



# COLETÂNEA TEMÁTICA DE JURISPRUDÊNCIA

CONTROLE DE  
CONSTITUCIONALIDADE



SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

# COLETÂNEA TEMÁTICA DE JURISPRUDÊNCIA

## Controle de Constitucionalidade

Atualizada até o *DJE* de 30 de outubro de 2018  
e o *Informativo STF* 912

Brasília  
2019



## Secretaria-Geral da Presidência

Daiane Nogueira de Lira

## Secretaria de Documentação

Naiara Cabeleira de Araújo Pichler

## Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência

Andreia Fernandes de Siqueira

**Capa:** Eduardo Franco Dias e Lucas Ribeiro França

**Projeto gráfico:** Eduardo Franco Dias

**Diagramação:** Camila Penha Soares

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Supremo Tribunal Federal — Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal)

Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF).

Coletânea temática de jurisprudência [recurso eletrônico] : controle de constitucionalidade /  
Supremo Tribunal Federal. – Brasília : STF, Secretaria de Documentação, 2019.

151 p.

Atualizada até o *DJE* de 30 de outubro de 2018 e o *Informativo STF* 912.

Modo de acesso:

<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CTJ\\_Control\\_Constitucionalidade.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/CTJ_Control_Constitucionalidade.pdf)>.

1. Tribunal Supremo, jurisprudência, Brasil. 2. Controle de constitucionalidade, coletânea, Brasil.  
I. Título.

CDDir-341.202

Livraria do Supremo

Supremo Tribunal Federal, Anexo II-A, Cobertura, Sala C-624

Praça dos Três Poderes — 70175-900 — Brasília-DF

livraria.cdju@stf.jus.br

Fone: (61) 3217-4780

## SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ministro José Antonio **DIAS TOFFOLI** (23-10-2009), Presidente

Ministro **LUIZ FUX** (3-3-2011), Vice-Presidente

Ministro José **CELSO DE MELLO** Filho (17-8-1989), Decano

Ministro **MARCO AURÉLIO** Mendes de Farias Mello (13-6-1990)

Ministro **GILMAR** Ferreira **MENDES** (20-6-2002)

Ministro Enrique **RICARDO LEWANDOWSKI** (16-3-2006)

Ministra **CÁRMEN LÚCIA** Antunes Rocha (21-6-2006)

Ministra **ROSA** Maria Pires **WEBER** (19-12-2011)

Ministro Luís **ROBERTO BARROSO** (26-6-2013)

Ministro Luiz **EDSON FACHIN** (16-6-2015)

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES** (22-3-2017)

# NOTA EXPLICATIVA

A *Coletânea Temática de Jurisprudência: Controle de Constitucionalidade* compõe-se de trechos de decisões monocráticas e de acórdãos, além de *Informativos STF*, os quais são elaborados com base nos julgamentos já concluídos pelo Tribunal, mas com acórdãos ainda não publicados. Esta 1ª edição foi atualizada com os julgados do Tribunal publicados no *Diário da Justiça Eletrônico* de até 30 de outubro de 2018 ou disponibilizados até o *Informativo STF* 912.

O critério para seleção da jurisprudência constituinte do livro é a pertinência diretamente verificada com os tópicos elencados no sumário.

## Ordenação

As anotações referentes a cada tema foram assinaladas conforme a seguinte ordem de preferência: Súmulas Vinculantes e Súmulas, em ordem decrescente, seguidas das decisões selecionadas, ordenadas por data de julgamento, com a transcrição das mais recentes antes das mais antigas.

## Referências

A cada trecho de julgamento ou de *Informativo STF* sucede o registro de dados que identificam o respectivo processo: classe e número, nome do ministro relator e/ou prolator da decisão citada, data de julgamento, órgão julgador e data de publicação no *DJ/DJE* ou *Informativo STF*. Eventualmente os precedentes vêm apostos de informações de outros julgamentos que corroborem o entendimento da decisão colacionada, dela diverjam ou com ela guardem alguma afinidade. Essas referências, também ordenadas segundo o critério cronológico da data de julgamento, estão

identificadas, respectivamente, como “no mesmo sentido”, “em sentido contrário” e “vide”, conforme descrito na lista de siglas, abreviaturas e notações.

## **Editoração**

A 1ª edição da obra *Coletânea Temática de Jurisprudência: Controle de Constitucionalidade* foi produzida em consonância com as novas regras ortográficas, vigentes no Brasil desde 2009. Os textos nela contidos foram padronizados e revisados segundo diretrizes de ordem editorial da Secretaria de Documentação do Supremo Tribunal Federal. Cabe ressaltar que, no processo de normalização do conteúdo do livro, cuidou-se de não alterar o sentido de nenhum dos textos transcritos.

## **Versão eletrônica**

Conheça as demais publicações produzidas pelo Supremo Tribunal Federal. Elas estão disponíveis para *download* no *site* do Tribunal, no endereço: [www.stf.jus.br/livraria](http://www.stf.jus.br/livraria).

Você pode colaborar com esta obra. Envie comentários ou sugestões para o *e-mail*: [preparodepublicacoes@stf.jus.br](mailto:preparodepublicacoes@stf.jus.br).

Esta obra é atualizada periodicamente e está disponível também em versão eletrônica, no endereço: [www.stf.jus.br/portal/publicacaoTematica/verTema.asp?lei=5235](http://www.stf.jus.br/portal/publicacaoTematica/verTema.asp?lei=5235).

# SUMÁRIO

Siglas, abreviaturas e notações .....	9
Supremacia da Constituição .....	11
Recepção e controle de constitucionalidade .....	13
Interpretação constitucional .....	17
Bloco de constitucionalidade .....	18
Teoria dos diálogos institucionais — superação legislativa .....	20
Espécies de inconstitucionalidade .....	22
Inconstitucionalidade formal .....	22
Inconstitucionalidade material .....	24
Inconstitucionalidade originária e superveniente .....	24
Inconstitucionalidade reflexa .....	26
Modalidades de controle de constitucionalidade .....	27
Controle prévio (ou preventivo) .....	27
Controle posterior (ou repressivo) .....	29
Controle de constitucionalidade difuso .....	31
Cláusula de reserva de plenário .....	32
Abstrativização do controle difuso e o papel do Senado .....	36
Teoria da transcendência dos motivos determinantes .....	39
Controle de constitucionalidade concentrado .....	42
Ação direta de inconstitucionalidade .....	46
<i>Legitimidade</i> .....	46
<i>Parâmetro e objeto</i> .....	59
<i>Pedido</i> .....	72
<i>Procedimento</i> .....	75
<i>Medida cautelar</i> .....	79
Ação direta de inconstitucionalidade por omissão .....	85
<i>Legitimidade</i> .....	86
<i>Pedido</i> .....	87

<i>Procedimento</i> .....	87
<i>Medida cautelar</i> .....	88
Ação declaratória de constitucionalidade .....	88
<i>Legitimidade</i> .....	89
<i>Parâmetro e objeto</i> .....	89
<i>Pedido</i> .....	90
<i>Procedimento</i> .....	90
<i>Medida cautelar</i> .....	91
Arguição de descumprimento de preceito fundamental .....	93
<i>Preceito fundamental</i> .....	97
<i>Subsidiariedade</i> .....	98
<i>Legitimidade ativa</i> .....	103
<i>Pedido</i> .....	105
<i>Procedimento</i> .....	105
<i>Medida liminar</i> .....	106
<i>Controvérsia constitucional relevante</i> .....	107
<i>Hipóteses de (des)cabimento</i> .....	108
<i>Estado de coisas inconstitucional</i> .....	111
Ação direta de inconstitucionalidade interventiva .....	112
Fungibilidade das ações .....	113
Intervenção de terceiros .....	114
<i>Amicus curiae</i> .....	115
Audiência pública .....	124
Efeitos da decisão .....	125
Efeito vinculante e <i>erga omnes</i> .....	125
Efeito <i>ex tunc</i> e modulação dos efeitos .....	129
<i>Overruling, distinguishing e overriding</i> .....	134
Efeito repristinatório tácito .....	134
Técnicas de decisão .....	136
Interpretação conforme à Constituição .....	136
Declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto .....	138
Inconstitucionalidade por arrastamento .....	138
Inconstitucionalidade progressiva no tempo ou declaração de inconstitucionalidade de lei ainda constitucional .....	138
Apelo ao legislador .....	139
Mutação constitucional .....	140
<i>Prospective overruling</i> .....	141
Controle de constitucionalidade nos estados, no Distrito Federal e nos municípios .....	143
Reclamação .....	144



# SIGLAS, ABREVIATURAS E NOTAÇÕES

=	No mesmo sentido
1ª T	Primeira Turma
2ª T	Segunda Turma
AC	Ação Cautelar
ac.	Acórdão
ACO	Ação Cível Originária
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR	Agravo Regimental
AGU	Advocacia-Geral da União
AI	Agravo de Instrumento
ARE	Recurso Extraordinário com Agravo
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	Código de Processo Civil
dec.	Decisão
DJ	Diário da Justiça
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
EC	Emenda Constitucional
ED	Embargos de Declaração
EI	Embargos Infringentes
HC	Habeas Corpus

<b>IPTU</b>	Imposto Predial e Territorial Urbano
<b>j.</b>	Julgamento em
<b>MC</b>	Medida Cautelar
<b>MI</b>	Mandado de Injunção
<b>min.</b>	Ministro
<b>MS</b>	Mandado de Segurança
<b>P</b>	Plenário
<b>p/</b>	para
<b>QO</b>	Questão de Ordem
<b>Rcl</b>	Reclamação
<b>RE</b>	Recurso Extraordinário
<b>REF</b>	Referendo
<b>rel.</b>	Relator
<b>RG</b>	Repercussão Geral
<b>RISTF</b>	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
<b>Rp</b>	Representação
<b>RTJ</b>	Revista Trimestral de Jurisprudência
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TSE</b>	Tribunal Superior Eleitoral
<b>VIDE</b>	Julgados que especificam, excepcionam ou complementam a regra

## SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

▪ É de ser considerada, no entanto, a dificuldade de adequação dessa tese à realidade de Estados que, como o Brasil, estão fundados em sistemas regidos pelo princípio da supremacia formal e material da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico. Entendimento diverso anularia a própria possibilidade do controle da constitucionalidade desses diplomas internacionais. Como deixou enfatizado o STF ao analisar o problema, “assim como não o afirma em relação às leis, a Constituição não precisou dizer-se sobreposta aos tratados: a hierarquia está ínsita em preceitos inequívocos seus, como os que submetem a aprovação e a promulgação das convenções ao processo legislativo ditado pela Constituição (...) e aquele que, em consequência, explicitamente admite o controle da constitucionalidade dos tratados (CF, art. 102, III, *b*)”. Os poderes públicos brasileiros não estão menos submetidos à Constituição quando atuam nas relações internacionais em exercício do *treaty-making power*. Os tratados e convenções devem ser celebrados em consonância não só com o procedimento formal descrito na Constituição, mas com respeito ao seu conteúdo material, especialmente em tema de direitos e garantias fundamentais.

[RE 466.343, rel. min. Cezar Peluso, voto do min. Gilmar Mendes, j. 3-12-2008, P, DJE de 5-6-2009.]

▪ A teoria da nulidade tem sido sustentada por importantes constitucionalistas. Fundada na antiga doutrina americana, segundo a qual “*the unconstitutional statute is not law at all*”, significativa parcela da doutrina brasileira posicionou-se pela equiparação entre inconstitucionalidade e nulidade. Afirmava-se, em favor dessa tese, que o reconhecimento de qualquer efeito a uma lei inconstitucional importaria na suspensão provisória ou parcial da Constituição. Razões de segurança jurídica podem revelar-se, no entanto, aptas a justificar a não aplicação do princípio da nulidade da lei inconstitucional. Não há negar, ademais, que, aceita a ideia da situação “ainda constitucional”, deverá o Tribunal, se tiver que declarar a inconstitucionalidade da norma, em outro momento fazê-lo com eficácia restritiva ou limitada. Em outros

termos, o “apelo ao legislador” e a declaração de inconstitucionalidade com efeitos limitados ou restritos estão intimamente ligados. Afinal, como admitir, para ficarmos no exemplo de Walter Jellinek, a declaração de inconstitucionalidade total com efeitos retroativos de uma lei eleitoral tempos depois da posse dos novos eleitos em um dado Estado? Nesse caso, adota-se a teoria da nulidade e declara-se inconstitucional e *ipso jure* a lei, com todas as consequências, ainda que dentre elas esteja a eventual acefalia do Estado? Questões semelhantes podem ser suscitadas em torno da inconstitucionalidade de normas orçamentárias. Há de se admitir, também aqui, a aplicação da teoria da nulidade *tout court*? Dúvida semelhante poderia suscitar o pedido de inconstitucionalidade, formulado anos após a promulgação da lei de organização judiciária que instituiu um número elevado de comarcas, como já se verificou entre nós. Ou, ainda, o caso de declaração de inconstitucionalidade de regime de servidores aplicado por anos sem contestação. Essas questões – e haveria outras igualmente relevantes – parecem suficientes para demonstrar que, sem abandonar a doutrina tradicional da nulidade da lei inconstitucional, é possível e, muitas vezes, inevitável, com base no princípio da segurança jurídica, afastar a incidência do princípio da nulidade em determinadas situações. Não se nega o caráter de princípio constitucional ao princípio da nulidade da lei inconstitucional. Entende-se, porém, que tal princípio não poderá ser aplicado nos casos em que se revelar absolutamente inidôneo para a finalidade perseguida (casos de omissão ou de exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade), bem como nas hipóteses em que a sua aplicação pudesse trazer danos para o próprio sistema jurídico constitucional (grave ameaça à segurança jurídica).

[RE 364.304 AgR, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 3-10-2006, 2ª T, DJ de 6-11-2006.]

## RECEPÇÃO E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

▪ O art. 142, § 3º, X, da Constituição da República é expresso ao atribuir exclusivamente à lei a definição dos requisitos para o ingresso nas Forças Armadas. A Constituição brasileira determina, expressamente, os requisitos para o ingresso nas Forças Armadas, previstos em lei: referência constitucional taxativa ao critério de idade. Descabimento de regulamentação por outra espécie normativa, ainda que por delegação legal. Não foi recepcionada pela Constituição da República de 1988 a expressão “nos regulamentos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica” do art. 10 da Lei 6.880/1980. O princípio da segurança jurídica impõe que, mais de 22 anos de vigência da Constituição, nos quais dezenas de concursos foram realizados se observando aquela regra legal, modulem-se os efeitos da não recepção: manutenção da validade dos limites de idade fixados em editais e regulamentos fundados no art. 10 da Lei 6.880/1980 até 31 de dezembro de 2011.

[RE 600.885, rel. min. Cármen Lúcia, j. 9-2-2011, P, *DJE* de 1º-7-2011, Tema 121.]

**VIDE** RE 600.885 ED, rel. min. Cármen Lúcia, j. 29-6-2012, P, *DJE* de 12-12-2012, Tema 121

▪ Não recepção em bloco da Lei 5.250 pela nova ordem constitucional. Óbice lógico à confecção de uma lei de imprensa que se orne de compleição estatutária ou orgânica. A própria Constituição, quando quis, convocou o legislador de segundo escalão para o aporte regratório da parte restante de seus dispositivos (...). Incompatibilidade material insuperável entre a Lei 5.250/1967 e a Constituição de 1988. (...) Total procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal 5.250, de 9-2-1967.

[ADPF 130, rel. min. Carlos Britto, j. 30-4-2009, P, *DJE* de 6-11-2009.]

▪ No RE 395.902 AgR, relatado por Celso de Mello, em decisão prolatada junto à Segunda Turma, decidiu-se que o caso seria de não recepção de norma pré-constitucional, e que consequentemente não se aplicaria a regra do art. 27 da Lei 9.868/1999.

Naquela ocasião, determinou-se que “(...) Inaplicabilidade, ao caso em exame, da técnica de modulação dos efeitos, por tratar-se de diploma legislativo, que editado em 1984, não foi recepcionado, no ponto concernente à norma questionada, pelo vigente ordenamento constitucional”. Acompanho Celso de Mello, porém quero deixar consignado que, no meu entender, a técnica de modulação dos efeitos pode ser aplicada em âmbito de não recepção. O dogma da nulidade da lei inconstitucional pertence à tradição do direito brasileiro. A teoria da nulidade tem sido sustentada por importantes constitucionalistas. Fundada na antiga doutrina americana, segundo a qual “*the unconstitutional statute is not law at all*”, significativa parcela da doutrina brasileira posicionou-se pela equiparação entre inconstitucionalidade e nulidade. Afirmava-se, em favor dessa tese, que o reconhecimento de qualquer efeito a uma lei inconstitucional importaria na suspensão provisória ou parcial da Constituição. Razões de segurança jurídica podem revelar-se, no entanto, aptas a justificar a não aplicação do princípio da nulidade da lei inconstitucional. (...) Configurado eventual conflito entre os princípios da nulidade e da segurança jurídica, que, entre nós, tem *status* constitucional, a solução da questão há de ser, igualmente, levada a efeito em processo de complexa ponderação. O princípio da nulidade continua a ser a regra também. O afastamento de sua incidência dependerá de severo juízo de ponderação que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucionalmente relevante manifestado sob a forma de interesse social preponderante. Assim, aqui, a não aplicação do princípio da nulidade não se há de basear em consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio. No caso presente, não se cuida de inconstitucionalidade originária decorrente do confronto entre a Constituição e norma superveniente, mas de contraste entre lei anterior e norma constitucional posterior, circunstância que a jurisprudência do STF classifica como de não recepção. É o que possibilita que se indague se poderia haver modulação de efeitos também na declaração de não recepção, por parte do STF. Transita-se no terreno de situações imperfeitas e da “lei ainda constitucional”, com fundamento na segurança jurídica. (...) Entendo que o alcance no tempo de decisão judicial determinante de não recepção de direito pré-constitucional pode ser objeto de discussão. E os precedentes citados comprovam a assertiva. Como demonstrado, há possibilidade de se modularem os efeitos da não recepção de norma pela Constituição de 1988, conquanto que juízo de ponderação justifique o uso de tal recurso de hermenêutica constitucional. Não obstante, não vislumbro justificativa que ampare a pretensão do recorrente, do ponto de vista substancial, e no caso presente, bem entendido.

[AI 631.533, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-3-2007, dec. monocrática, DJ de 18-4-2007.]

▪ A questão referente ao controle de constitucionalidade de atos normativos anteriores à Constituição foi exaustivamente debatida por esta Corte no julgamento

da ADI 2. Naquela oportunidade, o ministro Paulo Brossard, relator, sustentou que: “A teoria da inconstitucionalidade supõe, sempre e necessariamente, que a legislação, sobre cuja constitucionalidade se questiona, seja posterior à Constituição. Porque tudo estará em saber se o legislador ordinário agiu dentro de sua esfera de competência ou fora dela, se era competente ou incompetente para editar a lei que tenha editado. Quando se trata de antagonismo existente entre Constituição e lei a ela anterior, a questão é de distinta natureza; obviamente não é de hierarquia de leis; não é, nem pode ser, exatamente porque a lei maior é posterior à lei menor e, por conseguinte, não poderia limitar a competência do Poder Legislativo, que a editou. Num caso, o problema será de direito constitucional, noutro, de direito intertemporal. Se a lei anterior é contrariada pela lei posterior, tratar-se-á de revogação, pouco importando que a lei posterior seja ordinária, complementar ou constitucional. Em síntese, a lei posterior à Constituição, se a contrariar, será inconstitucional; a lei anterior à Constituição, se a contrariar, será por ela revogada, como aconteceria com qualquer lei que a sucedesse. Como ficou dito e vale ser repetido, num caso, o problema é de direito constitucional, noutro, é de direito intertemporal”. O vício da inconstitucionalidade é congênito à lei e há de ser apurado em face da Constituição vigente ao tempo de sua elaboração. Lei anterior não pode ser inconstitucional em relação à Constituição superveniente; nem o legislador poderia infringir Constituição futura. A Constituição sobrevinda não torna inconstitucionais leis anteriores com ela conflitantes: revoga-as. Pelo fato de ser superior, a Constituição não deixa de produzir efeitos revogatórios. Seria ilógico que a lei fundamental, por ser suprema, não revogasse, ao ser promulgada, leis ordinárias. A lei maior valeria menos que a lei ordinária. (...) Nestes termos, ficou assentado que não cabe a ação direta quando a norma atacada for anterior à Constituição, já que, se for com ela incompatível, é tida como revogada e, caso contrário, como recebida. E o mesmo raciocínio há de ser aplicado em relação às emendas constitucionais, que passam a integrar a ordem jurídica com o mesmo *status* dos preceitos originários. Vale dizer, todo ato legislativo que contenha disposição incompatível com a ordem instaurada pela emenda à Constituição deve ser considerado revogado. Nesse sentido, a observação do ministro Celso de Mello, ao dispor que: “Torna-se necessário enfatizar, no entanto, que a jurisprudência firmada pelo STF – tratando-se de fiscalização abstrata de constitucionalidade – apenas admite como objeto idôneo de controle concentrado as leis e os atos normativos, que, emanados da União, dos estados-membros e do Distrito Federal, tenham sido editados sob a égide de texto constitucional ainda vigente” (ADI 2.971, DJ de 18-5-2004). A respeito do tema, esta Corte tem decidido que, nos casos em que o texto da Constituição do Brasil foi substancialmente modificado em decorrência de emenda superveniente, a ação direta de inconstitucionalidade fica prejudicada, visto que o controle concentrado de constitucionalidade é feito

com base no texto constitucional em vigor, e não do que vigorava anteriormente (ADI 1.717 MC, *DJ* de 25-2-2000; ADI 2.197, *DJ* de 2-4-2004; ADI 2.531 AgR, *DJ* de 12-9-2003; ADI 1.691, *DJ* de 4-4-2003; ADI 1.143, *DJ* de 6-9-2001; e ADI 799, *DJ* de 17-9-2002).

[ADI 888, rel. min. Eros Grau, j. 6-6-2005, dec. monocrática, *DJ* de 10-6-2005.]

= ADI 4.222 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 8-2-2011, dec. monocrática, *DJE* de 14-2-2011



# INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

▪ O diploma constitucional hoje vigente é dotado de um amplo catálogo de expressões de compreensão equívoca, identificados pela doutrina como cláusulas abertas ou conceitos jurídicos indeterminados, que adquirem densidade normativa a partir da atividade do intérprete, o qual, inevitavelmente, se vale de suas convicções políticas e sociais para delinear a configuração dos princípios jurídicos. Segundo Robert Alexy, o sistema jurídico é um sistema aberto em face da moral (...), precisamente pela necessidade de conferir significação a princípios abstratos como dignidade, liberdade e igualdade. Sendo assim, seria iniquamente antidemocrático afastar a participação popular desse processo de transformação do axiológico em deontológico. Nesse contexto, a manifestação da sociedade civil organizada ganha papel de destaque na jurisdição constitucional brasileira. Como o Judiciário não é composto de membros eleitos pelo sufrágio popular, sua legitimidade tem supedâneo na possibilidade de influência de que são dotados todos aqueles diretamente interessados nas suas decisões. Essa a faceta da nova democracia no Estado brasileiro, a democracia participativa, que se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais. Sobre o tema, Häberle preleciona: “(...) (em tradução livre: O domínio do povo deve se apoiar na participação e determinação da sociedade nos direitos fundamentais, não somente mediante eleições públicas cada vez mais transparentes e abertas, senão também através de competências baseadas em processos também cada vez mais progressistas”. (...) A interferência do povo na interpretação constitucional, traduzindo os anseios de suas camadas sociais, prolonga no tempo a vigência da Carta Magna, evitando que a insatisfação da sociedade desperte o poder constituinte de seu estado de latência e promova o rompimento da ordem estabelecida. (...) Não se deve olvidar que os direitos fundamentais, entre eles o da participação democrática, merecem sempre a interpretação que lhes dê o maior alcance e efetividade.

[ADI 4.029, voto do rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, *DJE* de 27-6-2012.]

## BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE

▪ Com efeito, no que concerne ao primeiro desses elementos (elemento conceitual), cabe ter presente que a construção do significado de Constituição permite, na elaboração desse conceito, que sejam considerados não apenas os preceitos de índole positiva, expressamente proclamados em documento formal (que consubstancia o texto escrito da Constituição), mas, sobretudo, que sejam havidos, igualmente, por relevantes, em face de sua transcendência mesma, os valores de caráter suprapositivo, os princípios cujas raízes mergulham no direito natural e o próprio espírito que informa e dá sentido à Lei Fundamental do Estado. Não foi por outra razão que o STF, certa vez, e para além de uma perspectiva meramente reducionista, veio a proclamar – distanciando-se, então, das exigências inerentes ao positivismo jurídico – que a Constituição da República, muito mais do que o conjunto de normas e princípios nela formalmente positivados, há de ser também entendida em função do próprio espírito que a anima, afastando-se, desse modo, de uma concepção impregnada de evidente minimalismo conceitual (...). É por tal motivo que os tratadistas (...), em vez de formularem um conceito único de Constituição, costumam referir-se a uma pluralidade de acepções, dando ensejo à elaboração teórica do conceito de bloco de constitucionalidade, cujo significado – revestido de maior ou de menor abrangência material – projeta-se, tal seja o sentido que se lhe dê, para além da totalidade das regras constitucionais meramente escritas e dos princípios contemplados, explícita ou implicitamente, no corpo normativo da própria Constituição formal, chegando a compreender normas de caráter infraconstitucional, desde que vocacionadas a desenvolver, em toda a sua plenitude, a eficácia dos postulados e dos preceitos inscritos na Lei Fundamental, viabilizando, desse modo, e em função de perspectivas conceituais mais amplas, a concretização da ideia de ordem constitucional global. (...) Veja-se, pois, a importância de compreender-se, com exatidão, o significado que emerge da noção de bloco de constitucionalidade (...), pois dessa percepção resultará, em última análise, a determinação do que venha

a ser o paradigma de confronto, cuja definição mostra-se essencial, em sede de controle de constitucionalidade, à própria tutela da ordem constitucional. E a razão de tal afirmação justifica-se por si mesma, eis que a delimitação conceitual do que representa o parâmetro de confronto é que determinará a própria noção do que é constitucional ou inconstitucional, considerada a eficácia subordinante dos elementos referenciais que compõem o bloco de constitucionalidade.

[ADI 2.971 AgR, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 6-11-2014, P, DJE de 13-2-2015.]

▪ A definição do significado de bloco de constitucionalidade – independentemente da abrangência material que se lhe reconheça – reveste-se de fundamental importância no processo de fiscalização normativa abstrata, pois a exata qualificação conceitual dessa categoria jurídica projeta-se como fator determinante do caráter constitucional, ou não, dos atos estatais contestados em face da Carta Política. A superveniente alteração/supressão das normas, valores e princípios que se subsumem à noção conceitual de bloco de constitucionalidade, por importar em descaracterização do parâmetro constitucional de confronto, faz instaurar, em sede de controle abstrato, situação configuradora de prejudicialidade da ação direta, legitimando, desse modo – ainda que mediante decisão monocrática do relator da causa (RTJ 139/67) –, a extinção anômala do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

[ADI 1.120, rel. min. Celso de Mello, j. 28-2-2002, dec. monocrática, DJ de 7-3-2002.]

# TEORIA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS – SUPERAÇÃO LEGISLATIVA

▪ Breves reflexões acerca dos limites e possibilidades de superação legislativa dos precedentes do Supremo Tribunal: a teoria dos diálogos institucionais. A controvérsia travada nesta ação direta de inconstitucionalidade suscita algumas reflexões acerca da dinâmica das relações interinstitucionais em um Estado Democrático de Direito, na medida em que questiona a validade jurídico-constitucional de um conjunto de normas que encerram frontal superação legislativa à específica interpretação da Constituição conferida pelo STF. (...) a interpretação do sentido e do alcance das disposições constitucionais não pode ser vista como apanágio exclusivo do STF, em uma leitura anacrônica e arrogante do princípio da separação de poderes. Ao revés, a interpretação constitucional passa por um processo de construção coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes *players* contribui com suas capacidades específicas no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional, sem se arvorar como intérprete único e exclusivo da Carta da República e no aperfeiçoamento das instituições democráticas. (...) É precisamente sob as lentes desse hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais que a Corte Constitucional deve examinar a presente discussão. Deveras, os pronunciamentos do STF, como não poderiam deixar de ser, vinculam as partes do processo e finalizam uma rodada procedimental, mas não encerram, em definitivo, a controvérsia constitucional em sentido amplo. Na verdade, a interpretação dada pela Corte fornece o *input* para que sejam reiniciadas as rodadas de debates entre as instituições e os demais atores da sociedade civil, razão por que deve ser compreendida como última palavra provisória. Insta ressaltar que a opção por reconhecer que dinâmica interinstitucional se funda em premissa dialógica e plural de interpretação da Constituição, e não de monopólio e arrogância, afasta qualquer leitura romântica e idealizada das instituições, evitando, bem por isso, o indesejado fetichismo institucional, já denunciado por Roberto

Mangabeira Unger (...). Ao assim proceder, este STF agirá como um “catalisador deliberativo”, promovendo a interação e o diálogo institucional, de modo a maximizar a qualidade democrática na obtenção dos melhores resultados em termos de apreensão do significado constitucional (MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 214). À luz dessas premissas, forçoso reconhecer que, *prima facie*, o legislador pode, por emenda constitucional ou lei ordinária, superar a jurisprudência, reclamando, a depender do instrumento normativo que veicular a reversão, posturas distintas do STF. Se veiculada por emenda, há a alteração formal do texto constitucional, modificando, bem por isso, o próprio parâmetro que amparava a jurisprudência do Tribunal. Não bastasse, o fundamento de validade último das normas infraconstitucionais também passa a ser outro. Nessas situações, como dito, a invalidade da emenda somente poderá ocorrer, assim, nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da Constituição (*i.e.*, limites formais, circunstanciais e materiais), endossando, em particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais. Se, porém, introduzida por legislação ordinária, a lei que frontalmente colidir com a jurisprudência da Corte nasce, a meu sentir, com presunção de inconstitucionalidade, de sorte que caberá ao legislador o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente se afigura legítima. Ademais, deve o Congresso Nacional lançar novos fundamentos a comprovar que as premissas fáticas e jurídicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial superado não mais subsistem. Não se trata em si de um problema, visto que, ao assim agir, o Congresso Nacional promoverá verdadeira hipótese de mutação constitucional pela via legislativa, que se caracteriza, de acordo com o escólio do professor e hoje ministro Luís Roberto Barroso, “quando, por ato normativo primário, procurar-se modificar a interpretação que tenha sido dada a alguma norma constitucional” (BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 167). Em outras palavras, a novel legislação que frontalmente colida com a jurisprudência (leis *in your face*) se submete, a meu juízo, a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, pelo simples fato de já existir um pronunciamento da Suprema Corte. [ADI 5.105, voto do rel. min. Luiz Fux, j. 1º-10-2015, P, DJE de 16-3-2016.]

# ESPÉCIES DE INCONSTITUCIONALIDADE

## INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

▪ Reconhecer que a prática sistemática da edição de emendas em processo legislativo de conversão em lei com conteúdo temático distinto daquele da medida provisória sob o escrutínio do Congresso Nacional demonstra desobediência sistemática à moldura institucional construída pela Constituição não significa, necessariamente, o reconhecimento da inconstitucionalidade de todas as leis de conversão promulgadas até a presente data, incluindo a lei objeto desta ação direta de inconstitucionalidade. Isso se dá por razões de duas ordens distintas. Primeiramente, pois se trata da primeira oportunidade em que esta Corte teve para enfrentar o tema e fixar, enquanto órgão a que compete a guarda da Constituição, o seu entendimento. Compreender de modo distinto seria subtrair do debate institucional a possibilidade de diálogo entre os diversos braços do Estado brasileiro sobre o tema. Em segundo lugar, a manifestação desta Corte ocorre após tal prática, no plano fático, encontrar-se arraigada, resultando na aprovação de um grande volume quantitativo de leis de conversão em que foram realizadas emendas parlamentares tratando de objetos distintos daqueles das medidas provisórias em análise. Tais elementos conjugados indicam a necessidade de que se fixe entendimento sobre o tema a fim de que a decisão da Corte não promova insegurança jurídica. Como consequência da tese aqui defendida, ficam preservadas, inclusive esta, no que diz respeito a esta inconstitucionalidade formal, as demais leis fruto de emendas em projetos de conversão de medida provisória em lei. (...) Diante do exposto, voto pela improcedência dos pedidos formulados na presente ADI 5.127, tendo como pressuposto que o reconhecimento da inconstitucionalidade formal decorrente da impossibilidade de se incluir emenda em projeto de conversão de medida provisória em lei com tema diverso do objeto originário da medida provisória, deve, em obediência ao princípio

da segurança jurídica, preservar, até a data deste julgamento, as leis fruto de emendas em projetos de conversão de medida provisória em lei, inclusive esta.

[ADI 5.127, voto do rel. min. Edson Fachin, j. 15-10-2015, P, *DJE* de 11-5-2016.]

▪ Poder constituinte reformador. Processo legislativo. EC 19, de 4-6-1998. Art. 39, *caput*, da Constituição Federal. Servidores públicos. Regime jurídico único. Proposta de implementação, durante a atividade constituinte derivada, da figura do contrato de emprego público. Inovação que não obteve a aprovação da maioria de 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados quando da apreciação, em primeiro turno, do Destaque para Votação em Separado (DVS) 9. Substituição, na elaboração da proposta levada a segundo turno, da redação original do *caput* do art. 39 pelo texto inicialmente previsto para o § 2º do mesmo dispositivo, nos termos do substitutivo aprovado. Supressão, do texto constitucional, da expressa menção ao sistema de regime jurídico único dos servidores da administração pública. Reconhecimento, pela maioria do Plenário do STF, da plausibilidade da alegação de vício formal por ofensa ao art. 60, § 2º, da Constituição Federal.

[ADI 2.135 MC, rel. p/ o ac. min. Ellen Gracie, j. 2-8-2007, P, *DJE* de 7-3-2008.]

▪ Contribuições. Categorias profissionais. Regência. Portaria. Inconstitucionalidade formal. A regência das contribuições sindicais há de se fazer mediante lei no sentido formal e material, conflitando com a Carta da República, considerada a forma, portaria do ministro de Estado do Trabalho e Emprego, disciplinando o tema.

[ADI 3.206, rel. min. Marco Aurélio, j. 14-4-2005, P, *DJ* de 26-8-2005.]

▪ A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubistência da Súmula 5/STF.

[ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, *DJ* de 9-2-2007.]

▪ O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte.

[ADI 2.364 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-8-2001, P, *DJ* de 14-12-2001.]

▪ (...) a verificação da inconstitucionalidade formal antecede logicamente e, se afirmada, a rigor prejudica a da inconstitucionalidade material. (...) É dogma do controle abstrato que o padrão da inconstitucionalidade a verificar há de ser norma

vigente ao tempo do julgamento. Por isso, julga-se prejudicada a ação direta se há mudança total da Constituição vigente ao tempo de sua propositura (...), e não se admite a propositura dela, se visa à declaração de inconstitucionalidade em face da Constituição precedente (...). E (...) a mesma orientação acabou por firmar-se quando uma emenda constitucional, antes ou depois do ajuizamento da ação direta, haja ab-rogado ou derogado substancialmente norma da Lei Fundamental que constitua paradigma necessário da decisão (...). É o que se dá na espécie. (...) Tenho, assim, por prejudicada a arguição de inconstitucionalidade material.

[ADI 1.434, voto do rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-11-1999, P, DJ de 25-2-2000.]

## INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

▪ (...) a temática dos direitos humanos, por dizer respeito aos direitos fundamentais, que têm primazia na Constituição, é sempre *ipso facto* materialmente constitucional. E é possível extrair da conjugação dos §§ 2º e 3º do art. 5º que o que temos aí é, pura e simplesmente, uma distinção entre os tratados sem *status* de emenda constitucional, que são materialmente constitucionais, e os do § 3º, que são material e formalmente constitucionais. Qual a substância da distinção? A de regimes jurídicos. Com qual consequência? Com uma única consequência: saber os efeitos ou os requisitos do ato de denúncia pelo qual o Estado pode desligar-se dos seus compromissos internacionais. Esta é a única relevância na distinção entre as hipóteses do § 2º e do § 3º. E acho que o Tribunal não deve, com o devido respeito, ter receio de perquirir qual a extensão dos direitos fundamentais, até porque eles são históricos. Ou seja, é preciso que a Corte, no curso da história, diante de fatos concretos, vá descobrindo e revelando os direitos humanos que estejam previstos nos tratados internacionais, enquanto objeto da nossa interpretação, e lhes dispense a necessária tutela jurídico-constitucional.

[RE 466.343, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 3-12-2008, P, DJE de 5-6-2009.]

## INCONSTITUCIONALIDADE ORIGINÁRIA E SUPERVENIENTE

▪ O Plenário (...) julgou improcedente ação direta ajuizada contra a Lei 12.684/2007, do estado de São Paulo, que proíbe o uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto no território estadual. Além disso, declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, que permite a extração, industrialização, comercialização e a distribuição do uso do amianto na variedade crisotila no País (...). A Corte ressaltou que o processo



de inconstitucionalização da Lei 9.055/1995 se operou em razão de mudança no substrato fático da norma. A discussão em torno da eventual necessidade de banimento do amianto é diferente da que havia quando da edição da norma geral. Se, antes, tinha-se notícia de possíveis danos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da substância, hoje há consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma segura. Além disso, atualmente, o amianto pode ser substituído por outros materiais (...), sem propriedade carcinogênica e recomendados pela Anvisa. Portanto, revela-se a inconstitucionalidade material superveniente da Lei 9.055/1995, por ofensa ao direito à saúde (...), ao dever estatal de redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (...) e à proteção do meio ambiente (...). Diante da invalidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter competência legislativa plena sobre a matéria, até sobrevinda eventual de nova legislação federal. Como a lei estadual questionada proíbe a utilização do amianto, ela não incide no mesmo vício de inconstitucionalidade material da lei federal.

[ADI 3.937, rel. p/ o ac. min. Dias Toffoli, j. 24-8-2017, P, *Informativo* 874.]

▪ Em nosso ordenamento jurídico, não se admite a figura da constitucionalidade superveniente. Mais relevante do que a atualidade do parâmetro de controle é a constatação de que a inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor. Caso contrário, ficaria sensivelmente enfraquecida a própria regra que proíbe a convalidação. A jurisdição constitucional brasileira não deve deixar às instâncias ordinárias a solução de problemas que podem, de maneira mais eficiente, eficaz e segura, ser resolvidos em sede de controle concentrado de normas. A Lei estadual 12.398/1998, que criou a contribuição dos inativos no estado do Paraná, por ser inconstitucional ao tempo de sua edição, não poderia ser convalidada pela EC 41/2003. E, se a norma não foi convalidada, isso significa que a sua inconstitucionalidade persiste e é atual, ainda que se refira a dispositivos da Constituição Federal que não se encontram mais em vigor, alterados que foram pela EC 41/2003.

[ADI 2.158 e ADI 2.189, rel. min. Dias Toffoli, j. 15-9-2010, P, *DJE* de 16-12-2010.]

▪ Esclareça-se, primeiro que tudo, que não se tem, no caso, declaração de inconstitucionalidade, por isso não há falar em inconstitucionalidade superveniente, como tem decidido, iterativamente, o STF. Tem-se, no caso, a aplicação da conhecida doutrina de Kelsen de que as normas infraconstitucionais anteriores à Constituição, com esta incompatíveis, não são recebidas por esta. Tem-se, noutras palavras, derrogação, pela Constituição nova, de normas infraconstitucionais com essa incompatíveis.

[RE 396.386, voto do rel. min. Carlos Velloso, j. 29-6-2004, 2ª T, *DJ* de 13-8-2004.]

## INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA

▪ Tem-se inconstitucionalidade reflexa – a cuja verificação não se presta a ação direta – quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à lei fundamental por haver violado norma infraconstitucional interposta, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição: não é o caso presente, onde a ilegitimidade da lei estadual não se pretende extrair de sua conformidade com a lei federal relativa ao processo de execução contra a Fazenda Pública, mas, sim, diretamente, com as normas constitucionais que o preordenam, afora outros princípios e garantias do texto fundamental.

[ADI 2.535 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 19-12-2001, P, DJ de 21-11-2003.]

# MODALIDADES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

## CONTROLE PRÉVIO (OU PREVENTIVO)

▪ Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, min. Carlos Velloso, *DJ* de 23-4-2004). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificção plausível, a prerrogativa constitucional que detêm de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária signifi-

caria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico.

[MS 32.033, rel. p/ o ac. min. Teori Zavascki, j. 20-6-2013, P, DJE de 18-2-2014.]

▪ Controle jurisdicional do processo legislativo. Utilização, para tanto, do mandado de segurança. Possibilidade. Reconhecimento, para esse efeito, de legitimação para agir atribuída, com exclusividade, a membro do Congresso Nacional. Precedentes do STF. Perda superveniente, pelo impetrante, de sua condição político-jurídica de parlamentar. Impossibilidade de prosseguimento da ação mandamental. Legitimação ativa *ad causam* que deve estar presente, juntamente com as demais condições da ação, no momento da resolução do litígio (...). Relação de contemporaneidade não mais existente. Extinção anômala do processo mandamental.

[MS 27.971, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-7-2011, dec. monocrática, DJE de 9-8-2011.]

▪ A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de recusar, a terceiros que não ostentem a condição de parlamentar, qualquer legitimidade que lhes atribua a prerrogativa de questionar, *incidenter tantum*, em sede mandamental, a validade jurídico-constitucional de proposta de emenda à Constituição, ainda em tramitação no Congresso Nacional. (...) Terceiros, ainda que invocando a sua potencial condição de destinatários da futura lei ou emenda à Constituição, não dispõem do direito público subjetivo de supervisionar a elaboração dos atos legislativos, sob pena de indevida transformação, em controle preventivo de constitucionalidade em abstrato – inexistente no sistema constitucional brasileiro (RTJ 136/25-26, rel. min. Celso de Mello) –, do processo de mandado de segurança, que, instaurado por mero particular, converter-se-ia em um inadmissível sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade.

[MS 23.565, rel. min. Celso de Mello, j. 10-11-1999, dec. monocrática, DJ de 17-11-1999.]

▪ 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 STF. Atos normativos *in fieri*, 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 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 STF 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 à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 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. [ADI 466 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 3-4-1991, P, DJ de 10-5-1991.]

## CONTROLE POSTERIOR (OU REPRESSIVO)

- O CNMP não ostenta competência para efetuar controle de constitucionalidade de lei, posto consabido tratar-se de órgão de natureza administrativa, cuja atribuição adstringe-se ao controle da legitimidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público federal e estadual (art. 130-A, § 2º, da CF/1988). Precedentes (MS 28.872 AgR/DF, rel. min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno; AC 2.390 MC-REF, rel. min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno; MS 32.582 MC, rel. min. Celso de Mello; ADI 3.367/DF, rel. min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno). *In casu*, o CNMP, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 141, *in fine*, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, exorbitou de suas funções, que se limitam, como referido, ao controle de legitimidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do *Parquet*. [MS 27.744, rel. min. Luiz Fux, j. 14-4-2015, 1ª T, DJE de 8-6-2015.]

- A Lei 8.223/2007, decretada e sancionada pelos Poderes Legislativo e Executivo

do estado da Paraíba, não pode ter o controle de constitucionalidade realizado pelo CNJ, pois a Constituição da República confere essa competência, com exclusividade, ao STF.

[AC 2.390 MC-REF, rel. min. Cármen Lúcia, j. 19-8-2010, P, *DJE* de 2-5-2011.]

▪ Em nosso sistema jurídico, não se admite declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo com força de lei por lei ou por ato normativo com força de lei posteriores. O controle de constitucionalidade da lei ou dos atos normativos é da competência exclusiva do Poder Judiciário. Os Poderes Executivo e Legislativo, por sua chefia – e isso mesmo tem sido questionado com o alargamento da legitimação ativa na ação direta de inconstitucionalidade –, podem tão só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais.

[ADI 221 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 29-3-1990, P, *DJ* de 22-10-1993.]

# CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DIFUSO

▪ Se, contudo, o ajuizamento da ação civil pública visar, não à apreciação da validade constitucional de lei em tese, mas objetivar o julgamento de uma específica e concreta relação jurídica, aí, então, tornar-se-á lícito promover, *incidenter tantum*, o controle difuso de constitucionalidade de qualquer ato emanado do poder público. (...) É por essa razão que o magistério jurisprudencial dos tribunais – inclusive o do STF (Rcl 554/MG, rel. min. Maurício Corrêa – Rcl 611/PE, rel. min. Sydney Sanches, *v.g.*) – tem reconhecido a legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal (...).

[RE 411.156, rel. min. Celso de Mello, j. 19-11-2009, dec. monocrática, DJE de 3-12-2009.]

▪ (...) não consta dos autos a decisão proferida pelo tribunal de origem no incidente de inconstitucionalidade. Tal circunstância é considerada pelo STF como ausência de prequestionamento. Em outras palavras, a juntada do julgamento plenário, quando a deliberação do órgão fracionário não estiver suficientemente fundamentada, torna-se imprescindível, para efeito das Súmulas 282 e 356 desta colenda Corte.

[RE 538.799 AgR, rel. min. Carlos Britto, j. 29-5-2007, 1ª T, DJ de 3-8-2007.]

▪ Inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, da norma municipal. Efeitos para o futuro. Situação excepcional. (...) Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos *ex tunc*, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos *pro futuro* à declaração incidental de inconstitucionalidade.

[RE 197.917, rel. min. Maurício Corrêa, j. 6-6-2002, P, DJ de 7-5-2004.]

## CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO

▪ Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte. [Súmula Vinculante 10.]

▪ Em julgamento desprovido de eficácia vinculante por não alcançar o quórum exigido pelo art. 97 da Constituição Federal em razão de impedimento dos ministros Roberto Barroso e Dias Toffoli, o Plenário, em conclusão, não pronunciou juízo de constitucionalidade ou inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, que disciplina a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto crisotila e dos produtos que o contenham.

[ADI 4.066, rel. min. Rosa Weber, j. 24-8-2017, P, *Informativo* 874.]

▪ A jurisprudência deste Supremo Tribunal é pacífica no sentido de que é desnecessária a submissão de demanda judicial à regra da reserva de plenário na hipótese em que a decisão judicial estiver fundada em jurisprudência do Plenário do STF ou em Súmula deste Tribunal, nos termos dos arts. 97 da Constituição Federal e 949 do CPC/2015.

[Rcl 24.284 AgR, rel. min. Edson Fachin, j. 22-11-2016, 1ª T, *DJE* de 11-5-2017.]

▪ O princípio da reserva de plenário previsto no art. 97 da Constituição (e a que se refere a Súmula Vinculante 10) diz respeito à declaração de “inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público”. Atos normativos têm como características essenciais a abstração, a generalidade e a impessoalidade dos comandos neles contidos. São, portanto, expedidos sem destinatários determinados e com finalidade normativa, alcançando todos os sujeitos que se encontram na mesma situação de fato abrangida por seus preceitos. O decreto legislativo que estabelece a suspensão do andamento de uma certa ação penal movida contra determinado deputado estadual não possui qualquer predicado de ato normativo. O que se tem é ato individual e concreto, com todas as características de ato administrativo de efeitos subjetivos limitados a um destinatário determinado. Ato dessa natureza não se submetem, em princípio, à norma do art. 97 da CF/1988, nem estão, portanto, subordinados à orientação da Súmula Vinculante 10.

[Rcl 18.165 AgR, rel. min. Teori Zavascki, j. 18-10-2016, 2ª T, *DJE* de 10-5-2017.]

▪ Art. 97 da Constituição Federal/1988. Ausência de violação. A jurisprudência do STF é firme no sentido de que não há violação ao princípio da reserva de plenário quando o acórdão recorrido apenas interpreta norma local, sem declará-la inconstitucional ou afastar sua aplicação com base nos termos da Constituição Federal.

[ARE 893.585 AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 29-9-2015, 1ª T, *DJE* de 14-10-2015.]

▪ O art. 97 da Constituição, ao subordinar o reconhecimento da inconstitucionalidade de preceito normativo a decisão nesse sentido da “maioria absoluta de seus



membros ou dos membros dos respectivos órgãos especiais”, está se dirigindo aos tribunais indicados no art. 92 e aos respectivos órgãos especiais de que trata o art. 93, XI. A referência, portanto, não atinge juizados de pequenas causas (art. 24, X) e juizados especiais (art. 98, I), os quais, pela configuração atribuída pelo legislador, não funcionam, na esfera recursal, sob regime de plenário ou de órgão especial.

[ARE 792.562 AgR, rel. min. Teori Zavascki, j. 18-3-2014, 2ª T, DJE de 2-4-2014.]

▪ A cláusula de reserva de plenário (*full bench*) é aplicável somente aos textos normativos erigidos sob a égide da atual Constituição.

[ARE 705.316 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 12-3-2013, 1ª T, DJE de 17-4-2013.]

▪ Da decisão que declara a inconstitucionalidade de lei federal, sem observância da reserva de plenário, é cabível o recurso extraordinário fundado na violação do art. 97 da Constituição (art. 102, III, *a*, da Constituição). Descabe sobrepor as hipóteses de cabimento do recurso extraordinário para viabilizar o julgamento de mérito de demanda cujas razões recursais são deficientes (interposição exclusivamente nos termos do art. 102, III, *b*, da Constituição).

[RE 432.884 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 26-6-2012, 2ª T, DJE de 13-8-2012.]

= AI 749.030 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 10-9-2013, 1ª T, DJE de 7-11-2013

▪ A cláusula constitucional de reserva de plenário, insculpida no art. 97 da Constituição Federal, fundada na presunção de constitucionalidade das leis, não impede que os órgãos fracionários ou os membros julgadores dos tribunais, quando atuem monocraticamente, rejeitem a arguição de invalidade dos atos normativos, conforme consagrada lição da doutrina (MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*, v. V – arts. 476 a 565, Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 40).

[RE 636.359 AgR-segundo, rel. min. Luiz Fux, j. 3-11-2011, P, DJE de 25-11-2011.]

▪ Alegação de contrariedade à Súmula Vinculante 10 do STF. (...) Indeferimento de medida cautelar não afasta a incidência ou declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Decisão proferida em sede cautelar: desnecessidade de aplicação da cláusula de reserva de plenário estabelecida no art. 97 da Constituição da República.

[Rcl 10.864 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 24-3-2011, P, DJE de 13-4-2011.]

▪ A interpretação conforme a Constituição, por veicular juízo afirmativo da constitucionalidade da norma interpretada, dispensa, quando exercida no âmbito do controle concreto e difuso de constitucionalidade, a instauração do incidente processual atinente ao princípio da reserva de plenário (*full bench*) de que trata o art. 97 da CF/1988.

[RE 579.721, rel. min. Ayres Britto, j. 15-12-2010, dec. monocrática, DJE de 16-2-2011.]

▪ Reconhecida a violação do art. 97 da Constituição, anulado o acórdão e determinado novo julgamento, com observância da reserva de plenário, compete ao STJ dar o encaminhamento processual que entender adequado ao caso. Se, supervenientemente, o STJ firmou precedente sobre a matéria, observando o quanto disposto

no art. 97 da Constituição, poderá ele aplicá-lo por seus órgãos fracionários, se a legislação assim o permitir no caso concreto.

[RE 516.814 ED, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 14-9-2010, 2ª T, DJE de 8-10-2010.]

▪ Não há reserva de plenário (art. 97 da Constituição) à aplicação de jurisprudência firmada pelo Pleno ou por ambas as Turmas desta Corte. Ademais, não é necessária identidade absoluta para aplicação dos precedentes dos quais resultem a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade. Requer-se, sim, que as matérias examinadas sejam equivalentes. Assim, cabe à parte que se entende prejudicada discutir a simetria entre as questões fáticas e jurídicas que lhe são peculiares e a orientação firmada por esta Corte. De forma semelhante, não se aplica a reserva de plenário à constante rejeição, por ambas as Turmas desta Corte, de pedido para aplicação de efeitos meramente prospectivos à decisão.

[AI 607.616 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 31-8-2010, 2ª T, DJE de 1º-10-2010.]

= RE 578.582 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 27-11-2012, 1ª T, DJE de 19-12-2012

VIDE RE 361.829 ED, rel. min. Ellen Gracie, j. 2-3-2010, 2ª T, DJE de 19-3-2010

▪ A simples ausência de aplicação de uma dada norma jurídica ao caso sob exame não caracteriza, apenas por isso, violação da orientação firmada pelo STF. Para caracterização da contrariedade à Súmula Vinculante 10 do STF, é necessário que a decisão fundamente-se na incompatibilidade entre a norma legal tomada como base dos argumentos expostos na ação e a Constituição.

[Rcl 6.944, rel. min. Cármen Lúcia, j. 23-6-2010, P, DJE de 13-8-2010.]

▪ O STF exerce, por excelência, o controle difuso de constitucionalidade quando do julgamento do recurso extraordinário, tendo os seus colegiados fracionários competência regimental para fazê-lo sem ofensa ao art. 97 da Constituição Federal.

[RE 361.829 ED, rel. min. Ellen Gracie, j. 2-3-2010, 2ª T, DJE de 19-3-2010.]

▪ Afastamento, pelos órgãos judiciários *a quo*, de lei ou ato normativo do poder público sem a expressa declaração de inconstitucionalidade. Ofensa à cláusula de reserva de plenário (CF, art. 97).

[RE 580.108 RG-QO, rel. min. Ellen Gracie, j. 11-6-2008, P, DJE de 19-12-2008, Tema 93.]

▪ Descabe cogitar, no caso, de reserva de plenário – art. 97 do referido Diploma [CF/1988] –, especialmente quando a matéria de fundo se encontra sumulada.

[AI 555.254 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 11-3-2008, 1ª T, DJE de 2-5-2008.]

= AI 413.118 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 23-3-2010, 2ª T, DJE de 7-5-2010

▪ A estrita observância, pelos tribunais em geral, do postulado da reserva de plenário, inscrito no art. 97 da Constituição, atua como pressuposto de validade e de eficácia jurídicas da própria declaração jurisdicional de inconstitucionalidade dos atos do poder público. (...) A inconstitucionalidade de leis ou de outros atos estatais somente pode ser declarada, quer em sede de fiscalização abstrata (método concentrado), quer em sede de controle incidental (método difuso), pelo voto da

maioria absoluta dos membros integrantes do tribunal, reunidos em sessão plenária ou, onde houver, no respectivo órgão especial. (...) Nenhum órgão fracionário de qualquer tribunal, em consequência, dispõe de competência, no sistema jurídico brasileiro, para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos emanados do poder público. Essa magna prerrogativa jurisdicional foi atribuída, em grau de absoluta exclusividade, ao plenário dos tribunais ou, onde houver, ao respectivo órgão especial. Essa extraordinária competência dos tribunais é regida pelo princípio da reserva de plenário inscrito no art. 97 da Constituição da República. Suscitada a questão prejudicial de constitucionalidade perante órgão meramente fracionário de tribunal (câmaras, grupos, turmas ou seções), a este competirá, em acolhendo a alegação, submeter a controvérsia jurídica ao tribunal pleno. (...) Equivale à própria declaração de inconstitucionalidade a decisão de tribunal que, sem proclamá-la, explícita e formalmente, deixa de aplicar, afastando-lhe a incidência, determinado ato estatal subjacente à controvérsia jurídica, para resolvê-la sob alegação de conflito com critérios resultantes do texto constitucional.

[AI 472.897 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 18-9-2007, 2ª T, DJ de 26-10-2007.]

▪ Controle incidente de constitucionalidade de normas: reserva de plenário (CF, art. 97): viola o dispositivo constitucional o acórdão proferido por órgão fracionário que declara a inconstitucionalidade de lei, ainda que parcial, sem que haja declaração anterior proferida por órgão especial ou plenário.

[RE 544.246, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 15-5-2007, 1ª T, DJ de 8-6-2007.]

= RE 486.168 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 23-9-2008, 1ª T, DJE de 27-2-2009

▪ Controle incidente de inconstitucionalidade: reserva de plenário (CF, art. 97). “Interpretação que restringe a aplicação de uma norma a alguns casos, mantendo-a com relação a outros, não se identifica com a declaração de inconstitucionalidade da norma que é a que se refere o art. 97 da Constituição” (cf. RE 184.093, Moreira Alves, DJ de 5-9-1997).

[RE 460.971, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 13-2-2007, 1ª T, DJ de 30-3-2007.]

= ARE 676.006 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 22-5-2012, 1ª T, DJE de 6-6-2012

▪ (...) a discussão em torno da incidência, ou não, do postulado da recepção – precisamente por não envolver qualquer juízo de inconstitucionalidade (mas, sim, quando for o caso, o de simples revogação de diploma pré-constitucional) – dispensa, por tal motivo, a aplicação do princípio da reserva de plenário (CF, art. 97), legitimando, por isso mesmo, a possibilidade de reconhecimento, por órgão fracionário do tribunal, de que determinado ato estatal não foi recebido pela nova ordem constitucional (RTJ 191/329-330), além de inviabilizar, porque incabível, a instauração do processo de

fiscalização normativa abstrata (*RTJ* 95/980 – *RTJ* 95/993 – *RTJ* 99/544 – *RTJ* 143/355 – *RTJ* 145/339, *v.g.*).

[**AI 582.280 AgR**, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 12-9-2006, 2ª T, *DJ* de 6-11-2006.]

= **Rel 10.114 AgR**, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 18-12-2013, P, *DJE* de 19-2-2014

= **AI 669.872 AgR**, rel. min. Luiz Fux, j. 11-12-2012, 1ª T, *DJE* de 14-2-2013

▪ A regra da chamada reserva do plenário para declaração de inconstitucionalidade (art. 97 da CF) não se aplica, deveras, às turmas recursais de juizado especial. Mas tal circunstância em nada atenua nem desnatura a rigorosa exigência de juntada de cópia integral do precedente que tenha, ali, pronunciado inconstitucionalidade de norma objeto de recurso extraordinário fundado no art. 102, III, *b*, da Constituição da República, pela mesmíssima razão por que, a igual título de admissibilidade do recurso, não se dispensa juntada de cópia de acórdão oriundo de plenário.

[**RE 453.744 AgR**, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 13-6-2006, 1ª T, *DJ* de 25-8-2006.]

▪ A norma inscrita no art. 97 da Carta Federal, porque exclusivamente dirigida aos órgãos colegiados do Poder Judiciário, não se aplica aos magistrados singulares quando no exercício da jurisdição constitucional (*RT* 554/253).

[**HC 69.921**, rel. min. Celso de Mello, j. 9-2-1993, 1ª T, *DJ* de 26-3-1993.]

## ABSTRATIVIZAÇÃO DO CONTROLE DIFUSO E O PAPEL DO SENADO

▪ O STF, por maioria, julgou improcedentes pedidos formulados em ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra a Lei 3.579/2001 do estado do Rio de Janeiro. O referido diploma legal proíbe a extração do asbesto/amianto em todo território daquela unidade da Federação e prevê a substituição progressiva da produção e da comercialização de produtos que o contenham. A Corte declarou, também por maioria e incidentalmente, a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei federal 9.055/1995, com efeito vinculante e *erga omnes*. O dispositivo já havia sido declarado inconstitucional, incidentalmente, no julgamento da ADI 3.937/SP (rel. orig. min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. min. Dias Toffoli, julgamento em 24-8-2017). A partir da manifestação do ministro Gilmar Mendes, o Colegiado entendeu ser necessário, a fim de evitar anomias e fragmentação da unidade, equalizar a decisão que se toma tanto em sede de controle abstrato quanto em sede de controle incidental. O ministro Gilmar Mendes observou que o art. 535 do CPC reforça esse entendimento. Asseverou se estar fazendo uma releitura do disposto no art. 52, X, da Constituição Federal, no sentido de que a Corte comunica ao Senado a decisão de declaração de inconstitucionalidade, para que ele faça a publicação, intensifique a publicidade. O ministro Celso de Mello considerou se estar diante de verdadeira mutação constitucional que expande

os poderes do STF em tema de jurisdição constitucional. Para ele, o que se propõe é uma interpretação que confira ao Senado Federal a possibilidade de simplesmente, mediante publicação, divulgar a decisão do STF. Mas a eficácia vinculante resulta da decisão da Corte. Daí se estaria a reconhecer a inconstitucionalidade da própria matéria que foi objeto deste processo de controle abstrato, prevalecendo o entendimento de que a utilização do amianto, tipo crisotila e outro, ofende postulados constitucionais e, por isso, não pode ser objeto de normas autorizativas. A ministra Cármen Lúcia, na mesma linha, afirmou que a Corte está caminhando para uma inovação da jurisprudência no sentido de não ser mais declarado inconstitucional cada ato normativo, mas a própria matéria que nele se contém. O ministro Edson Fachin concluiu que a declaração de inconstitucionalidade, ainda que incidental, opera uma preclusão consumativa da matéria. Isso evita que se caia numa dimensão semicircular progressiva e sem fim. E essa afirmação não incide em contradição no sentido de reconhecer a constitucionalidade da lei estadual que também é proibitiva, o que significa, por uma simetria, que todas as legislações que são permissivas – dada a preclusão consumativa da matéria, reconhecida a inconstitucionalidade do art. 2º da lei federal – são também inconstitucionais.

[ADI 3.406 e ADI 3.470, rel. min. Rosa Weber, j. 29-11-2017, P, *Informativo* 886.]

▪ É possível, sem qualquer exagero, falar-se aqui de uma autêntica mutação constitucional em razão da completa reformulação do sistema jurídico e, por conseguinte, da nova compreensão que se conferiu à regra do art. 52, X, da Constituição de 1988. Valendo-nos dos subsídios da doutrina constitucional a propósito da mutação constitucional, poder-se-ia cogitar aqui de uma autêntica reforma da Constituição sem expressa modificação do texto. Em verdade, a aplicação que o STF vem conferindo ao disposto no art. 52, X, da Constituição Federal indica que o referido instituto mereceu uma significativa reinterpretção a partir da Constituição de 1988. É possível que a configuração emprestada ao controle abstrato pela nova Constituição, com ênfase no modelo abstrato, tenha sido decisiva para a mudança verificada, uma vez que as decisões com eficácia erga omnes passaram a se generalizar. (...) De fato, é difícil admitir que a decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade e na arguição de descumprimento de preceito fundamental possa ser dotada de eficácia geral e a decisão proferida no âmbito do controle incidental – esta muito mais morosa porque em geral tomada após tramitação da questão por todas as instâncias – continue a ter eficácia restrita entre as partes. Explica-se, assim, o desenvolvimento da nova orientação a propósito da decisão do Senado Federal no processo de controle de constitucionalidade, no contexto normativo da Constituição de 1988. A prática dos últimos anos, especialmente após o advento da Constituição de 1988, parece dar razão, pelo menos agora, a Lúcio Bittencourt, para quem a finalidade da decisão do Senado era, desde sempre, “apenas tornar pública a decisão do tribunal, levando-a

ao conhecimento de todos os cidadãos”. Sem adentrar o debate sobre a correção desse entendimento no passado, não parece haver dúvida de que todas as construções que se vêm fazendo em torno do efeito transcendente das decisões pelo STF e pelo Congresso Nacional, com o apoio, em muitos casos, da jurisprudência da Corte, estão a indicar a necessidade de revisão da orientação dominante antes do advento da Constituição de 1988. Assim, parece legítimo entender que, hodiernamente, a fórmula relativa à suspensão de execução da lei pelo Senado Federal há de ter simples efeito de publicidade. Desta forma, se o STF, em sede de controle incidental, chegar à conclusão, de modo definitivo, de que a lei é inconstitucional, essa decisão terá efeitos gerais, fazendo-se a comunicação ao Senado Federal para que este publique a decisão no Diário do Congresso. Tal como assente, não é (mais) a decisão do Senado que confere eficácia geral ao julgamento do Supremo. A própria decisão da Corte contém essa força normativa. Parece evidente ser essa a orientação implícita nas diversas decisões judiciais e legislativas acima referidas. Assim, o Senado não terá a faculdade de publicar ou não a decisão, uma vez que não se cuida de uma decisão substantiva, mas de simples dever de publicação, tal como reconhecido a outros órgãos políticos em alguns sistemas constitucionais (...). (...) Portanto, a não publicação, pelo Senado Federal, de resolução que, nos termos do art. 52, X, da Constituição, suspenderia a execução da lei declarada inconstitucional pelo STF, não terá o condão de impedir que a decisão do Supremo assuma a sua real eficácia jurídica. (...) Ressalte-se ainda o fato de a adoção da súmula vinculante ter reforçado a ideia de superação do referido art. 52, X, da Constituição Federal na medida em que permite aferir a inconstitucionalidade de determinada orientação pelo próprio Tribunal, sem qualquer interferência do Senado Federal. Por último, observe-se que a adoção da técnica da declaração de inconstitucionalidade com limitação de efeitos parece sinalizar que o Tribunal entende estar desvinculado de qualquer ato do Senado Federal, cabendo tão somente a ele – Tribunal – definir os efeitos da decisão.

[Rcl 4.335, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 20-3-2014, P, DJE de 22-10-2014.]

▪ (...) o conflito de norma com preceito constitucional superveniente resolve-se no campo da não recepção, não cabendo a comunicação ao Senado prevista no inciso X do art. 52 da Constituição Federal.

[RE 387.271, rel. min. Marco Aurélio, j. 8-8-2007, P, DJE de 1º-2-2008.]

▪ (...) declarado inconstitucional *incidenter tantum*, pelo STF, um ato do poder público, não importando a fonte de sua produção (federal, estadual ou municipal), como salientava o saudoso senador Accioly Filho (*Revista de Informação Legislativa*, v. 48/269), procede-se à comunicação formal da decisão definitiva da Suprema Corte ao Senado da República, para os fins a que se refere o art. 52, X, da Constituição. A intervenção *a posteriori* do Senado Federal, nas hipóteses de declaração incidental de inconstitucionalidade por decisão definitiva (irrecorrível) do STF,

tem por fim viabilizar a extensão subjetiva dos efeitos do julgado que foi proferido, segundo a técnica do método difuso, em determinado caso concreto (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed., 3ª tir. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 457). (...) Esse ato do Senado Federal – qualificado pelo saudoso min. Prado Kelly como deliberação essencialmente política, de alcance normativo (RTJ 38/19) – submete-se, quanto à sua prática, sempre facultativa, a um regime de estrita discricionariedade legislativa, de tal modo que, consoante adverte o em. min. Paulo Brossard, em excelente e exaustiva análise da matéria, *verbis*: “(...) o Senado é o juiz exclusivo do momento em que convém exercer a competência, a ele e só a ele atribuída, de suspender lei ou decreto declarado inconstitucional por decisão definitiva do STF. No exercício dessa competência cabe-lhe proceder com equilíbrio e isenção, sobretudo com prudência, como convém à tarefa delicada e relevante, assim para os indivíduos, como para a ordem jurídica” (O Senado e as Leis Inconstitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 50/55-64, 64). Sendo certo, portanto, que o Senado Federal, “atendendo a razões de conveniência e oportunidade, pode suspender, ou não, a execução da lei declarada inconstitucional, estendendo ou não, *erga omnes*, os efeitos da decisão do Supremo” (RTJ 38/28, trecho do voto do min. Luiz Gallotti), torna-se evidente que não assiste ao particular qualquer parcela de direito público subjetivo à edição, por esse órgão do Poder Legislativo, da resolução a que se refere o art. 52, X, da Carta Política.

[MI 460 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 10-6-1994, dec. monocrática, DJ de 16-6-1994.]

▪ Entre nós, como se adota o sistema misto de controle judiciário de inconstitucionalidade, se esta for declarada, no caso concreto, pelo STF, sua eficácia se limita às partes da lide, podendo o Senado Federal apenas “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF” (art. 52, X, da Constituição). Já, em se tratando de declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo por meio de ação direta de inconstitucionalidade, a eficácia dessa decisão é *erga omnes* e ocorre, refletindo-se sobre o passado, com o trânsito em julgado do aresto desta Corte.

[ADI 221 MC, voto do rel. min. Moreira Alves, j. 29-3-1990, P, DJ de 22-10-1993.]

## TEORIA DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES

▪ De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não se aplica a teoria da transcendência dos motivos determinantes das decisões às reclamações ajuizadas na vigência do CPC/1973.

[Rcl 11.473 AgR, rel. min. Roberto Barroso, j. 17-3-2017, 1ª T, DJE de 29-3-2017.]

▪ A jurisprudência do STF se consolidou no sentido de ser incabível reclamação fundada na teoria da transcendência dos motivos determinantes de acórdão com efeito vinculante.

[Rcl 16.619 AgR, rel. min. Edson Fachin, j. 6-10-2015, 1ª T, DJE de 20-10-2015.]

= Rcl 22.012, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 5-12-2017, 2ª T, DJE de 27-2-2018

▪ Observe-se, ainda, que, nas hipóteses de declaração de inconstitucionalidade de leis municipais, o STF tem adotado uma postura significativamente ousada, conferindo efeito vinculante não só à parte dispositiva da decisão de inconstitucionalidade, mas também aos próprios fundamentos determinantes. É que são numericamente expressivos os casos em que o Supremo Tribunal tem estendido, com base no art. 557, *caput* e § 1º-A, do CPC, a decisão do plenário que declara a inconstitucionalidade de norma municipal a outras situações idênticas, oriundas de municípios diversos. Em suma, tem-se considerado dispensável, no caso de modelos legais idênticos, a submissão da questão ao plenário. Nesse sentido, Maurício Corrêa, ao julgar o RE 228.844/SP, no qual se discutia a ilegitimidade do IPTU progressivo cobrado pelo município de São José do Rio Preto, no estado de São Paulo, valeu-se de fundamento fixado pelo Plenário deste Tribunal, em precedente oriundo do estado de Minas Gerais, no sentido da inconstitucionalidade de lei do município de Belo Horizonte, que instituiu alíquota progressiva do IPTU. Também Nelson Jobim, no exame da mesma matéria (progressividade do IPTU), em recurso extraordinário interposto contra lei do município de São Bernardo do Campo, aplicou tese fixada em julgamentos que apreciaram a inconstitucionalidade de lei do município de São Paulo. Ellen Gracie utilizou-se de precedente oriundo do município de Niterói, estado do Rio de Janeiro, para dar provimento a recurso extraordinário no qual se discutia a ilegitimidade de taxa de iluminação pública instituída pelo município de Cabo Verde, no estado de Minas Gerais. Carlos Velloso aplicou jurisprudência de recurso proveniente do estado de São Paulo para fundamentar sua decisão no AI 423.252, onde se discutia a inconstitucionalidade de taxa de coleta e limpeza pública do município do Rio de Janeiro, convertendo-o em recurso extraordinário (art. 544, §§ 3º e 4º, do CPC) e dando-lhe provimento. Sepúlveda Pertence lançou mão de precedentes originários do estado de São Paulo para dar provimento ao RE 345.048, no qual se arguia a inconstitucionalidade de taxa de limpeza pública do município de Belo Horizonte. Celso de Mello, ao apreciar matéria relativa à progressividade do IPTU do município de Belo Horizonte, conheceu e deu provimento a recurso extraordinário tendo em conta diversos precedentes oriundos do estado de São Paulo. Tal procedimento evidencia, ainda que de forma tímida, o efeito vinculante dos fundamentos determinantes da decisão exarada pelo STF no controle de constitucionalidade do direito municipal. Evidentemente, semelhante orientação somente pode vicejar caso se admita que a decisão tomada pelo Plenário



seja dotada de eficácia transcendente, sendo, por isso, dispensável a manifestação do Senado Federal.

[Rcl 4.335, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 20-3-2014, P, *DJE* de 22-10-2014.]

- Em recente julgamento, o Plenário do STF rejeitou a tese da eficácia vinculante dos motivos determinantes das decisões de ações de controle abstrato de constitucionalidade (Rcl 2.475 AgR, julgamento em 2-8-2007).

[Rcl 2.990 AgR, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 16-8-2007, P, *DJ* de 14-9-2007.]

= Rcl 7.956 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 19-9-2013, P, *DJE* de 12-11-2013

# CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO

▪ Nesses casos, em que esta Corte não se manifestou sobre a questão constitucional específica, entendendo ser cabível a reapreciação da norma anteriormente considerada válida pelo Tribunal, sobretudo quando a análise da constitucionalidade do ato normativo ocorreu apenas sob o aspecto formal. A coisa julgada e a causa de pedir aberta no controle abstrato não devem funcionar como mecanismos para impedir a análise de questões constitucionais não apreciadas sobre o respectivo ato normativo. Caso assim não fosse, esta Corte permitiria a manutenção no ordenamento jurídico de dispositivos em aparente desacordo com a Constituição pelo simples fato de a sua validade, sob o ponto de vista formal, já haver sido atestada em julgamentos anteriores. A validade formal do diploma legal não garante imunidade a vícios de natureza material, e não se pode realisticamente supor que o Tribunal irá antever todos os possíveis vícios de inconstitucionalidade material nestas hipóteses.

[ADI 5.081, voto do rel. min. Roberto Barroso, j. 27-5-2015, P, DJE de 19-8-2015.]

▪ Como se sabe, o controle normativo abstrato qualifica-se como instrumento de preservação da integridade jurídica da ordem constitucional vigente. A ação direta, enquanto instrumento formal viabilizador do controle abstrato, traduz um dos mecanismos mais expressivos de defesa objetiva da Constituição e de preservação da ordem normativa nela consubstanciada. A ação direta, por isso mesmo, representa meio de ativação da jurisdição constitucional concentrada, que enseja, ao STF, o desempenho de típica função política ou de governo, no processo de verificação, em abstrato, da compatibilidade vertical de normas estatais contestadas em face da Constituição da República. Não é por outra razão que o controle concentrado de constitucionalidade transforma o STF em verdadeiro legislador negativo (...). É que a decisão emanada desta Corte – ao declarar, *in abstracto*, a ilegitimidade constitucional de lei ou ato normativo federal ou estadual – importa em eliminação dos atos estatais eivados de inconstitucionalidade (...), os quais vêm a ser excluídos, por efeito desse mesmo pronunciamento jurisdicional, do próprio sistema de direito positivo

ao qual se achavam, até então, formalmente incorporados (...). Esse entendimento (...) permite qualificar o STF como órgão de defesa da Constituição, seja relativamente ao legislador, seja, ainda, em face das demais instituições estatais, pois esta Corte, ao agir nessa específica condição institucional, desempenha o relevantíssimo papel de “órgão de garantia da hierarquia normativa da ordem constitucional” (...). [ADI 2.971 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 6-11-2014, P, DJE de 13-2-2015.]

▪ Bem por isso, a jurisprudência do STF, desde o regime constitucional anterior, tem proclamado que tanto a superveniente revogação global da Constituição da República (...) quanto a posterior derrogação (ou alteração substancial) da norma constitucional (...), por afetarem o paradigma de confronto invocado no processo de controle concentrado de constitucionalidade, configuram hipóteses caracterizadoras de prejudicialidade da ação direta, em virtude da evidente perda de seu objeto (...). [ADI 2.971 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 6-11-2014, P, DJE de 13-2-2015.]

▪ A jurisprudência desta Suprema Corte não reconhece a possibilidade de controle concentrado de atos que consubstanciam mera ofensa reflexa à Constituição, tais como o ato regulamentar consubstanciado no decreto presidencial ora impugnado. [ADPF 169 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-9-2013, P, DJE de 14-10-2013.] = ADPF 192 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 19-8-2015, P, DJE de 17-9-2015

▪ (...) a jurisprudência do STF, tratando-se de provimento cautelar outorgado em sede de controle abstrato, quer se cuide de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade ou, ainda, de arguição de descumprimento de preceito fundamental, tem atribuído a tais medidas caráter vinculante (...) [Rcl 6.064 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 20-5-2008, dec. monocrática, DJE de 29-5-2008.]

▪ Nos processos do controle objetivo de constitucionalidade, a conexão ocorre apenas na hipótese de identidade de objetos entre as ações, visto que, no controle abstrato, a causa de pedir é aberta.

[ADPF 139, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-4-2008, dec. monocrática proferida pelo min. presidente Gilmar Mendes, DJE de 8-5-2008.]

▪ Ação cível originária. (...) Remédio impróprio para controle abstrato de constitucionalidade. (...) Ação ajuizada por autarquia federal com propósito de ver declarada a inconstitucionalidade de lei estadual não é sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade e, como tal, é inviável.

[ACO 845 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-8-2007, P, DJ de 5-10-2007.]

▪ Natureza objetiva dos processos de controle abstrato de normas. Não identificação de réus ou de partes contrárias. Os eventuais requerentes atuam no interesse da preservação da segurança jurídica, e não na defesa de um interesse próprio.

[ADI 2.982 ED, rel. min. Gilmar Mendes, j. 2-8-2006, P, DJ de 22-9-2006.]

▪ A mera instauração do processo de controle normativo abstrato não se reveste, só por si, de efeitos inibitórios das atividades normativas do Poder Legislativo, que não

fica impossibilitado, por isso mesmo, de revogar, enquanto pendente a respectiva ação direta, a própria lei objeto de impugnação perante o Supremo Tribunal, podendo, até mesmo, reeditar o diploma anteriormente pronunciado inconstitucional, eis que não se estende ao Parlamento a eficácia vinculante que resulta, naturalmente, da própria declaração de inconstitucionalidade proferida em sede concentrada.

[ADI 2.903, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-12-2005, P, DJE de 19-9-2008.]

▪ Aceita a ideia de que a ação declaratória configura uma ação direta de inconstitucionalidade com sinal trocado, tendo ambas caráter dúplice ou ambivalente, afigura-se difícil admitir que a decisão proferida em sede de ação direta de inconstitucionalidade seria dotada de efeitos ou consequências diversos daqueles reconhecidos para a ação declaratória de constitucionalidade. Argumenta-se que, ao criar a ação declaratória de constitucionalidade de lei federal, estabeleceu o constituinte que a decisão definitiva de mérito nela proferida – incluída aqui, pois, aquela que, julgando improcedente a ação, proclamar a inconstitucionalidade da norma questionada – “produzirá eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo” (art. 102, § 2º, da Constituição Federal de 1988). Portanto, sempre se me afigurou correta a posição de vozes autorizadas do STF, como a de Sepúlveda Pertence, segundo a qual, “quando cabível em tese a ação declaratória de constitucionalidade, a mesma força vinculante haverá de ser atribuída à decisão definitiva da ação direta de inconstitucionalidade”.

[Rcl 2.256, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 11-9-2003, P, DJ de 30-4-2004.]

▪ Não há prazo recursal em dobro no processo de controle concentrado de constitucionalidade. Não se aplica, ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade, a norma inscrita no art. 188 do CPC, cuja incidência restringe-se, unicamente, ao domínio dos processos subjetivos, que se caracterizam pelo fato de admitirem, em seu âmbito, a discussão de situações concretas e individuais. Precedente. Inexiste, desse modo, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de o prazo recursal ser computado em dobro, ainda que a parte recorrente disponha dessa prerrogativa especial nos processos de índole subjetiva.

[ADI 2.130 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 3-10-2001, P, DJ de 14-12-2001.]

= ARE 663.983, rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-12-2011, dec. monocrática, DJE de 16-2-2012

▪ Fiscalização normativa abstrata. Processo de caráter objetivo. Inaplicabilidade dos institutos do impedimento e da suspeição. Consequente possibilidade de participação de ministro do STF (que atuou no TSE) no julgamento de ação direta ajuizada em face de ato emanado daquela alta corte eleitoral.

[ADI 2.321 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 25-10-2000, P, DJ de 10-6-2005.]

▪ Não se discutem situações individuais no âmbito do controle abstrato de normas, precisamente em face do caráter objetivo de que se reveste o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade.

[ADI 1.254 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-8-1996, P, DJ de 19-9-1997.]

▪ O processo de controle normativo abstrato rege-se pelo princípio da indisponibilidade. A questão pertinente à controvérsia constitucional reveste-se de tamanha magnitude que, uma vez instaurada a fiscalização concentrada de constitucionalidade, torna-se inviável a extinção desse processo objetivo pela só e unilateral manifestação de vontade do autor. (...) Tenho para mim que as mesmas razões que afastam a possibilidade da desistência em ação direta justificam a vedação a que o autor, uma vez formulado o pedido de medida liminar, venha a reconsiderar a postulação deduzida *initio litis*.

[ADI 892 MC, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 27-10-1994, P, DJ de 7-11-1997.]

▪ O princípio da indisponibilidade, que rege o processo de controle concentrado de constitucionalidade, impede a desistência da ação direta já ajuizada. O art. 169, § 1º, do RISTF/1980, que veda ao procurador-geral da República essa desistência, aplica-se, extensivamente, a todas as autoridades e órgãos legitimados pela Constituição de 1988 para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103).

[ADI 387 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-3-1991, P, DJ de 11-10-1991.]

= ADI 4.125, rel. min. Cármen Lúcia, j. 10-6-2010, P, DJE de 15-2-2011

▪ No sistema de controle difuso de constitucionalidade de ato normativo, vigora indiscutivelmente o princípio da presunção da constitucionalidade do ato normativo impugnado como inconstitucional, princípio esse que as nossas Constituições têm consagrado com a regra de que a declaração de inconstitucionalidade pelos tribunais só pode ser feita com o voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial (nesse sentido, ainda agora, o art. 97 da Constituição). Com o § 3º do art. 103, inequivocamente se estendeu esse princípio à ação direta de inconstitucionalidade, dando-se à presunção de constitucionalidade do ato normativo – e ela existe quer quanto à norma federal, quer quanto à norma estadual – um curador especial, que, assim, nesse processo objetivo, tem papel diverso do da Procuradoria-Geral da República, embora ambos defendam relevantes interesses públicos. De feito, o advogado-geral da União, como curador especial, defende a presunção de constitucionalidade do ato normativo, ao passo que o procurador-geral da República defende a rigorosa observância da Constituição, ainda que, como fiscal da aplicação da lei, tenha que se manifestar pela inconstitucionalidade do ato normativo objeto da ação direta. E – note-se – essa posição de imparcialidade do fiscal da aplicação da lei que é o procurador-geral da República está preservada ainda quando é ele o autor da ação direta, certo como é que, mesmo ocupando essa posição nesse processo objetivo, pode ele, afinal, manifestar-se contra a inconstitucionalidade que arguiu na inicial. Ademais, houve por bem a Constituição atual dar esse curador especial à presunção de constitucionalidade do ato normativo impugnado porque, não raras vezes, o legitimado passivamente não assume a defesa da constitucionalidade desse ato, adstringindo-se a prestar informações objetivas de andamento do processo de sua elaboração, ou – o que, vez por outra, ocorre – se

desinteressa de sua defesa, ou, até, sustenta sua inconstitucionalidade, por motivos políticos de mudança de governo.

[ADI 97 QO, voto do rel. min. Moreira Alves, j. 22-11-1989, P, DJ de 30-3-1990.]

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

- À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. [ADI 3.205, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 19-10-2006, P, DJ de 17-11-2006.]

- (...) as ações diretas de inconstitucionalidade possuem *causa petendi* aberta. É dizer: ao julgar improcedentes ações dessa natureza, o STF afirma a integral constitucionalidade dos dispositivos questionados (Precedente: RE 343.818, rel. min. Moreira Alves).

[RE 431.715 AgR, rel. min. Carlos Britto, j. 19-4-2005, 1ª T, DJ de 18-11-2005.]

- O ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade não está sujeito à observância de qualquer prazo de natureza prescricional ou de caráter decadencial, eis que atos inconstitucionais jamais se convalidam pelo mero decurso do tempo. Súmula 360. [ADI 1.247 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-8-1995, P, DJ de 8-9-1995.]

- (...) o Tribunal decidiu, por unanimidade, que, nos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade, não está impedido o ministro que, na condição de ministro de Estado, haja referendado a lei ou o ato normativo objeto da ação. Também por unanimidade o Tribunal decidiu que está impedido nas ações diretas de inconstitucionalidade o ministro que, na condição de procurador-geral da República, haja recusado representação para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 55 MC-QO, rel. min. Octavio Gallotti, j. 31-5-1989, P, DJ de 16-3-1990.]

### Legitimidade

- (...) os municípios não figuram no rol de entidades legitimadas para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade perante esta Corte, prevista nos arts. 103 da Constituição e 2º da Lei 9.868/1999.

[ADI 4.654, rel. min. Gilmar Mendes, j. 28-11-2011, dec. monocrática, DJE de 2-12-2011.]

▪ Petição inicial. Ilegitimidade ativa para a causa. Correção. (...) É lícito, em ação direta de inconstitucionalidade, aditamento à petição inicial anterior à requisição das informações.

[ADI 3.103, rel. min. Cezar Peluso, j. 1º-6-2006, P, DJ de 25-8-2006.]

= ADI 4.073 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-8-2009, dec. monocrática, DJE de 17-8-2009

▪ Não oposição de embargos de declaração pela requerente da ação direta de inconstitucionalidade no prazo legal. É desprovida de fundamento legal a pretensão da requerente que, por via transversa, postula o acolhimento dos embargos de declaração opostos pelo *amicus curiae* “como se seus fossem”, com efeitos infringentes, para revolver a discussão de mérito da ação direta.

[ADI 2.359 ED-AgR, rel. min. Eros Grau, j. 3-8-2009, P, DJE de 28-8-2009.]

▪ É de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada.

[ADI 2.187 QO, rel. min. Octavio Gallotti, j. 24-5-2002, P, DJ de 12-12-2003.]

= ADI 2.461, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-5-2005, P, DJ de 7-10-2005

▪ Questão de ordem resolvida no sentido de que é incabível a interposição de qualquer espécie de recurso por quem, embora legitimado para a propositura da ação direta, nela não figure como requerente ou requerido.

[ADI 1.105 MC-ED-QO, rel. min. Maurício Corrêa, j. 23-8-2001, P, DJ de 16-11-2001.]

= ADI 1.105 ED-segundos, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 1º-8-2011, P, DJE de 30-8-2011

▪ O desrespeito à cláusula de iniciativa reservada das leis, em qualquer das hipóteses taxativamente previstas no texto da Carta Política, traduz situação configuradora de inconstitucionalidade formal, insuscetível de produzir qualquer consequência válida de ordem jurídica. A usurpação da prerrogativa de iniciar o processo legislativo qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da lei que dele resulte.

[ADI 2.364 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-8-2001, P, DJ de 14-12-2001.]

▪ A legitimidade ativa da confederação sindical, entidade de classe de âmbito nacional, mesas das assembleias legislativas e governadores, para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pelo que deve haver pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação. Precedentes do STF: ADI 305 (RTJ 153/428); ADI 1.151 (DJ de 19-5-1995); ADI 1.096 (LEX-JSTF, 211/54); ADI 1.519, julgamento em 6-11-1996; ADI 1.464, DJ de 13-12-1996.

[ADI 1.507 MC-AgR, rel. min. Carlos Velloso, j. 3-2-1997, P, DJ de 6-6-1997.]

= ADI 1.307 MC, rel. min. Francisco Rezek, j. 19-12-1995, P, DJ de 24-5-1996

▪ O círculo de sujeitos processuais legitimados a intervir na ação direta de inconstitucionalidade revela-se extremamente limitado, pois nela só podem atuar aqueles

agentes ou instituições referidos no art. 103 da Constituição, além dos órgãos de que emanaram os atos normativos questionados. A tutela jurisdicional de situações individuais – uma vez suscitada controvérsia de índole constitucional – há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de legítimo interesse (CPC, art. 3º).

[ADI 1.254 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-8-1996, P, DJ de 19-9-1997.]

▪ O governador do estado e as demais autoridades e entidades referidas no art. 103, I a VII, da Constituição Federal, além de ativamente legitimados à instauração do controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos, federais e estaduais, mediante ajuizamento da ação direta perante o STF, possuem capacidade processual plena e dispõem, *ex vi* da própria norma constitucional, de capacidade postulatória. Podem, em consequência, enquanto ostentarem aquela condição, praticar, no processo de ação direta de inconstitucionalidade, quaisquer atos ordinariamente privativos de advogado.

[ADI 127 MC-QO, rel. min. Celso de Mello, j. 20-11-1989, P, DJ de 4-12-1992.]

= ADI 120, rel. min. Moreira Alves, j. 20-3-1996, P, DJ de 26-4-1996

▪ O rol do art. 103 da Constituição Federal é exaustivo quanto à legitimação para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. (...) Da Lei Básica Federal exsurge a legitimação de Conselho único, ou seja, o Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Daí a ilegitimidade *ad causam* do Conselho Federal de Farmácia e de todos os demais que tenham idêntica personalidade jurídica – de direito público.

[ADI 641, rel. min. Marco Aurélio, j. 11-12-1991, P, DJ de 12-3-1993.]

= ADI 3.993, rel. min. Ellen Gracie, j. 23-5-2008, dec. monocrática, DJE de 29-5-2008

= ADI 949 MC, rel. min. Sydney Sanches, j. 22-9-1993, P, DJ de 12-11-1993

### *Governador de estado ou do Distrito Federal*

▪ Descabe confundir a legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade com a capacidade postulatória. Quanto ao governador do estado, cuja assinatura é dispensável na inicial, tem-na o procurador-geral do estado.

[ADI 2.906, rel. min. Marco Aurélio, j. 1º-6-2011, P, DJE de 29-6-2011.]

▪ Em se tratando de impugnação a diploma normativo a envolver outras unidades da Federação, o governador há de demonstrar a pertinência temática, ou seja, a repercussão do ato considerados os interesses do estado.

[ADI 2.747, rel. min. Marco Aurélio, j. 16-5-2007, P, DJ de 17-8-2007.]

▪ A representação processual do governador do estado no processo objetivo se faz por meio de credenciamento de advogado, descabendo colar a personalidade considerado aquele que, à época, era o chefe do Poder Executivo. Representação



processual. Processo objetivo. Governador do estado. Atua o legitimado para ação direta de inconstitucionalidade quer mediante advogado especialmente credenciado, quer via procurador do estado, sendo dispensável, neste último caso, a juntada de instrumento de mandato.

[ADI 2.728 ED, rel. min. Marco Aurélio, j. 19-10-2006, P, DJ de 5-10-2007.]

▪ Lei editada pelo governo do estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo governador do estado de Goiás. Amianto crisotila. Restrições à sua comercialização imposta pela legislação paulista, com evidentes reflexos na economia de Goiás, estado onde está localizada a maior reserva natural do minério. Legitimidade ativa do governador de Goiás para iniciar o processo de controle concentrado de constitucionalidade e pertinência temática.

[ADI 2.656, rel. min. Maurício Corrêa, j. 8-5-2003, P, DJ de 1º-8-2003.]

▪ Verifico que a ação, embora aparentemente proposta pelo chefe do Poder Executivo estadual, está apenas assinada pelo procurador-geral do estado. De plano, resulta claro que o signatário da inicial atuou na estrita condição de representante legal do ente federado (CPC, art. 12, I), e não do governador, pessoas que não se confundem. A medida constitucional utilizada revela instituto de natureza excepcional, em que se pede ao STF que examine a lei ou ato normativo federal ou estadual, em tese, para que se proceda ao controle normativo abstrato do ato impugnado em face da Constituição. Com efeito, cuida ela de processo objetivo sujeito à disciplina processual própria, traçada pela Carta Federal e pela legislação específica – Lei 9.896/1999. Inaplicáveis, assim, as regras instrumentais destinadas aos procedimentos de natureza subjetiva. O governador de estado é detentor de capacidade postulatória *intuitu personae* para propor ação direta, segundo a definição prevista no art. 103 da Constituição Federal. A legitimação é, assim, destinada exclusivamente à pessoa do chefe do Poder Executivo estadual, e não ao estado enquanto pessoa jurídica de direito público interno, que sequer pode intervir em feitos da espécie – ADI 1.797 AgR/PE, DJ de 23-2-2001; ADI 2.130 AgR/SC, DJ de 3-10-2001; ADI 1.105 ED/DF, DJ de 23-8-2001. Por essa razão, inclusive, reconhece-se à referida autoridade, independentemente de sua formação, aptidão processual plena ordinariamente destinada apenas aos advogados (ADI 127 MC/AL, Celso de Mello, DJ de 4-12-1992), constituindo-se verdadeira hipótese excepcional de *jus postulandi*. No caso concreto, em que pese a invocação do nome do governador como sendo autor da ação (fl. 2), a alegada representação pelo signatário não restou demonstrada. Indiscutível é que a medida foi efetivamente ajuizada pelo estado, na pessoa de seu procurador-geral, que nesta condição assinou a peça inicial. [ADI 1.814 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 13-11-2001, dec. monocrática, DJ de 12-12-2001.]

▪ O estado-membro não dispõe de legitimidade para interpor recurso em sede de controle normativo abstrato, ainda que a ação direta de inconstitucionalidade

tenha sido ajuizada pelo respectivo governador, a quem assiste a prerrogativa legal de recorrer contra as decisões proferidas pelo relator da causa (Lei 9.868/1999, art. 4º, parágrafo único) ou, excepcionalmente, contra aquelas emanadas do próprio Plenário do STF (Lei 9.868/1999, art. 26).

[ADI 2.130 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 3-10-2001, P, DJ de 14-12-2001.]

= AI 555.860, rel. min. Marco Aurélio, j. 21-9-2009, dec. monocrática, DJE de 14-10-2009

= AI 633.998, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-10-2008, dec. monocrática, DJE de 22-10-2008

▪ Tratando-se de impugnação de ato normativo de estado diverso daquele governado pelo requerente, impõe-se a demonstração do requisito “pertinência”.

[ADI 902 MC, rel. min. Marco Aurélio, j. 3-3-1994, P, DJ de 22-4-1994.]

▪ Ação direta de inconstitucionalidade. Ajuizamento por vice-governador do estado. Ilegitimidade ativa *ad causam*.

[ADI 604 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 26-11-1991, dec. monocrática, DJ de 29-11-1991.]

### *Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil*

▪ Proposta a presente ação em 12-10-1988, quando já estava em vigor a atual Constituição, tem o requerente legitimação para propô-la, em face do disposto no inciso VII do art. 103 da Carta Magna. Por outro lado, em se tratando do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sua colocação no elenco que se encontra no mencionado artigo e que a distingue das demais entidades de classe de âmbito nacional, deve ser interpretada como feita para lhe permitir, na defesa da ordem jurídica com o primado da Constituição Federal, a propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra qualquer ato normativo que possa ser objeto dessa ação, independentemente do requisito da pertinência entre o seu conteúdo e o interesse dos advogados, como tais de que a Ordem é entidade de classe.

[ADI 3, rel. min. Moreira Alves, j. 7-2-1992, P, DJ de 18-9-1992.]

### *Partido político com representação no Congresso Nacional*

▪ Ação direta de inconstitucionalidade. Partido político. Legitimidade ativa. Afeição no momento da sua propositura. Perda superveniente de representação parlamentar. Não desqualificação para permanecer no polo ativo da relação processual. Objetividade e indisponibilidade da ação.

[ADI 2.159 AgR, rel. min. Carlos Velloso, j. 12-8-2004, P, DJ de 1º-2-2008.]

= ADI 2.827 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 30-8-2004, dec. monocrática, DJ de 8-9-2004

▪ Legitimidade de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional para deflagrar o processo de controle de constitucionalidade em tese. Inteligência do art. 103, VIII, da Magna Lei. Requisito da pertinência temática antecipadamente satisfeito pelo requerente.

[ADI 3.059 MC, rel. min. Carlos Britto, j. 15-4-2004, P, DJ de 20-8-2004.]

= ADI 2.618 AgR-AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-8-2004, P, DJ de 31-3-2006

▪ Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação de partido político não afetada pela perda superveniente de sua representação parlamentar, quando já iniciado o julgamento.

[ADI 2.054, rel. p/ o ac. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-4-2003, P, DJ de 17-10-2003.]

= ADI 2.613 AgR, rel. min. Maurício Corrêa, j. 19-3-2003, P, DJ de 16-5-2003

▪ Ilegitimidade ativa *ad causam* de diretório regional ou executiva regional. Firmou a jurisprudência desta Corte o entendimento de que o partido político, para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade perante o STF, deve estar representado por seu diretório nacional, ainda que o ato impugnado tenha sua amplitude normativa limitada ao estado ou município do qual se originou.

[ADI 1.528 QO, rel. min. Ellen Gracie, j. 1º-8-2002, P, DJ de 23-8-2002.]

= ADPF 343 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 2-9-2016, P, DJE de 8-11-2016

= ADI 2.547 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 25-10-2001, P, DJ de 1º-2-2002

▪ Os partidos políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o STF, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática.

[ADI 1.407 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-3-1996, P, DJ de 24-11-2000.]

= ADI 1.396 MC, rel. min. Marco Aurélio, j. 7-2-1996, P, DJ de 22-3-1996

▪ A representação partidária perante o STF, nas ações diretas, constitui prerrogativa jurídico-processual do diretório nacional do partido político, que é – ressalvada deliberação em contrário dos estatutos partidários – o órgão de direção e de ação dessas entidades no plano nacional.

[ADI 779 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 8-10-1992, P, DJ de 11-3-1994.]

VIDE ADPF 343, rel. min. Cármen Lúcia, j. 11-5-2015, dec. monocrática, DJE de 18-5-2015

▪ Legitimidade ativa *ad processum e ad causam*. Partido político. Representação. Capacidade postulatória. Art. 103, VIII, da Constituição Federal de 1988. Não sendo a signatária da inicial representante legal de partido político, não podendo, como vereadora, ajuizar ação direta de inconstitucionalidade e não estando sequer representada por advogado, faltando-lhe, ademais, capacidade postulatória, não tem legitimidade ativa *ad processum e ad causam* para a propositura.

[ADI 131 QO, rel. min. Sydney Sanches, j. 20-11-1989, P, DJ de 7-12-1989.]

*Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional*

▪ As associações que congregam mera fração ou parcela de categoria profissional em cujo interesse vêm a juízo não possuem legitimidade ativa para provocar a fiscalização abstrata de constitucionalidade.

[ADPF 254 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 18-5-2016, P, DJE de 30-6-2017.]

▪ O diploma constitucional hoje vigente é dotado de um amplo catálogo de expressões de compreensão equívoca, identificados pela doutrina como cláusulas abertas ou conceitos jurídicos indeterminados, que adquirem densidade normativa a partir da atividade do intérprete, o qual, inevitavelmente, se vale de suas convicções políticas e sociais para delinear a configuração dos princípios jurídicos. (...) Nesse contexto, a manifestação da sociedade civil organizada ganha papel de destaque na jurisdição constitucional brasileira. Como o Judiciário não é composto de membros eleitos pelo sufrágio popular, sua legitimidade tem supedâneo na possibilidade de influência de que são dotados todos aqueles diretamente interessados nas suas decisões. Essa a faceta da nova democracia no Estado brasileiro, a democracia participativa, que se baseia na generalização e profusão das vias de participação dos cidadãos nos provimentos estatais. (...) A interferência do povo na interpretação constitucional, traduzindo os anseios de suas camadas sociais, prolonga no tempo a vigência da Carta Magna, evitando que a insatisfação da sociedade desperte o poder constituinte de seu estado de latência e promova o rompimento da ordem estabelecida. À luz dessas considerações deve ser interpretado o inciso IX do art. 103, não se recomendando uma exegese demasiadamente restritiva do conceito de “entidade de classe de âmbito nacional”. A participação da sociedade civil organizada nos processos de controle abstrato de constitucionalidade deve ser estimulada em vez de limitada, quanto mais quando a restrição decorre de construção jurisprudencial, à míngua de regramento legal.

[ADI 4.029, voto do rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012.]

▪ A Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) não tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade contra norma de interesse de toda a magistratura. É legítima, todavia, para a propositura de ação direta contra norma de interesse da magistratura de determinado estado-membro da Federação.

[ADI 4.462 MC, rel. min. Cármen Lúcia, j. 29-6-2011, P, DJE de 16-11-2011.]

= ADPF 254 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 18-5-2016, P, DJE de 30-6-2017

▪ O fato de a associação requerente congregar diversos segmentos existentes no mercado não a descredencia para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade – evolução da jurisprudência. (...) Surge a pertinência temática, presente

ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade por associação, quando esta congrega setor econômico que é alcançado, em termos de tributo, pela norma atacada. [ADI 3.413, rel. min. Marco Aurélio, j. 1º-6-2011, P, DJE de 1º-8-2011.]

- Carece de legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade a entidade de classe que, embora de âmbito estatutário nacional, não tenha representação em, pelo menos, nove estados da Federação, nem represente toda a categoria profissional, cujos interesses pretenda tutelar.

[ADI 3.617 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 25-5-2011, P, DJE de 1º-7-2011.]

- Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental proposta pela Federação das Entidades Representativas dos Oficiais de Justiça Estaduais do Brasil (FOJEBRA) (...). A arguente não possui legitimidade ativa para propor a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 103 da Constituição Federal de 1988 e do art. 2º, I, da Lei 9.882/1999 c/c o art. 2º da Lei 9.868/1999. A jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que, na esfera das entidades sindicais, apenas as confederações possuem legitimação para o ajuizamento de ações que tratem do controle abstrato de constitucionalidade.

[ADPF 220, rel. min. Gilmar Mendes, j. 8-11-2010, dec. monocrática, DJE de 12-11-2010.]

- O art. 2º do Estatuto da Febraban [Federação Brasileira de Bancos] conduz à conclusão de não estar incluída entre as suas a finalidade de defender a constitucionalidade de normas que disciplinem as atribuições de instituições essenciais à prestação da jurisdição pelo Estado, como se dá relativamente à Defensoria Pública. Mesmo que se considere respeitar a matéria dos autos a “tema de interesse da opinião pública”, a natureza de associação de instituições financeiras bancárias da Febraban limita a sua atuação à defesa de interesses diretos da categoria que representa.

[ADI 3.943, rel. min. Cármen Lúcia, j. 18-2-2010, dec. monocrática, DJE de 1º-3-2010.]

- Com efeito, esta Corte tem sido firme na compreensão de que as entidades de classe e as confederações sindicais somente podem lançar mão das ações de controle concentrado quando mirarem normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada (cf. ADI 3.906 AgR/DF, relator o ministro Menezes Direito, DJE de 5-9-2008). A exigência da pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e os direitos da classe representada pela entidade requerente.

[ADI 4.426 MC, rel. min. Dias Toffoli, j. 17-1-2010, dec. monocrática, DJE de 1º-2-2011.]

- Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada, em 22-9-2008, pelo Instituto Brasileiro de Defesa dos Lojistas de Shopping (IDELoS) (...). Do que se depreende dos seus atos constitutivos, a requerente é mera sociedade civil, que não pode ser

considerada uma entidade de classe de âmbito nacional e não se identifica com quaisquer dos demais legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade descritos no art. 103 da Constituição Federal. Sendo manifesta a ilegitimidade ativa *ad causam* da requerente, com fundamento no art. 4º da Lei 9.868/1999, indefiro a petição inicial.

[ADI 4.149, rel. min. Menezes Direito, j. 23-9-2008, dec. monocrática, *DJE* de 30-9-2008.]

▪ Confederação dos Servidores Públicos do Brasil e Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Ausência de pertinência temática. Não há pertinência temática entre o objeto social da Confederação Nacional dos Servidores Públicos do Brasil, que se volta à defesa dos interesses dos servidores públicos civis, e os dispositivos impugnados, que versam sobre o regime de arrecadação denominado de “Simples Nacional”.

[ADI 3.906 AgR, rel. min. Menezes Direito, j. 7-8-2008, P, *DJE* de 5-9-2008.]

▪ Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (ADI), com pedido de medida liminar, proposta pela Associação Brasileira da Indústria Gráfica (Abigraf Nacional) (...). Entendo que a associação requerente não possui a legitimidade necessária para propor a presente ação. É que, conforme positivado no inciso IX do art. 103 da Constituição Federal, é legítimo para propor ADI confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. No caso, trata-se de uma associação que representa um segmento industrial, qual seja, o segmento da indústria gráfica, e não uma entidade de classe.

[ADI 4.057, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 26-3-2008, dec. monocrática, *DJE* de 2-4-2008.]

▪ Ação direta de inconstitucionalidade (ADI): legitimidade ativa: “entidade de classe de âmbito nacional” (CF, art. 103, IX): compreensão da “associação de associações” de classe. Ao julgar a ADI 3.153 AgR, 12-8-2004, Pertence, *Informativo* 356/STF, o Plenário do Supremo Tribunal abandonou o entendimento que excluía as entidades de classe de segundo grau – as chamadas “associações de associações” – do rol dos legitimados à ação direta. ADI: pertinência temática. Presença da relação de pertinência temática, pois o pagamento da contribuição criada pela norma impugnada incide sobre as empresas cujos interesses, a teor do seu ato constitutivo, a requerente se destina a defender.

[ADI 15, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 14-6-2007, P, *DJ* de 31-8-2007.]

▪ Ilegitimidade ativa da autora, entidade que não reúne a qualificação constitucional prevista no art. 103, IX, da Constituição Federal. A heterogeneidade da composição

da autora, conforme expressa disposição estatutária, descaracteriza a condição de representatividade de classe de âmbito nacional: precedentes do STF.

[ADI 3.381, rel. min. Cármen Lúcia, j. 6-6-2007, P, *DJ* de 29-6-2007.]

= ADI 3.900, rel. p/ o ac. min. Joaquim Barbosa, j. 2-12-2010, P, *DJE* de 8-11-2011

= ADI 3.805 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 22-4-2009, P, *DJE* de 14-8-2009

▪ A associação embargante apresenta, após o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade que dela não conheceu em face de sua ilegitimidade ativa, seu novo estatuto social para, diante da nova composição de seu quadro associativo, superar a ilegitimidade originária. Impossibilidade de se apreciar a alegada legitimidade em razão de sua nova configuração em momento posterior ao julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 1.336 ED-ED, rel. min. Cármen Lúcia, j. 9-8-2006, P, *DJ* de 18-5-2007.]

▪ A agravante busca demonstrar sua legitimidade ativa mesclando indevidamente duas das hipóteses de legitimação previstas no art. 103 da Constituição Federal. Porém, sua inequívoca natureza sindical a exclui, peremptoriamente, das demais categorias de associação de âmbito nacional. Precedentes: ADI 920 MC, rel. min. Francisco Rezek, *DJ* de 11-4-1997; ADI 1.149 AgR, rel. min. Ilmar Galvão, *DJ* de 6-10-1995; ADI 275, rel. min. Moreira Alves, *DJ* de 22-2-1991; e ADI 378, rel. min. Sydney Sanches, *DJ* de 19-2-1993. Não se tratando de confederação sindical organizada na forma da lei, mas de entidade sindical de segundo grau (federação), mostra-se irrelevante a maior ou menor representatividade territorial no que toca ao atendimento da exigência contida na primeira parte do art. 103, IX, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1.562 QO, rel. min. Moreira Alves, *DJ* de 9-5-1997; ADI 1.343 MC, rel. min. Ilmar Galvão, *DJ* de 6-10-1995; ADI 3.195, rel. min. Celso de Mello, *DJ* de 19-5-2004; ADI 2.973, rel. min. Joaquim Barbosa, *DJ* de 24-10-2003; e ADI 2.991, rel. min. Gilmar Mendes, *DJ* de 14-10-2003.

[ADI 3.506 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 8-9-2005, P, *DJ* de 30-9-2005.]

▪ Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimação ativa. Entidade de classe de âmbito nacional. Compreensão da “associação de associações” de classe. Revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito. É entidade de classe de âmbito nacional – como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX) – aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a

legitimação das “associações de associações de classe”, de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 3.153 AgR, rel. p/ o ac. min. Sepúlveda Pertence, j. 12-8-2004, P, *DJ* de 9-9-2005.]

= ADI 2.797 e ADI 2.860, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 15-9-2005, P, *DJ* de 19-12-2006

▪ Cabe examinar, inicialmente, a questão da legitimidade ativa da requerente, levantada pela douta Procuradoria-Geral da República. Para afirmar-se detentora de tal legitimação, invocou a autora os fundamentos aduzidos no julgamento da ADI 159, que levaram este Supremo Tribunal a reconhecer a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores de Estado (ANAPE). Naquela assentada, a tese acolhida pela maioria do Plenário desta Corte admitiu ser a referida associação uma entidade de classe, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, uma vez que as atividades desempenhadas pelos procuradores dos estados e do Distrito Federal – representação judicial e consultoria jurídica das respectivas unidades federadas – mereceram relevante destaque por parte da Constituição Federal. Tal entendimento firmou-se como exceção à orientação até então traçada, que negava legitimidade ativa à associação representativa de simples segmento de servidores públicos integrantes de uma das diversas carreiras existentes no âmbito dos Poderes estatais (ADI 591 e ADI 1.297, rel. min. Moreira Alves). A partir daí, com relação às carreiras do serviço público, passou-se a considerar dotados de legitimação para propor o controle abstrato os “organismos associativos de certas carreiras, cuja identidade decorre da própria Constituição”, nas precisas palavras do eminente min. Sepúlveda Pertence, por ocasião do julgamento da ADI 809.

[ADI 2.713, voto da rel. min. Ellen Gracie, j. 18-12-2002, P, *DJ* de 7-3-2003.]

▪ Transformação de cargos de assistente jurídico da AGU em advogado da união. (...) Preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam* afastada por tratar-se a associação requerente de uma entidade representativa de uma categoria cujas atribuições receberam um tratamento constitucional específico, elevadas à qualidade de essenciais à Justiça.

[ADI 2.713, rel. min. Ellen Gracie, j. 18-12-2002, P, *DJ* de 7-3-2003.]

▪ A legitimidade ativa da Anoreg [Associação dos Notários e Registradores] – associação cujo enquadramento na hipótese prevista do art. 103, IX, 2ª parte, da Constituição Federal já foi confirmado por este Tribunal – não pode ser afastada por mera manifestação em sentido contrário promovida por seccional de outra entidade similar.

[ADI 2.415 MC, rel. min. Ilmar Galvão, j. 13-12-2001, P, *DJ* de 20-2-2004.]

▪ Na ADI 1.792, a mesma Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) não teve reconhecida sua legitimidade para propô-la por falta de pertinência temática entre a matéria disciplinada nos dispositivos então impugnados e os objetivos institucionais específicos dela, por se ter entendido que os notários e registradores



não podem enquadrar-se no conceito de profissionais liberais. Sendo a pertinência temática requisito implícito da legitimação, entre outros, das confederações e entidades de classe, e requisito que não decorreu de disposição legal, mas da interpretação que esta Corte fez diretamente do texto constitucional, esse requisito persiste não obstante ter sido vetado o parágrafo único do art. 2º da Lei 9.868, de 10-11-1999. É de aplicar-se, portanto, no caso, o precedente acima referido.

[ADI 2.482, rel. min. Moreira Alves, j. 2-10-2002, P, *DJ* de 25-4-2003.]

▪ Os denominados Conselhos, compreendidos no gênero “autarquia” e tidos como a consubstanciar a espécie corporativista, não se enquadram na previsão constitucional relativa às entidades de classe de âmbito nacional.

[ADI 641 MC, rel. p/ o ac. min. Marco Aurélio, j. 11-12-1991, P, *DJ* de 12-3-1993.]

▪ Ação direta de inconstitucionalidade. Legitimidade ativa *ad causam*. CF/1988, art. 103. Rol taxativo. Entidade de classe. Representação institucional de mera fração de determinada categoria funcional. Descaracterização da autora como entidade de classe. Ação direta não conhecida. (...) A Constituição da República, ao disciplinar o tema concernente a quem pode ativar, mediante ação direta, a jurisdição constitucional concentrada do STF, ampliou, significativamente, o rol – sempre taxativo – dos que dispõem da titularidade de agir em sede de controle normativo abstrato. Não se qualificam como entidades de classe, para fins de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, aquelas que são constituídas por mera fração de determinada categoria funcional. Precedentes.

[ADI 1.875 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 20-6-2001, P, *DJE* de 12-12-2008.]

= ADI 4.473 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 20-6-2012, P, *DJE* de 1º-8-2012

▪ A associação de classe, de âmbito nacional, há de comprovar a pertinência temática, ou seja, o interesse considerado o respectivo estatuto e a norma que se pretenda fulminada.

[ADI 1.873, rel. min. Marco Aurélio, j. 2-9-1998, P, *DJ* de 19-9-2003.]

**VIDE** ADI 3.931, rel. min. Cármen Lúcia, j. 6-8-2008, dec. monocrática, *DJE* de 19-8-2008

▪ O STF, em inúmeros julgamentos, tem entendido que apenas as confederações sindicais têm legitimidade ativa para requerer ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX), excluídas as federações sindicais e os sindicatos nacionais.

[ADI 1.599 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 26-2-1998, P, *DJ* de 18-5-2001.]

▪ A Confederação Nacional de Saúde (CNS) – hospitais, estabelecimentos e serviços – não tem legitimidade à luz do art. 103, IX, da Constituição Federal e da jurisprudência desta Corte, eis que, podendo ser integrada, nos termos da previsão estatutária, por entidades associativas e demais pessoas jurídicas de direito público ou privado que tenham a saúde como seu objetivo principal, desqualifica-se como verdadeira confederação sindical. Precedente do STF: ADI 1.121.

[ADI 1.437 AgR, rel. min. Ilmar Galvão, j. 5-6-1996, P, *DJ* de 22-11-1996.]

▪ A União Nacional dos Estudantes [UNE], como entidade associativa dos estudantes universitários brasileiros, tem participado, ativamente, ao longo do tempo, de movimentos cívicos nacionais na defesa das liberdades públicas, ao lado de outras organizações da sociedade; é insuscetível de dúvida sua posição de entidade de âmbito nacional na defesa de interesses estudantis e, mais particularmente, da juventude universitária. Não se reveste, entretanto, da condição de “entidade de classe de âmbito nacional”, para os fins previstos no inciso IX, segunda parte, do art. 103 da Constituição. Enquanto se empresta à cláusula constitucional em exame, ao lado da cláusula “confederação sindical”, constante da primeira parte do dispositivo maior em referência, conteúdo imediatamente dirigido à ideia de “profissão” – entendendo-se “classe” no sentido não de simples segmento social, de “classe social”, mas de “categoria profissional” –, não cabe reconhecer à UNE enquadramento na regra constitucional aludida. As “confederações sindicais” são entidades do nível mais elevado na hierarquia dos entes sindicais, assim como definida na Consolidação das Leis do Trabalho, sempre de âmbito nacional e com representação máxima das categorias econômicas ou profissionais que lhes correspondem. No que concerne às “entidades de classe de âmbito nacional” (2ª parte do inciso IX do art. 103 da Constituição), vem o STF conferindo-lhes compreensão sempre a partir da representação nacional efetiva de interesses profissionais definidos. Ora, os membros da denominada “classe estudantil” ou, mais limitadamente, da “classe estudantil universitária”, frequentando os estabelecimentos de ensino público ou privado, na busca do aprimoramento de sua educação na escola, visam, sem dúvida, tanto ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao preparo para o exercício da cidadania, como à qualificação para o trabalho. Não se cuida, entretanto, nessa situação, do exercício de uma profissão, no sentido do art. 5º, XIII, da Lei Fundamental de 1988.

[ADI 894 MC, rel. min. Néri da Silveira, j. 18-11-1993, P, DJ de 20-4-1995.]

▪ Central Única dos Trabalhadores (CUT). Falta de legitimação ativa. Sendo a autora constituída por pessoas jurídicas de natureza vária e que representam categorias profissionais diversas, não se enquadra ela na expressão “entidade de classe de âmbito nacional”, a que alude o art. 103 da Constituição, contrapondo-se às confederações sindicais, porquanto não é uma entidade que congregue os integrantes de uma determinada atividade ou categoria profissional ou econômica, e que, portanto, represente, em âmbito nacional, uma classe. Por outro lado, não é a autora – nem ela própria se enquadra nessa qualificação – uma confederação sindical, tipo de associação sindical de grau superior devidamente previsto em lei (CLT, arts. 533 e 535), o qual ocupa o cimo da hierarquia de nossa estrutura sindical e ao qual inequivocamente alude a primeira parte do inciso IX do art. 103 da Constituição.

[ADI 271 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 24-9-1992, P, DJ de 6-9-2001.]

= ADI 1.442, rel. min. Celso de Mello, j. 3-11-2004, P, DJ de 29-4-2005

▪ A jurisprudência desta Corte tem salientado (...) que pessoas jurídicas de direito privado, que reúnam, como membros integrantes, associações de natureza civil e organismos de caráter sindical, desqualificam-se – precisamente em função do hibridismo dessa composição – como instituições de classe, cuja noção conceitual reclama a participação, nelas, dos próprios indivíduos integrantes de determinada categoria, e não apenas das entidades privadas constituídas para representá-los. (...) A jurisprudência do STF tem consignado, no que concerne ao requisito da especialidade, que o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou membros em pelo menos nove estados da Federação.

[ADI 108 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 13-4-1992, P, DJE de 5-6-1992.]

▪ Entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX, da CF). Não é entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição, a que só reúne empresas sediadas no mesmo estado, nem a que congrega outras de apenas quatro estados da Federação.

[ADI 386, rel. min. Sydney Sanches, j. 4-4-1991, P, DJ de 28-6-1991.]

▪ Não constitui entidade de classe, para legitimar-se à ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX), associação civil (Associação Brasileira de Defesa do Cidadão), voltada à finalidade altruísta de promoção e defesa de aspirações cívicas de toda a cidadania.

[ADI 61 QO, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 29-8-1990, P, DJ de 28-9-1990.]

▪ É parte legítima para propor ação direta de inconstitucionalidade a federação nacional de categoria específica, mesmo compreendida na categoria mais ampla de uma confederação existente (art. 103, IX, da Constituição).

[ADI 209 MC, rel. min. Octavio Gallotti, j. 29-6-1990, P, DJ de 9-12-1994.]

▪ Qualquer que seja o mais elástico conceito de entidade de classe que se pretenda adotar, nele não se inclui associação que reúne, como associados, órgãos públicos, que não têm personalidade jurídica, e diferentes categorias de servidores públicos, uns integrando aqueles órgãos (os conselheiros e auditores), outros integrando o Ministério Público que atua junto a eles (procuradores).

[ADI 67 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 18-4-1990, P, DJ de 15-6-1990.]

## Parâmetro e objeto

▪ Não cabe ação direta de inconstitucionalidade de lei do Distrito Federal derivada da sua competência legislativa municipal.

[Súmula 642.]

▪ O Plenário, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado em ação direta ajuizada em face da Resolução 36/2009 do CNMP, que dispõe sobre o pedido e a utilização de interceptações telefônicas, no âmbito do Ministério Público (MP), nos termos da Lei 9.296/1996. De início, as preliminares de não conhecimento foram rejeitadas pelos seguintes argumentos: (a) o ato normativo, de caráter geral e abstrato, foi editado pelo Conselho no exercício de sua competência constitucional e constitui ato primário, sujeito a controle de constitucionalidade, por ação direta, no STF; e (b) as mudanças promovidas no ato impugnado, por resolução posterior, não implicaram na perda do objeto desta demanda. No que tange à alegação de inépcia apresentada pela AGU, a petição inicial foi considerada suficientemente clara e não contém vícios formais.

[ADI 4.263, rel. min. Roberto Barroso, j. 25-4-2018, P, *Informativo* 899.]

▪ O Plenário julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo governador do estado de Santa Catarina, contra os arts. 4º e 8º, parágrafo único, da Lei estadual 11.078/1999, que estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. (...) Alega-se (...) a existência de ofensa à Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias, concluída em Londres em 29-9-1972 e promulgada no Brasil pelo Decreto 87.566/1982. Primeiramente o Colegiado não conheceu do pedido de declaração de inconstitucionalidade quanto à ofensa à referida convenção, promulgada pelo Decreto 87.566/1982. Esclareceu que a jurisprudência da Corte não admite o exame de contrariedade à norma infraconstitucional em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

[ADI 2.030, rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-8-2017, P, *Informativo* 872.]

▪ Há jurisprudência consolidada no STF no sentido de que a revogação da norma cuja constitucionalidade é questionada por meio de ação direta enseja a perda superveniente do objeto da ação. Nesse sentido: ADI 709, rel. min. Paulo Brossard, *DJ*, 20-5-1994; ADI 1.442, rel. min. Celso de Mello, *DJ*, 29-4-2005; ADI 4.620 AgR, rel. min. Dias Toffoli, *DJE*, 1º-8-2012. Excepcionam-se desse entendimento os casos em que há indícios de fraude à jurisdição da Corte, como, a título de ilustração, quando a norma é revogada com o propósito de evitar a declaração da sua inconstitucionalidade. Nessa linha: ADI 3.306, rel. min. Gilmar Mendes, *DJE*, 7-6-2011. Excepcionam-se, ainda, as ações diretas que tenham por objeto leis de eficácia temporária, quando: (i) houve impugnação em tempo adequado; (ii) a ação foi incluída em pauta; e (iii) seu julgamento foi iniciado antes do exaurimento da eficácia. Nesse sentido: ADI 5.287, rel. min. Luiz Fux, *DJE*, 12-9-2016; ADI 4.426, rel. min. Dias Toffoli, *DJE*, 17-5-2011; ADI 3.146/DF, rel. min. Joaquim Barbosa, *DJ*, 19-12-2006. Com maior razão, a prejudicialidade da ação direta também deve ser afastada nas ações cujo mérito já foi decidido, em especial se a revogação da lei só veio a ser arguida posteriormente, em sede de embargos de declaração. Nessa

última hipótese, é preciso não apenas impossibilitar a fraude à jurisdição da Corte e minimizar os ônus decorrentes da demora na prestação da tutela jurisdicional, mas igualmente preservar o trabalho já efetuado pelo Tribunal, bem como evitar que a constatação da efetiva violação à ordem constitucional se torne inócua.

[ADI 951 ED, rel. min. Roberto Barroso, j. 27-10-2016, P, DJE de 21-6-2017.]

▪ Segundo a teoria da divisibilidade das leis, em sede de jurisdição constitucional, aqueles dispositivos que não apresentem vício de inconstitucionalidade devem permanecer válidos. Logo, as disposições da instrução impugnada que dispõem acerca de atividades próprias de tribunal de contas devem ser mantidas no ordenamento jurídico. [ADI 4.081, rel. min. Edson Fachin, j. 25-11-2015, P, DJE de 4-12-2015.]

▪ Cabe a ação direta de inconstitucionalidade para questionar convênios, em matéria tributária, firmado pelos estados-membros, por constituírem atos normativos de caráter estrutural, requeridos pelo próprio Texto Constitucional (art. 155, § 5º). [ADI 4.171, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 20-5-2015, P, DJE de 21-8-2015.]

▪ Torna-se necessário enfatizar, no entanto, que a jurisprudência firmada pelo STF – tratando-se de fiscalização abstrata de constitucionalidade – apenas admite como objeto idôneo de controle concentrado as leis e os atos normativos, que, emanados da União, dos estados-membros e do Distrito Federal, tenham sido editados sob a égide de texto constitucional ainda vigente. O controle por via de ação direta, por isso mesmo, mostra-se indiferente a ordens normativas inscritas em textos constitucionais já revogados, ou que tenham sofrido, como no caso, alterações substanciais por efeito de superveniente promulgação de emendas à Constituição. É por essa razão que o magistério jurisprudencial desta Suprema Corte tem advertido que o controle concentrado de constitucionalidade reveste-se de um só e único objetivo: o de julgar, em tese, a validade de determinado ato estatal contestado em face do ordenamento constitucional, desde que em regime de plena vigência, pois – conforme já enfatizado pelo STF (...) –, o julgamento da arguição de inconstitucionalidade, quando deduzida *in abstracto*, não deve considerar, para efeito do contraste que lhe é inerente, a existência de paradigma revestido de valor meramente histórico.

[ADI 2.971 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 6-11-2014, P, DJE de 13-2-2015.]

▪ Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do TSE de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, *caput* e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado.

[ADI 4.965, rel. min. Rosa Weber, j. 1º-7-2014, P, DJE de 30-10-2014.]

= ADI 5.122, rel. min. Edson Fachin, j. 3-5-2018, P, *Informativo* 900

▪ Rejeição da preliminar de inépcia da petição inicial pela ausência de indicação dos dispositivos legais apontados como violadores da Constituição Federal. Deixou evidenciado o autor que, no seu entender, os textos legais são, na sua integralidade, violadores do ordenamento constitucional pátrio.

[ADI 2.549, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 1º-6-2011, P, *DJE* de 3-11-2011.]

▪ Impugnação de decreto autônomo, que institui benefícios fiscais. Caráter não meramente regulamentar. Introdução de novidade normativa. (...) Decreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade.

[ADI 4.152, rel. min. Cezar Peluso, j. 1º-6-2011, P, *DJE* de 21-9-2011.]

▪ Configurada a fraude processual com a revogação dos atos normativos impugnados na ação direta, o curso procedimental e o julgamento final da ação não ficam prejudicados.

[ADI 3.306, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-3-2011, P, *DJE* de 7-6-2011.]

▪ Aplicação do princípio da fungibilidade. (...) É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela.

[ADI 4.180 MC-REF, rel. min. Cezar Peluso, j. 10-3-2010, P, *DJE* de 27-8-2010.]

**VIDE** ADPF 178, rel. min. presidente Gilmar Mendes, j. 21-7-2009, dec. monocrática, *DJE* de 5-8-2009

**VIDE** ADPF 72 QO, rel. min. Ellen Gracie, j. 1º-6-2005, P, *DJ* de 2-12-2005

▪ Inicialmente, considero que a renumeração do art. (...), sem mudança do texto impugnado, não leva à alteração substancial do objeto do controle concentrado de constitucionalidade, de modo a persistir o interesse e a competência desta Corte para julgar a ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 238, voto do rel. min. Joaquim Barbosa, j. 24-2-2010, P, *DJE* de 9-4-2010.]

▪ Em ação direta de inconstitucionalidade, admite-se emenda da petição inicial antes da apreciação do requerimento de liminar, quando tenha por objeto lei revogadora que reproduz normas arguidas de inconstitucionais da lei revogada na pendência do processo.

[ADI 4.298 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, *DJE* de 27-11-2009.]

**VIDE** ADI 1.949 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 18-11-1996, P, *DJ* de 25-11-2005

▪ Tratando-se de norma de caráter secundário, inviável o seu controle isolado, dissociado da lei ordinária que lhe empresta imediato fundamento de validade, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade. Nesse sentido, dentre inúmeros outros precedentes, a ADI 264 AgR, rel. min. Celso de Mello, *DJ* de 8-4-1994 (...).

[ADI 4.176, rel. min. Menezes Direito, j. 3-3-2009, dec. monocrática, *DJE* de 12-3-2009.]

▪ A jurisprudência desta Corte é firme no tocante à imprescindibilidade de impugnação dos textos normativos que cuidem da mesma matéria atacada na ação direta. A demanda não pode atacar apenas um dos atos contidos no complexo normativo. O sistema de leis vinculadas a determinado tema deve ser questionado em sua íntegra. A razão disso reside no fato de a eficácia da declaração de inconstitucionalidade alcançar tão somente o ato impugnado e não o complexo no qual inserido. Nesse sentido: a ADI 2.174, rel. min. Maurício Corrêa, *DJ* de 7-3-2003; a ADI 1.187, rel. min. Maurício Corrêa, *DJ* de 30-5-1997; a ADI 2.133, rel. min. Ilmar Galvão, *DJ* de 9-3-2000; a ADI 2.451, rel. min. Celso de Mello, *DJ* de 1º-8-2001; a ADI 2.972, rel. min. Carlos Britto, *DJ* de 29-10-2003; e a ADI 2.992, rel. min. Eros Grau, *DJ* de 17-12-2004.

[ADI 4.043, rel. min. Eros Grau, j. 3-3-2009, dec. monocrática, *DJE* de 11-3-2009.]

▪ A mera indicação de forma errônea de um dos artigos impugnados não obsta o prosseguimento da ação, se o requerente tecer coerentemente sua fundamentação e transcrever o dispositivo constitucional impugnado.

[ADI 2.682, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-2-2009, P, *DJE* de 19-6-2009.]

= ADI 4.261, rel. min. Ayres Britto, j. 2-8-2010, P, *DJE* de 20-8-2010

▪ Lei ou norma de caráter ou efeito concreto já exaurido não pode ser objeto de controle abstrato de constitucionalidade, em ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 2.980, rel. p/ o ac. min. Cezar Peluso, j. 5-2-2009, P, *DJE* de 7-8-2009.]

= ADI 4.041 AgR-AgR-AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 24-3-2011, P, *DJE* de 14-6-2011

= ADI 2.333 MC, rel. min. Marco Aurélio, j. 11-11-2004, P, *DJ* de 6-5-2005

▪ O Brasil adere agora ao entendimento já adotado em diversos países no sentido da supralegalidade dos tratados internacionais sobre direitos humanos na ordem jurídica interna. (...) É preciso lembrar, ainda, que o STF, por longo tempo, adotou a tese do primado do direito internacional sobre o direito interno infraconstitucional. Sob a Constituição de 1891, este Tribunal reconheceu o primado dos tratados internacionais em face de legislação interna posterior. Emblemático, nesse aspecto, é o julgamento da Ext 7, rel. min. Canuto Saraiva, ocorrido em 7-1-1914 (...). Além disso, a preponderância das normas internacionais sobre normas internas infraconstitucionais já foi admitida por este STF na vigência da Constituição de 1937, nos termos da ACi 7.872/RS, rel. min. Philadelpho de Azevedo, julgada em 11-10-1943. (...) Sob a égide da Constituição de 1946, o STF confirmou esse entendimento nos autos da ACi 9.587/RS, rel. min. Lafayette de Andrada, julgada em 21-8-1951 (...). (...) Nesse contexto, foi editado o Código Tributário Nacional, em 25-10-1966, prevendo explicitamente a preponderância dos tratados sobre normas infraconstitucionais internas em matéria tributária: “Art. 98. Os tratados e convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna e serão observados pela que lhe sobrevenha.” Na vigência da Carta de 1967, com redação dada pela EC 1/1969, por sua vez, o Pleno do STF, acolhendo clara

concepção monista, decidiu que os tratados internacionais, de forma geral, “têm aplicação imediata, inclusive naquilo em que modificam a legislação interna” (RE 71.154/PR, rel. min. Oswaldo Trigueiro, julgado em 4-8-1971, *DJ* de 25-8-1971). (...) Não se pode ignorar que os acordos internacionais demandam um extenso e cuidadoso processo de negociação, de modo a conciliar interesses e concluir instrumento que atinja os objetivos de cada Estado, com o menor custo possível. (...) Importante deixar claro, também, que a tese da legalidade ordinária, na medida em que permite às entidades federativas internas do Estado brasileiro o descumprimento unilateral de acordo internacional, vai de encontro aos princípios internacionais fixados pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969, a qual, em seu art. 27, determina que nenhum Estado pactuante “pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”. (...) Portanto, parece evidente que a possibilidade de afastar a aplicação de normas internacionais por meio de legislação ordinária (*treaty override*), inclusive no âmbito estadual e municipal, está defasada com relação às exigências de cooperação, boa-fé e estabilidade do atual cenário internacional e, sem sombra de dúvidas, precisa ser revista por essa Corte. (...) Na verdade, a equiparação absoluta entre tratados internacionais e leis ordinárias federais procura enquadrar as normas internacionais em atos normativos internos, o que não tem qualquer sustentação na estrutura constitucional. Constitui “solução simplista” à complexa questão da aplicação das normas internacionais, conforme já apontara o saudoso ministro Philadelpho de Azevedo no julgamento de 11-10-1943 (ACi 7.872/RS). Como exposto, o tratado internacional não necessita ser aplicado na estrutura de outro normativo interno nem ter *status* paritário com qualquer deles, pois tem assento próprio na Carta Magna, com requisitos materiais e formais peculiares. [RE 466.343, rel. min. Cezar Peluso, voto do min. Gilmar Mendes, j. 3-12-2008, P, *DJE* de 5-6-2009.]

- Norma constitucional originária. Objeto nomológico insuscetível de controle de constitucionalidade. Princípio da unidade hierárquico-normativa e caráter rígido da Constituição brasileira. (...) Carência da ação. Inépcia reconhecida. Indeferimento da petição inicial. (...) Não se admite controle concentrado ou difuso de constitucionalidade de normas produzidas pelo poder constituinte originário.

[ADI 4.097 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 8-10-2008, P, *DJE* de 7-11-2008.]

- (...) o fato de a lei objeto da impugnação ter sido revogada, não diria, no curso dos processos, mas já quase ao cabo deles, não subtrai à Corte a jurisdição nem a competência para examinar a constitucionalidade da lei até então vigente e suas consequências jurídicas, que, uma vez julgadas procedentes as três ações, não seriam, no caso, de pouca monta.

[ADI 3.232, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 14-8-2008, P, *DJE* de 3-10-2008.]

= ADI 1.835, rel. min. Dias Toffoli, j. 17-9-2014, P, *DJE* de 17-10-2014



▪ Controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias. Revisão de jurisprudência. O STF deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. (...) Medida cautelar deferida. Suspensão da vigência da Lei 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

[ADI 4.048 MC, rel. min. Gilmar Mendes, j. 14-5-2008, P, *DJE* de 22-8-2008.]

= RE 412.921 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 22-2-2011, 1ª T, *DJE* de 15-3-2011

= ADI 4.049 MC, rel. min. Carlos Britto, j. 5-11-2008, P, *DJE* de 8-5-2009

▪ A jurisprudência predominante do STF tem assentado o entendimento de que a falta de aditamento da inicial, diante de reedição da medida provisória impugnada, ou de sua conversão em lei, enseja a extinção do processo sem julgamento de mérito.

[ADI 3.957, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 30-4-2008, dec. monocrática, *DJE* de 8-5-2008.]

▪ É certo que o STF não está condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, indicar as normas de referência – que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade – em ordem a viabilizar, com apoio em argumentação consistente, a aferição da conformidade vertical dos atos normativos de menor hierarquia.

[ADI 514, rel. min. Celso de Mello, j. 24-3-2008, dec. monocrática, *DJE* de 31-3-2008.]

▪ Pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade o ato normativo subalterno cujo conteúdo seja de lei ordinária em sentido material e, como tal, goze de autonomia nomológica.

[ADI 3.731 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-8-2007, P, *DJ* de 11-10-2007.]

▪ Esta Corte fixou que “a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, que, esta, sim, poderia convertê-lo em ato de efeitos concretos, embora plúrimos” (ADI 2.137 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 12-5-2000). A lei estadual impugnada consubstancia lei-norma. Possui generalidade e abstração suficientes. Seus destinatários são determináveis, e não determinados, sendo possível a análise desse texto normativo pela via da ação direta. (...) A lei não contém, necessariamente, uma norma; a norma não é necessariamente emanada mediante uma

lei; assim temos três combinações possíveis: a lei-norma, a lei não norma e a norma não lei. Às normas que não são lei correspondem leis-medida (*Massnahmengesetze*), que configuram ato administrativo apenas completável por agente da Administração, portando em si mesmas o resultado específico ao qual se dirigem. São leis apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material.

[ADI 820, rel. min. Eros Grau, j. 15-3-2007, P, DJE de 29-2-2008.]

= ADI 3.944, rel. min. Ayres Britto, j. 5-8-2010, P, DJE de 1º-10-2010

- Pedido de aditamento da inicial após inclusão em pauta da ação para julgamento final pelo rito do art. 12 da Lei 9.868/1999. Admissão do aditamento, tendo em vista a irrelevância das alterações promovidas no texto normativo impugnado. Admitido o aditamento, necessária é a abertura de prazo para a manifestação dos requeridos. [ADI 3.434 MC, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 23-8-2006, P, DJ de 28-9-2007.]

- É cabível o controle concentrado de resoluções de tribunais que deferem reajuste de vencimentos.

[ADI 662, rel. min. Eros Grau, j. 22-6-2006, P, DJ de 10-11-2006.]

- A sustentação oral pelo advogado, após o voto do relator, afronta o devido processo legal, além de poder causar tumulto processual, uma vez que o contraditório se estabelece entre as partes.

[ADI 1.105, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 17-5-2006, P, DJE de 4-6-2010.]

- A Resolução 7/2005 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos). A Resolução 7/2005 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta Cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade.

[ADC 12 MC, rel. min. Carlos Britto, j. 16-2-2006, P, DJ de 1º-9-2006.]

- As leis (...) consubstanciam, na verdade, meros atos administrativos. Entendo que no caso há ato concreto, lei-medida. O que no direito alemão é conhecido como *Massnahmengesetz*; conceito ao qual me referi no julgamento de outras duas ações diretas: ADI 3.573, de que sou relator para o acórdão, sendo relator originário o ministro Carlos Britto, julgamento de 1º-12-2005, e ADI 3.540 MC, relator o ministro Celso de Mello, DJ de 3-2-2006. Trata-se de lei apenas em sentido formal, lei que não é norma jurídica dotada de generalidade e abstração. Lei que não constitui preceito primário, no sentido de que se impõe por força própria, autônoma.

O entendimento desta Corte é firme no sentido de que os atos desprovidos de generalidade e abstração não são passíveis do controle abstrato.

[ADI 3.585, rel. min. Eros Grau, j. 14-2-2006, dec. monocrática, *DJ* de 20-2-2006.]

▪ O ato normativo impugnado é passível de controle concentrado de constitucionalidade pela via da ação direta. Precedente: ADI 349, rel. min. Marco Aurélio. Incidência, no caso, do disposto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999; questão de ordem resolvida com o aproveitamento do feito como ação direta de inconstitucionalidade, ante a perfeita satisfação dos requisitos exigidos à sua propositura (legitimidade ativa, objeto, fundamentação e pedido), bem como a relevância da situação trazida aos autos, relativa a conflito entre dois estados da Federação.

[ADPF 72 **QO**, rel. min. Ellen Gracie, j. 1º-6-2005, P, *DJ* de 2-12-2005.]

= ADPF 178, rel. min. presidente Gilmar Mendes, j. 21-7-2009, dec. monocrática, *DJE* de 5-8-2009

**VIDE** ADI 4.180 MC-REF, rel. min. Cezar Peluso, j. 10-3-2010, P, *DJE* de 27-8-2010

▪ Contribuições. Categorias profissionais. Regência. Portaria. Inconstitucionalidade formal. A regência das contribuições sindicais há de se fazer mediante lei no sentido formal e material, conflitando com a Carta da República, considerada a forma, portaria do ministro de Estado do Trabalho e Emprego, disciplinando o tema.

[ADI 3.206, rel. min. Marco Aurélio, j. 14-4-2005, P, *DJ* de 26-8-2005.]

▪ A renumeração do preceito constitucional estadual impugnado, mantido na íntegra o texto original, não implica a prejudicialidade da ação direta, desde que promovido o aditamento à petição inicial. Precedente: ADI 1.874, rel. min. Maurício Corrêa, *DJ* de 7-2-2003.

[ADI 246, rel. min. Eros Grau, j. 16-12-2004, P, *DJ* de 29-4-2005.]

= ADI 3.832, rel. min. Cármen Lúcia, j. 22-6-2010, dec. monocrática, *DJE* de 29-6-2010

▪ A cognição do Tribunal em sede de ação direta de inconstitucionalidade é ampla. O Plenário não fica adstrito aos fundamentos e dispositivos constitucionais trazidos na petição inicial, realizando o cotejo da norma impugnada com todo o texto constitucional.

[AI 413.210 AgR-ED-ED, rel. min. Ellen Gracie, j. 24-11-2004, 1ª T, *DJ* de 10-12-2004.]

▪ A revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, eis que a ab-rogação do diploma normativo questionado opera, quanto a este, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos.

[ADI 1.442, rel. min. Celso de Mello, j. 3-11-2004, P, *DJ* de 29-4-2005.]

= ADI 4.041 AgR-AgR-AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 24-3-2011, P, *DJE* de 14-6-2011

- Estão sujeitos ao controle de constitucionalidade concentrado os atos normativos, expressões da função normativa, cujas espécies compreendem a função regulamentar (do Executivo), a função regimental (do Judiciário) e a função legislativa (do Legislativo). Os decretos que veiculam ato normativo também devem sujeitar-se ao controle de constitucionalidade exercido pelo STF. O Poder Legislativo não detém o monopólio da função normativa, mas apenas de uma parcela dela, a função legislativa. [ADI 2.950 AgR, rel. p/ o ac. min. Eros Grau, j. 6-10-2004, P, *DJ* de 9-2-2007.]
- Extensão da declaração de inconstitucionalidade a dispositivos não impugnados expressamente na inicial. Inconstitucionalidade por arrastamento. [ADI 2.982 QO, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-6-2004, P, *DJ* de 12-11-2004.]
- Não ocorre a prejudicialidade da ação quando a lei superveniente mantém em vigor as regras da norma anterior impugnada e sua revogação somente se dará pelo implemento de condição futura e incerta. [ADI 2.728, rel. min. Maurício Corrêa, j. 28-5-2003, P, *DJ* de 20-2-2004.]
- Em princípio, não é de admitir, no mesmo processo de ação direta, a cumulação de arguições de inconstitucionalidade de atos normativos emanados de diferentes entes da Federação, ainda quando lhes seja comum o fundamento jurídico invocado. Há, no entanto, duas hipóteses pelo menos em que a cumulação objetiva considerada, mais que facultada, é necessária: a) a primeira é aquela em que, dada a imbricação substancial entre a norma federal e a estadual, a cumulação é indispensável para viabilizar a eficácia do provimento judicial visado: assim, por exemplo, quando, na área da competência concorrente da União e dos estados, a lei federal de normas gerais e a lei local contiverem preceitos normativos idênticos ou similares cuja eventual inconstitucionalidade haja de ser simultaneamente declarada, sob pena de fazer-se inócua a decisão que só a um deles alcançasse; b) a segunda é aquela em que da relação material entre os dois diplomas resulta que a inconstitucionalidade de um possa tornar-se questão prejudicial da invalidez do outro, como sucede na espécie. [ADI 2.844 QO, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 24-4-2003, P, *DJ* de 27-6-2003.]
- É incabível a ação direta de inconstitucionalidade quando destinada a examinar atos normativos de natureza secundária que não regulem diretamente dispositivos constitucionais, mas, sim, normas legais. Violação indireta que não autoriza a aferição abstrata de conformação constitucional. [ADI 2.714, rel. min. Maurício Corrêa, j. 13-3-2003, P, *DJ* de 27-2-2004.]
- = ADI 3.954, rel. min. Eros Grau, j. 3-3-2009, dec. monocrática, *DJE* de 9-3-2009
- = ADI 2.862, rel. min. Cármen Lúcia, j. 26-3-2008, P, *DJE* de 9-5-2008
- O preâmbulo (...) não se situa no âmbito do direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. É claro que uma Constituição que consagra princípios democráticos, liberais, não poderia conter preâmbulo que proclamasse princípios diversos. Não contém o preâmbulo, portanto, relevância jurídica. O preâmbulo não constitui norma central da Constituição, de reprodução

obrigatória na Constituição do estado-membro. O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio do Estado Democrático de Direito, princípio republicano, princípio dos direitos e garantias, etc. Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas centrais de reprodução obrigatória, ou que não pode a Constituição do estado-membro dispor de forma contrária, dado que, reproduzidos, ou não, na Constituição estadual, incidirão na ordem local.

[ADI 2.076, voto do rel. min. Carlos Velloso, j. 15-8-2002, P, DJ de 8-8-2003.]

▪ (...) jurisprudência desta Corte no sentido de que não cabe ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto norma já ab-rogada ou derogada, independentemente de ter, ou não, produzido efeitos concretos.

[ADI 1.000 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 5-6-2002, P, DJ de 9-8-2002.]

= ADI 2.319 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 13-6-2002, P, DJ de 2-8-2002

▪ (...) o sistema de controle normativo abstrato de constitucionalidade não permite que, em seu âmbito, se discutam situações individuais, nem se examinem interesses concretos, tal como resulta claro da petição que a entidade em referência apresentou nestes autos (fls. 168/173). Cabe ter presente, neste ponto, que o processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade – por revestir-se de caráter objetivo – destina-se a viabilizar “o julgamento não de uma relação jurídica concreta, mas de validade de lei em tese” (RTJ 95/999, rel. min. Moreira Alves). A importância de qualificar-se o controle normativo abstrato de constitucionalidade como processo objetivo – vocacionado, como precedentemente enfatizado, à proteção *in abstracto* da ordem constitucional – impede, por isso mesmo, a apreciação de qualquer pleito que vise, como no caso, a resguardar interesses de expressão concreta e de caráter individual.

[ADI 1.552 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 28-2-2002, dec. monocrática, DJ de 7-3-2002.]

▪ Em se tratando de decisão do Pleno desta Corte que não conhece de ação direta de inconstitucionalidade, não é cabível o agravo a que alude o parágrafo único do art. 4º da Lei 9.868/1999, que só é admissível contra despacho do relator que liminarmente indefere petição inicial de ação dessa natureza.

[ADI 2.073 AgR-QO, rel. min. Moreira Alves, j. 5-10-2000, P, DJ de 24-11-2000.]

▪ (...) é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a inconstitucionalidade suscitada tem por escopo o reconhecimento de vício formal de toda a lei.

[ADI 2.182 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 31-5-2000, P, DJ de 19-3-2004.]

▪ A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que só é admissível ação direta de inconstitucionalidade contra ato dotado de abstração, generalidade e impessoalidade.

[ADI 2.057 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 9-12-1999, P, DJ de 31-3-2000.]

▪ É dogma do controle abstrato que o padrão da inconstitucionalidade a verificar há de ser norma vigente ao tempo do julgamento. Por isso, julga-se prejudicada a ação direta se há mudança total da Constituição vigente ao tempo de sua propositura (...), e não se admite a propositura dela, se visa à declaração de inconstitucionalidade em face da Constituição precedente (...). E (...) a mesma orientação acabou por firmar-se quando uma emenda constitucional, antes ou depois do ajuizamento da ação direta haja ab-rogado ou derogado substancialmente norma da Lei Fundamental que constitua paradigma necessário da decisão (...).

[ADI 1.434, voto do rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-11-1999, P, DJ de 25-2-2000.]

▪ Quando instrução normativa baixada por autoridades fazendárias regulamenta diretamente normas legais, e não constitucionais, e, assim, só por via oblíqua atingem a Constituição, este Tribunal entende que se trata de ilegalidade, não sujeita ao controle abstrato de constitucionalidade.

[ADI 2.006 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 1º-7-1999, P, DJ de 1º-12-2000.]

▪ É da jurisprudência do Plenário o entendimento de que, na ação direta de inconstitucionalidade, seu julgamento independe da *causa petendi* formulada na inicial, ou seja, dos fundamentos jurídicos nela deduzidos, pois, havendo, nesse processo objetivo, arguição de inconstitucionalidade, a Corte deve considerá-la sob todos os aspectos em face da Constituição, e não apenas diante daqueles focalizados pelo autor. É de se presumir, então, que, no precedente, ao menos implicitamente, hajam sido considerados quaisquer fundamentos para eventual arguição de inconstitucionalidade, inclusive os apresentados na inicial da presente ação.

[ADI 1.896 MC, rel. min. Sydney Sanches, j. 18-2-1999, P, DJ de 28-5-1999.]

▪ Ação direta de inconstitucionalidade e impossibilidade jurídica do pedido: não se declara a inconstitucionalidade parcial quando haja inversão clara do sentido da lei, dado que não é permitido ao Poder Judiciário agir como legislador positivo: hipótese excepcional, contudo, em que se faculta a emenda da inicial para ampliar o objeto do pedido.

[ADI 1.949 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 18-11-1996, P, DJ de 25-11-2005.]

▪ As Constituições estaduais não se revestem de parametricidade para efeito de instauração, perante o STF, do controle abstrato de leis e atos normativos editados pelo estado-membro, eis que, em tema de ação direta ajuizável perante a Suprema Corte, o único parâmetro de fiscalização reside na Constituição da República. Doutrina.

[ADI 1.452 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 13-6-1996, P, DJE de 21-11-2008.]

▪ 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” (art. 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 abrangendo 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. [ADI 815, rel. min. Moreira Alves, j. 28-3-1996, P, *DJ* de 10-5-1996.]

- Inexiste controle concentrado de lei ou ato normativo municipal frente à Constituição Federal, quer perante os tribunais de justiça dos estados, quer perante o STF (CF, art. 102, I, *a*; art. 125, § 2º). A Constituição Federal somente admite o controle, em abstrato, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição estadual, junto ao tribunal de justiça do estado (CF, art. 125, § 2º.)

[ADI 1.268 AgR, rel. min. Carlos Velloso, j. 20-9-1995, P, *DJ* de 20-10-1995.]

= RE 599.633 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 23-11-2009, dec. monocrática, *DJE* de 11-12-2009

- A lei que veicula matéria estranha ao enunciado constante de sua ementa não ofende qualquer postulado inscrito na Constituição nem vulnera qualquer princípio inerente ao processo legislativo. Inexistência, no vigente sistema de direito constitucional positivo brasileiro, de regra idêntica a consagrada pelo art. 49 da revogada Constituição Federal de 1934.

[ADI 1.096 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 16-3-1995, P, *DJ* de 22-9-1995.]

- As mudanças na Constituição, decorrentes da “revisão” do art. 3º do ADCT, estão sujeitas ao controle judicial, diante das “cláusulas pétreas” consignadas no art. 60, § 4º e seus incisos, da Lei Magna de 1988.

[ADI 981 MC, rel. min. Néri da Silveira, j. 17-12-1993, P, *DJ* de 5-8-1994.]

- Uma emenda constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional pelo STF, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, *a*, da CF).

[ADI 939, rel. min. Sydney Sanches, j. 15-12-1993, P, *DJ* de 18-3-1994.]

- A portaria, conquanto seja ato de natureza administrativa, pode ser objeto de ação direta se, como no caso, vem a estabelecer prescrição em caráter genérico e abstrato.

[ADI 962 MC, rel. min. Ilmar Galvão, j. 11-11-1993, P, *DJ* de 11-2-1994.]

- (...) revogada a lei arguida de inconstitucional, a ação direta a ela relativa perde o seu objeto, independentemente da ocorrência de efeitos concretos que dela hajam decorrido.

[ADI 221, rel. min. Moreira Alves, j. 16-9-1993, P, *DJ* de 22-10-1993.]

= ADI 3.171, rel. min. Gilmar Mendes, j. 13-4-2010, dec. monocrática, *DJE* de 29-4-2010

= ADI 3.860, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 29-4-2008, dec. monocrática, *DJE* de 13-5-2008

- A súmula, porque não apresenta as características de ato normativo, não está sujeita à jurisdição constitucional concentrada.  
[ADI 594, rel. min. Carlos Velloso, j. 19-2-1992, P, *DJ* de 15-4-1994.]

## Pedido

- A cumulação simples de pedidos típicos de ação direta de inconstitucionalidade e de ação declaratória de constitucionalidade é processualmente cabível em uma única demanda de controle concentrado de constitucionalidade, desde que satisfeitos os requisitos previstos na legislação processual civil (...).

[ADI 5.316 MC, rel. min. Luiz Fux, j. 21-5-2015, P, *DJE* de 6-8-2015.]

- O não conhecimento da ADI 1.822/DF, rel. min. Moreira Alves, por impossibilidade jurídica do pedido, não constitui óbice ao presente juízo de (in)constitucionalidade, em razão da ausência de apreciação de mérito no processo objetivo anterior, bem como em face da falta de juízo definitivo sobre a compatibilidade ou não dos dispositivos atacados com a Constituição Federal. A despeito de o pedido estampado na ADI 4.430 se assemelhar com o contido na ação anterior, na atual dimensão da jurisdição constitucional, a solução ali apontada não mais guarda sintonia com o papel de tutela da Lei Fundamental exercido por esta Corte.

[ADI 4.430, rel. min. Dias Toffoli, j. 29-6-2012, P, *DJE* de 19-9-2013.]

- Estamos diante de um caso deveras interessante. Temos quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 1.987/DF, ADI 875/DF, ADI 2.727/DF e ADI 3.243/DF) imbricadas por uma evidente relação de conexão, fenômeno que determina o seu julgamento conjunto, conforme a jurisprudência desta Corte (ADI 150 MC, rel. min. Moreira Alves, *DJ* de 9-3-1990). Por outro lado, é possível observar a intenção dos requerentes de estabelecer uma nítida distinção de pedidos: uns pela declaração da inconstitucionalidade por omissão e outros pela declaração da inconstitucionalidade (por ação). (...) O quadro aqui revelado, portanto, está a demonstrar uma clara imbricação de pedidos e causas de pedir e, dessa forma, a evidenciar a patente fungibilidade que pode existir entre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. (...) A Lei 9.868/1999 possui capítulos específicos para a ação direta de inconstitucionalidade (Capítulo II) e para a ação declaratória de constitucionalidade (Capítulo III). Com a nova Lei 12.063, de 22 de outubro de 2009, a Lei 9.868/1999 passa a contar com o capítulo II-A, que estabelece rito procedimental e medidas cautelares específicas para a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A Lei 9.882/1999, por seu turno, trata da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No STF, atualmente, todas as ações possuem uma classe específica de autuação: ação direta de inconstitucionalidade (ADI); ação declaratória de constitucionalidade



(ADC); ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO); e arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Portanto, ante a aparente confusão inicialmente verificada nos diversos pedidos, como demonstrado, e tendo em vista a patente defasagem da jurisprudência até então adotada pelo Tribunal, temos aqui uma valiosa oportunidade para superarmos o antigo entendimento e reconhecermos o caráter fungível entre as ações.

[ADI 875; ADI 1.987; ADI 2.727, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-2-2010, P, *DJE* de 30-4-2010.]

▪ A petição inicial não cumpre os requisitos indicados pelo parágrafo único do art. 3º da Lei 9.868/1999. A postulação resume-se à irrisignação do requerente quanto aos termos da cláusula quarta de Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e a Fundação de Proteção Ambiental local, o que não corrobora o pedido formulado. Não há como se extrair da expressão impugnada o conteúdo pretendido pelo requerente, que argumenta no sentido da “inconstitucionalidade da interpretação da expressão impugnada” (...), invocando para isso cláusula de Termo de Ajustamento de Conduta. Na hipótese dos autos, não há correlação entre a causa de pedir e o pedido.

[ADI 4.074, rel. min. Eros Grau, j. 16-12-2008, dec. monocrática, *DJE* de 2-2-2009.]

▪ (...) o parágrafo único do art. 3º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, que regula o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, não exige que o autor apresente, junto com a segunda via da petição inicial, cópia dos documentos que, obrigatoriamente, acompanham a primeira. Também não é dever deste STF, ao solicitar informações, xerocopiar os autos para os requeridos. Excepcionalmente, porém, para que o trâmite processual siga sem intercorrências e por não haver nenhum prejuízo neste específico caso, defiro os pedidos. Pelo que determino à secretaria desta nossa Corte que encaminhe à requerida cópia dos documentos que acompanham a petição inicial, reabrindo-se o prazo de dez dias para informações.

[ADI 4.091, rel. min. Carlos Britto, j. 1º-7-2008, dec. monocrática, *DJE* de 1º-8-2008.]

▪ Esta Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionálíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente.

[ADI 2.527 MC, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-8-2007, P, *DJ* de 23-11-2007.]

▪ A viabilidade da ação direta reclama a impugnação conjunta dos preceitos que tratam da matéria, sob pena de inocuidade da própria declaração de inconstitucionalidade. A ausência de impugnação do teor de preceitos constitucionais repetidos na lei impugnada impede o conhecimento da ação direta. Precedentes (ADI 2.132 MC, rel. min. Moreira Alves, *DJ* de 5-4-2002; ADI 2.242, rel. min. Moreira Alves, *DJ* de 19-12-2001; e ADI 2.215, rel. min. Celso de Mello, *DJ* de 26-4-2000).

[ADI 2.938, rel. min. Eros Grau, j. 9-6-2005, P, *DJ* de 9-12-2005.]

= ADI 4.227, rel. min. Marco Aurélio, j. 21-10-2015, P, *DJE* de 31-3-2016

▪ É necessário lembrar que a Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, estabelece que a peça inaugural das ações diretas indicará o dispositivo da lei ou do ato normativo atacado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações (art. 3º). Não tendo sido prestado o devido acatamento a essa exigência da lei, a ação não pode ser conhecida. A inicial não se reveste das formalidades a ela inerentes, ensejando a declaração da inépcia da peça por falta de requisitos essenciais, consoante dispõe o art. 295, parágrafo único, II, do CPC, combinado com o art. 4º da Lei 9.868/1999.

[ADI 2.989, rel. min. Eros Grau, j. 25-4-2005, dec. monocrática, *DJ* de 4-5-2005.]

▪ Não há falar-se em inépcia da inicial da ação direta de inconstitucionalidade quando transcrito literalmente o texto legal impugnado, anexada a cópia do diário oficial à contracapa dos autos.

[ADI 1.991, rel. min. Eros Grau, j. 3-11-2004, P, *DJ* de 3-12-2004.]

▪ Arguição de inconstitucionalidade de lei complementar estadual. Impugnação genérica e abstrata de suas normas. (...) Ausência de indicação dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido com suas especificações. Não observância à norma processual. Consequência: inépcia da inicial.

[ADI 1.775, rel. min. Maurício Corrêa, j. 6-5-1998, P, *DJ* de 18-5-2001.]

= ADI 128, rel. min. Cármen Lúcia, j. 2-6-2010, P, *DJE* de 15-9-2011

▪ Ação direta de inconstitucionalidade. Causa de pedir e pedido. Cumpre ao autor da ação proceder à abordagem, sob o ângulo da causa de pedir, dos diversos preceitos atacados, sendo impróprio fazê-lo de forma genérica.

[ADI 1.708, rel. min. Marco Aurélio, j. 27-11-1997, P, *DJ* de 13-3-1998.]

▪ O STF não está condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime à parte o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, sob pena de não conhecimento da ação direta, indicar as normas de referência – que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade – em ordem a viabilizar a aferição da conformidade vertical dos atos normativos infraconstitucionais.

[ADI 561 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 23-8-1995, P, *DJ* de 23-3-2001.]

▪ Ação direta. (...) Aditamento oral formulado pelo autor da ação por ocasião da apreciação do pedido de liminar. Impossibilidade.

[ADI 654 MC, rel. min. Carlos Velloso, j. 11-12-1991, P, *DJ* de 6-8-1993.]

▪ É necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham expostos os fundamentos jurídicos do pedido com relação às normas impugnadas, não sendo de

admitir-se alegação genérica de inconstitucionalidade sem qualquer demonstração razoável, nem ataque a quase duas dezenas de medidas provisórias em sua totalidade com alegações por amostragem.

[ADI 259, rel. min. Moreira Alves, j. 11-3-1991, P, *DJ* de 19-2-1993.]

## Procedimento

- É manifestamente improcedente a ação direta de inconstitucionalidade que verse sobre norma (...) cuja constitucionalidade foi expressamente declarada pelo Plenário do STF, mesmo que em recurso extraordinário. Aplicação do art. 4º da Lei 9.868/1999 (...). A alteração da jurisprudência pressupõe a ocorrência de significativas modificações de ordem jurídica, social ou econômica, ou, quando muito, a superveniência de argumentos nitidamente mais relevantes do que aqueles antes prevaletentes, o que não se verifica no caso.

[ADI 4.071 AgR, rel. min. Menezes Direito, j. 22-4-2009, P, *DJE* de 16-10-2009.]

= ADI 4.466, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-2-2012, dec. monocrática, *DJE* de 17-2-2012

- (...) o Pleno do STF reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações, quando incabíveis, intempestivos, insuscetíveis de conhecimento, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal (*RTJ* 139/53; *RTJ* 168/174-175). Impõe-se enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos de ação direta de inconstitucionalidade (...).

[ADI 2.440, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 17-3-2008, dec. monocrática, *DJE* de 27-3-2008.]

= ADI 514, rel. min. Celso de Mello, j. 24-3-2008, dec. monocrática, *DJE* de 31-3-2008

- A divulgação eletrônica do rol dos processos que preferencialmente serão julgados no mês – o que se apelidou de “pauta temática” – não substitui a intimação da pauta pela publicação oficial, em sentido algum: nem a dispensa, quando exigível, nem reabre o prazo de 48 horas, iniciado com a publicação da pauta pelo Diário da Justiça. (...) Não cerceia a defesa que, incluído o processo na pauta do Tribunal para determinado dia e nele não se efetuando o julgamento, este se tenha realizado em sessão posterior, cuja pauta previa a possibilidade da chamada de feitos constantes de pautas anteriores.

[ADI 2.996 ED, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 14-12-2006, P, *DJ* de 16-3-2007.]

- Informações complementares. Faculdade de requisição atribuída ao relator com o objetivo de permitir-lhe uma avaliação segura sobre os fundamentos da controvérsia.

[ADI 2.982 ED, rel. min. Gilmar Mendes, j. 2-8-2006, P, *DJ* de 22-9-2006.]

= ADI 3.832, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-4-2010, dec. monocrática, *DJE* de 16-4-2010

▪ Não se vislumbra qualquer inconveniente, a ser suportado pela agravante, decorrente da decisão que não conheceu da ação. Não restou demonstrado o interesse de agir. A ora agravante figura como requerida na ação direta de inconstitucionalidade. O não conhecimento da ação direta de inconstitucionalidade implica a incolumidade do complexo normativo estadual, não cabendo ao órgão requerido fazer uso de recurso. A decisão não lhe causou qualquer dano. Há precedentes nos quais restou assentado que o interesse de agir é pressuposto processual a ser seguido também em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

[ADI 3.218 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 28-2-2005, dec. monocrática, *DJ* de 7-3-2005.]

▪ Não há falar em inépcia da inicial da ação direta de inconstitucionalidade quando transcrito literalmente o texto legal impugnado, anexada a cópia do diário oficial à contracapa dos autos.

[ADI 1.991, rel. min. Eros Grau, j. 3-11-2004, P, *DJ* de 3-12-2004.]

▪ Embargos infringentes. Cabimento, na hipótese de recurso interposto antes da vigência da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

[ADI 1.289 EI, rel. min. Gilmar Mendes, j. 3-4-2003, P, *DJ* de 27-2-2004.]

▪ Capacidade postulatória dos órgãos requeridos. Capacidade que, nas ações da espécie, é diretamente reconhecida aos legitimados ativos arrolados no art. 103 da Constituição Federal, e não aos órgãos requeridos, que, apesar de prestarem informações, não podem recorrer sem a regular representação processual.

[ADI 2.098 ED-AgR, rel. min. Ilmar Galvão, j. 18-3-2002, P, *DJ* de 19-4-2002.]

▪ O estado-membro não dispõe de legitimidade para interpor recurso em sede de controle normativo abstrato, ainda que a ação direta de inconstitucionalidade tenha sido ajuizada pelo respectivo governador.

[ADI 2.130 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 3-10-2001, P, *DJ* de 14-12-2001.]

= ADI 1.663 AgR-AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 24-4-2013, P, *DJE* de 5-8-2013

▪ O múnus a que se refere o imperativo constitucional (CF, art. 103, § 3º) deve ser entendido com temperamentos. O advogado-geral da União não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade.

[ADI 1.616, rel. min. Maurício Corrêa, j. 24-5-2001, P, *DJ* de 24-8-2001.]

▪ Não tendo sido apresentada cópia do teor do dispositivo impugnado com a inicial, como exige o art. 3º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, nem tendo sido essa falta suprida dentro do prazo que, para isso, foi concedido à requerente, indefiro a petição inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 2.388 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 16-3-2001, dec. monocrática, *DJ* de 26-3-2001.]

▪ Ação direta de inconstitucionalidade da Medida Provisória 1.984-19, de 29 de junho de 2000. Falta de aditamento da inicial, pelo partido autor da ação, para

impugnar as últimas reedições da medida provisória, ocorridas no curso do processo. Não cabe à AGU suprir essa falta.

[ADI 2.251 MC, rel. min. Sydney Sanches, j. 15-3-2001, P, DJ de 24-10-2003.]

▪ Embargos de declaração. Extemporaneidade. Impugnação recursal prematura, eis que deduzida em data anterior à da publicação do acórdão consubstanciador do julgamento – recurso destituído de objeto. (...) A simples notícia do julgamento – mesmo tratando-se de decisão proferida em sede de controle normativo abstrato – não dá início à fluência do prazo recursal, nem legítima a prematura interposição de recurso, por absoluta falta de objeto.

[ADI 2.075 MC-ED, rel. min. Celso de Mello, j. 22-2-2001, P, DJ de 27-6-2003.]

= RE 594.709, rel. min. Cármen Lúcia, j. 31-5-2009, dec. monocrática, DJE de 10-6-2009

▪ Não se revela inepta a petição inicial que, ao impugnar a validade constitucional de ato emanado do TSE, (a) indica, de forma adequada, as normas de parâmetro, cuja autoridade teria sido desrespeitada, (b) estabelece, de maneira clara, a relação de antagonismo entre esse ato estatal de menor positividade jurídica e o texto da Constituição da República, (c) fundamenta, de modo inteligível, as razões consubstanciadoras da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor e (d) postula, com objetividade, o reconhecimento da procedência do pedido, com a consequente declaração de ilegitimidade constitucional da resolução questionada em sede de controle normativo abstrato, delimitando, assim, o âmbito material do julgamento a ser proferido pelo STF.

[ADI 2.321 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 25-10-2000, P, DJ de 10-6-2005.]

▪ Competência monocrática do relator para exercer o controle prévio das condições pertinentes à ação direta de inconstitucionalidade. O relator da causa dispõe de competência para exercer, monocraticamente, o controle prévio das condições inerentes à ação direta de inconstitucionalidade, podendo reconhecer, *ex officio*, a ausência – ainda que motivada por fato superveniente – do requisito concernente à legitimidade ativa *ad causam*, por tratar-se de matéria de ordem pública.

[ADI 2.060 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 14-4-2000, dec. monocrática, DJ de 26-4-2000.]

▪ A possibilidade do aditamento da ação direta de inconstitucionalidade de modo a que continue, contra a medida provisória reeditada, o processo instaurado contra a sua edição original, pressupõe necessariamente a identidade substancial de ambas: se a norma reeditada é não apenas formal, mas também substancialmente distinta da originalmente impugnada, impõe-se a propositura de nova ação direta.

[ADI 1.753 QO, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 17-9-1998, P, DJ de 23-10-1998.]

▪ (...) cumpre não desconhecer a atividade processual vinculada desenvolvida no processo de controle concentrado de constitucionalidade pelo advogado-geral da União, investido do dever institucional de defender, sempre, a plena validade jurídica do ato estatal impugnado (CF, art. 103, § 3º), consoante expressamente proclamado

pela jurisprudência desta Suprema Corte, que qualificou o chefe da AGU como o garante e curador da presunção de constitucionalidade de todos os atos emanados do poder público. (...) Cumpre enfatizar que a função processual do advogado-geral da União, nos processos de controle de constitucionalidade por via de ação, é eminentemente defensiva. Ocupa, dentro da estrutura formal desse processo objetivo, a posição de órgão agente, posto que lhe não compete opinar nem exercer a função fiscalizadora já atribuída ao procurador-geral da República. O advogado-geral da União, nesse contexto, intervém como sujeito das relações processuais objetivas que se formam em sede jurisdicional concentrada. Na realidade, a causa única da atuação processual do advogado-geral da União é a defesa, perante o STF, do ato normativo impugnado em sede de ação direta. Desse modo, impõe-se reconhecer que a atuação processual do advogado-geral da União, nas ações diretas de inconstitucionalidade, na condição de curador especial, não pode efetivar-se em detrimento da norma cuja impugnação é nelas veiculada. A intervenção do advogado-geral da União, em consequência, reveste-se de compulsoriedade, não só quanto ao seu chamamento judicial, mas, também, quanto ao seu pronunciamento defensivo em favor da norma impugnada. Essa intervenção, que é de ordem pública, possui extração constitucional. Não pode efetivar-se em desfavor do ato normativo cuja inconstitucionalidade é postulada pelo autor da ação direta. Atuando como verdadeiro curador da norma infraconstitucional – defensor *legis* – e velando pela preservação de sua presunção de constitucionalidade e de sua integridade no âmbito do sistema jurídico, não cabe ao advogado-geral da União ostentar posição processual a ela contrária, sob pena de frontal descumprimento do múnus indisponível que lhe foi imposto pela própria Constituição da República. Nem se diga, finalmente, que, por ser de origem estadual a norma ora impugnada, não assistiria ao advogado-geral da União o encargo de defender-lhe a validade e a integridade jurídicas. O STF, ao interpretar o alcance normativo da cláusula inscrita no art. 103, § 3º, da Carta Política, enfatizou a indeclinabilidade do exercício, pelo advogado-geral da União, da atividade que lhe foi constitucionalmente outorgada, salientando a sua condição de defensor impessoal da validade dos preceitos questionados em ação direta, não importando a origem institucional ou a fonte de produção normativa de que tenham emanado.

[ADI 1.350, rel. min. Celso de Mello, j. 27-6-1996, dec. monocrática, *DJ* de 7-8-1996.]

= ADI 2.906, rel. min. Marco Aurélio, j. 1º-6-2011, P, *DJE* de 29-6-2011

- A imunidade material de que cuida o art. 53 da Constituição Federal não alcança informações prestadas, em ação direta de inconstitucionalidade, por parlamentar (...).

[ADI 1.231 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 28-3-1996, P, *DJ* de 22-8-1997.]

- Com a requisição de informações ao órgão de que emanou a lei ou ato normativo arguido de inconstitucional, opera-se a preclusão do direito, reconhecido ao autor da ação direta de inconstitucionalidade, de aditar a petição inicial.

[ADI 437 QO, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-3-1991, P, *DJ* de 19-2-1993.]

▪ (...) se acaso vier a ser julgada procedente a ação, de modo a recomendar-se a concessão de medida cautelar para sustação dos efeitos da lei impugnada, até decisão definitiva do Tribunal, dispensado pelo Plenário o pedido de informações (art. 170, § 2º, do Regimento Interno).

[ADI 447 MC, rel. min. Octavio Gallotti, j. 27-2-1991, P, DJ de 5-3-1993.]

▪ Informações: prazo. É de se ter como ficando suspenso o prazo para prestação das informações, nas ações diretas de inconstitucionalidade, durante os períodos de férias e recesso do STF, tendo em vista o disposto no art. 105 do seu Regimento Interno, começando ou continuando a fluir os prazos no dia da reabertura do expediente (§ 1º do art. 105). Poderão, entretanto, ser até dispensadas as informações pelo relator, *ad referendum* do Tribunal, em caso de urgência (§ 2º do art. 170 do RISTF). [ADI 136 QO, rel. min. Aldir Passarinho, j. 15-2-1990, P, DJ de 30-3-1990.]

## Medida cautelar

▪ Não caracteriza ofensa aos termos da Súmula Vinculante 10, mas tão somente ao art. 10 da Lei 9.868/1999, o deferimento de medida liminar, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, por maioria simples dos membros de órgão especial de tribunal de justiça.

[Rcl 10.114 AgR, rel. min. Teori Zavascki, j. 18-12-2013, P, DJE de 19-2-2014.]

▪ Embora adotado o rito previsto no art. 10 da Lei 9.868 (...) ao processo de ação direta de inconstitucionalidade ou de descumprimento de preceito fundamental, pode o STF julgar a causa, desde logo, em termos definitivos, se, nessa fase processual, já tiverem sido exaustivas as manifestações de todos os intervenientes, necessários e facultativos admitidos.

[ADI 4.163, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-2-2012, P, DJE de 1º-3-2013.]

▪ As medidas cautelares deferidas em controle concentrado de constitucionalidade são decisões provisórias de urgência, proferidas em juízo de cognição sumária. São, portanto, decisões temporárias, necessariamente substituídas pela decisão final e definitiva nos autos.

[ADI 2.381 AgR, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 24-3-2011, P, DJE de 11-4-2011.]

▪ A proximidade das eleições gerais de 3 de outubro de 2010 e a invulgar importância do tema enfrentado na presente ação direta, relativo ao livre exercício da cidadania pela expressão do voto, autorizam o procedimento de urgência previsto no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, a fim de que o Tribunal possa se manifestar antes de eventual perecimento de direito.

[ADI 4.467 MC, rel. min. Ellen Gracie, j. 30-9-2010, P, DJE de 1º-6-2011.]

▪ Não é despropositado entender que, nas ações diretas de inconstitucionalidade submetidas ao rito sumário do art. 12 da Lei 9.868/1999, possa o requerente plei-

tear, incidentalmente, a concessão de medida cautelar, caso o julgamento definitivo da ação não ocorra em prazo razoável e sobrevenha fato novo apto a modificar a convicção deste STF sobre a necessidade de se suspender a eficácia da lei ou ato normativo impugnado.

[AC 2.110 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 31-7-2008, dec. monocrática proferida pelo min. presidente Gilmar Mendes, DJE de 6-8-2008.]

- O que o *amicus curiae* requer, a toda evidência, é providência de natureza cautelar (...). Falta-lhe, contudo, legitimidade para requerer o deferimento de medida cautelar na ação direta (...). Como se não bastasse, o presente processo segue o rito do art. 12 da Lei 9.868/1998, no todo incompatível com o pleito formulado pelo *amicus curiae*, uma vez que foi dispensada a fase de apreciação da medida cautelar, para que a questão seja diretamente submetida ao Tribunal para julgamento definitivo. [ADI 2.904, rel. min. Menezes Direito, j. 27-5-2008, dec. monocrática, DJE de 6-6-2008.]

- O *caput* do art. 10 da Lei 9.868/1999 autoriza, nos períodos de recesso da Corte, a excepcional concessão monocrática da medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Por imposição do art. 21, IV e V, do Regimento Interno, as decisões liminares concedidas pela Presidência nessas circunstâncias são depois submetidas à referendo do Colegiado, normalmente após a distribuição dos autos da ação direta a um determinado relator superveniente. Peculiaridades presentes que recomendam a exposição do caso pelo próprio órgão prolator da decisão trazida a referendo do Plenário do STF. Questão de ordem resolvida no sentido de autorizar a Presidência, excepcionalmente, a relatar o referendo da decisão cautelar monocrática proferida nos autos da presente ação direta.

[ADI 3.929 MC-QO, rel. min. Ellen Gracie, j. 29-8-2007, P, DJ de 11-10-2007.]

- (...) ultimamente, para evitar verdadeiro duplo julgamento, vem-se acionando, nas ações diretas de inconstitucionalidade, o art. 12 da Lei 9.868/1999, partindo-se para o julgamento definitivo da ação. É de frisar que, no processo objetivo, a Corte atua sem vinculação à causa de pedir constante da petição inicial.

[RE 505.477, rel. min. Marco Aurélio, j. 25-5-2007, dec. monocrática, DJ de 15-6-2007.]

- Ressalto que a Lei 9.868/1999 deixa claro, em seu art. 10, que, salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, ou seja, o pedido de medida cautelar nas ações diretas somente pode ser apreciado em sessão plenária em que estejam presentes no mínimo oito ministros. (...) Ademais, a Lei 9.868/1999 também prescreve que a medida cautelar, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado, somente poderá ocorrer em caso de excepcional urgência (art. 10, § 3º). O Tribunal tem aplicado com parci-



mônia esse preceito do § 3º, art. 10, reservando-o para casos excepcionais, nos quais a suspensão da lei ou do ato normativo impugnado decorra de imperativo de resguardo da segurança, da ordem pública e do interesse social (cf. ADI 3.075 MC/PR, rel. min. Gilmar Mendes, *DJ* de 6-2-2004; ADI 3.831/DF, rel. min. Cármen Lúcia, *DJ* de 1º-2-2007).

[ADI 3.890, rel. min. Gilmar Mendes, j. 27-4-2007, dec. monocrática, *DJ* de 7-5-2007.]

- Pedido de aditamento da inicial após inclusão em pauta da ação para julgamento final pelo rito do art. 12 da Lei 9.868/1999. Admissão do aditamento, tendo em vista a irrelevância das alterações promovidas no texto normativo impugnado. Admitido o aditamento, necessária é a abertura de prazo para a manifestação dos requeridos. [ADI 3.434 MC, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 23-8-2006, P, *DJ* de 28-9-2007.]

- Controle normativo abstrato. Concessão, com efeito *ex nunc*, de medida cautelar. A questão do início da eficácia do provimento cautelar suspensivo da aplicabilidade dos atos normativos questionados em sede de ação direta. Efeitos que se produzem, ordinariamente, a partir da publicação, no Diário da Justiça da União, da