restringe-se, unicamente, no âmbito do ordenamento positivo, a “*lei ou ato normativo federal*” (CE art. 102, I, “a”, *parte final*). Doutrina. Precedentes, nesse sentido, do Supremo Tribunal Federal. Inadequação do meio processual utilizado. Ação declaratória de constitucionalidade de que não se conhece.

ADC 52 MC / DF

DECISÃO: Trata-se de ação declaratória de constitucionalidade, *com pedido de “tutela cautelar de urgência”*, **ajuizada** pelo Senhor Governador do Distrito Federal, **com o objetivo de ver confirmada a legitimidade jurídico-constitucional do § 5º** do art. 19 *da Lei Orgânica do Distrito Federal (na redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 99/2017)*, **que determina, em âmbito local**, a aplicação do “teto remuneratório em todas as estatais distritais e suas subsidiárias”.

O autor da presente ação declaratória de constitucionalidade também deduziu, *nesta sede processual*, **pretensão de natureza cautelar, visando à suspensão prejudicial de todos** os litígios “*que tratem do tema da constitucionalidade do art. 19, § 5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, com redação dada pela Emenda 99 de 25/05/2017 – teto das empresas estatais*”, **até final julgamento** desta demanda.

Presente esse contexto, **impõe-se examinar**, desde logo, **questão preliminar** concernente à própria admissibilidade, *na espécie*, da instauração de processo de fiscalização normativa abstrata **que objetiva o reconhecimento da compatibilidade entre** dispositivo inscrito na Lei Orgânica do Distrito Federal **e** a Constituição da República.

Ao examinar esse específico aspecto da presente demanda, **devo observar**, *por necessário*, **que se revela absolutamente inadequado** o emprego da ação declaratória de constitucionalidade **com o fim de dirimir** controvérsia jurídica **envolvendo** dispositivo de lei **ou** de ato normativo emanado de Estado-membro **ou** do Distrito Federal (*como no caso*) **contestado em face** da Constituição Federal, **pois – tendo em vista o seu perfil constitucional (CF, art. 102, I, “a”, “in fine”)**, **e considerada a disciplina normativa** que a rege (Lei nº 9.868/99, art. 13, “caput”) – **o espectro temático** de referida ação constitucional **restringe-se**, *tão somente*, às leis ou atos normativos **federais**, **condição jurídica essa não ostentada pela Lei Orgânica do Distrito Federal**.

ADC 52 MC / DF

*Com efeito, não constitui demasia lembrar que a Lei Orgânica do Distrito Federal **qualifica-se**, em face de sua própria natureza jurídica, como **estatuto de índole constitucional** (CF, art. 32, “caput”) **destinado a reger** a vida político-institucional dessa “*unidade federada autônoma*” (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “**Comentário Contextual à Constituição**”, p. 324, item n. 4, 9ª ed., 2014, Malheiros), **integrante** da organização federativa do Estado brasileiro (CF, art. 18, “caput”).*

*Essa particular qualificação da Lei Orgânica como verdadeira Constituição do Distrito Federal, **em tudo idêntica** aos estatutos constitucionais dos Estados-membros (**e, até mesmo, dos próprios Municípios**), **tem sido reconhecida** pelo magistério doutrinário (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “**Comentários à Constituição Brasileira de 1988**”, vol. 1/225-226, 1990, Saraiva; JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA, “**Constituição Federal Comentada**”, p. 280, 2ª ed., 2013, RT; DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR, “**Curso de Direito Constitucional**”, p. 833, item n. 8.1, 2ª ed., 2008, JusPodivm, v.g.), **em sentido igualmente perfilhado** pela jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal (**ADI 1.020/DF**, Red. p/ o acórdão Min. CELSO DE MELLO):*

*“A Lei Orgânica do Distrito Federal constitui instrumento normativo primário **destinado a regular**, de modo subordinante – **e com inegável primazia** sobre o ordenamento positivo distrital –, a vida jurídico-administrativa e político-institucional dessa entidade **integrante** da Federação brasileira.*

*Esse ato **representa**, dentro do sistema de direito positivo, o **momento inaugural e fundante** da ordem jurídica **vigente** no âmbito do Distrito Federal. **Em uma palavra: a Lei Orgânica equivale**, em força, autoridade e eficácia jurídicas, **a um verdadeiro estatuto constitucional**, essencialmente equiparável às Constituições promulgadas pelos Estados-membros.”*

*(ADI 980-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)*

ADC 52 MC / DF

Vê-se, daí, que a análise da pretensão deduzida na presente ação declaratória de constitucionalidade não se mostra viável, tendo em vista a absoluta impropriedade de sua utilização para efeito de confirmação da legitimidade constitucional de dispositivo inscrito na Lei Orgânica do Distrito Federal, tal como se depreende da norma inscrita no art. 102, I, “a”, da Constituição da República, que possui o seguinte teor:

“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.”
(grifei)

Cabe ter presente, no ponto, na linha das razões que venho de expor e em face de sua precisa abordagem, a autorizada lição de LUÍS ROBERTO BARROSO (“O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro”, p. 280, 7ª ed., 2016, Saraiva):

“(…) Por força de previsão constitucional expressa (art. 102, I, a e seu § 2º), somente poderá ser objeto de ação declaratória de constitucionalidade a lei ou ato normativo federal. Tal como no tocante à legitimação, também aqui a opção foi restritiva, com exclusão das normas estaduais. (…).” (grifei)

Esse mesmo entendimento – é sempre pertinente salientar – encontra apoio em expressivo magistério doutrinário (GILMAR FERREIRA MENDES e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Curso de Direito Constitucional”, p. 1287, 12ª ed., 2017, Saraiva; NAGIB SLAIBI FILHO, “Ação Declaratória de Constitucionalidade”, p. 99, 2ª ed., 1995, Forense; ALEXANDRE DE MORAES, “Direito Constitucional” p. 819, 33ª ed., 2017, Atlas; INGO WOLFGANG SARLET, LUIZ GUILHERME MARINONI e DANIEL MITIDIERO, “Curso de Direito Constitucional”,

ADC 52 MC / DF

p. 1149, 6ª ed., 2017, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Curso de Direito Constitucional”, p. 70, 40ª ed., 2015, Saraiva; DIMITRI DIMOULIS e SORAYA LUNARDI, “Curso de Processo Constitucional”, p. 151, 2011, Atlas, *v.g.*).

*Em suma: revela-se inviável o ajuizamento de ação declaratória de constitucionalidade objetivando dirimir controvérsias jurídicas envolvendo o cotejo analítico entre leis ou atos normativos estaduais ou distritais, *de um lado*, e a Constituição Federal, *de outro*, considerada a própria e estrita disciplina normativa que rege a matéria (CF art. 102, I, “a”, “*in fine*”).*

Registro, *finalmente*, que a inviabilidade deste processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em decorrência das razões ora expostas, justifica a seguinte observação: no desempenho dos poderes processuais de que dispõe, assiste ao *Ministro Relator* competência plena para exercer, *monocraticamente*, o controle das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal, legitimando-se, em consequência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar (RTJ 139/53 – RTJ 168/174-175, *v.g.*).

Nem se alegue que o exercício monocrático de tal competência implicaria transgressão ao princípio da colegialidade, eis que o postulado em questão sempre restará preservado ante a possibilidade de submissão da decisão singular ao controle recursal dos órgãos colegiados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante esta Corte tem reiteradamente proclamado (RTJ 181/1133-1134, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – AI 159.892-AgR/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 302.839-AgR/GO, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, *v.g.*):

**“PODERES PROCESSUAIS DO MINISTRO-RELATOR
E PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE**

– Assiste ao Ministro-Relator competência plena para exercer, *monocraticamente*, com fundamento nos poderes processuais

ADC 52 MC / DF

de que dispõe, **o controle de admissibilidade das ações, pedidos ou recursos dirigidos ao Supremo Tribunal Federal. Pode, em consequência, negar trânsito, em decisão monocrática, a ações, pedidos ou recursos, quando incabíveis, intempestivos, sem objeto ou, ainda, quando veicularem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante na Suprema Corte. Precedentes.**

– **O reconhecimento dessa competência monocrática deferida ao Relator da causa não transgride o postulado da colegialidade, pois sempre caberá, para os órgãos colegiados do Supremo Tribunal Federal (Plenário e Turmas), recurso contra as decisões singulares que venham a ser proferidas por seus Juízes.”**

(**MS 28.097-AgR/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade (ADC 21/DF**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **ADI 563/DF**, Rel. Min. PAULO BROSSARD – **ADI 593/GO**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **ADI 2.060/RJ**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 2.207/AL**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADI 2.215/PE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADO 3/RJ**, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – **ADPF 6-MC/RJ**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADPF 40/MG**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **ADPF 82/PE**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **ADPF 95/DF**, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – **ADPF 104-MC/SE**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **ADPF 125/DF**, Rel. Min. LUIZ FUX – **ADPF 239/DF**, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – **ADPF 240/DF**, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – **ADPF 287/TO**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **ADPF 288-MC/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADPF 308/SP**, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – **ADPF 319/PB**, Rel. Min. DIAS TOFFOLI – **ADPF 327/MG**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – **ADPF 329-MC/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **ADPF 333/RS**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **ADPF 340/SP**, Rel. Min. ROBERTO BARROSO – **ADPF 352/MT**, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – **ADPF 363-MC/DF**, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), **eis que**, tal como já assentou o **Plenário** do Supremo Tribunal Federal, o ordenamento positivo brasileiro “**não subtrai** ao Relator da causa o poder**

ADC 52 MC / DF

de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata, o que inclui, entre outras atribuições, o exame dos pressupostos processuais e das condições da própria ação direta” (RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Sendo assim, em face das razões expostas, **não conheço** da presente ação declaratória de constitucionalidade, **por manifestamente incabível, restando prejudicada**, em consequência, **a análise** do pedido de medida liminar.

Arquivem-se estes autos.

Publique-se.

Brasília, 04 de maio de 2018.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator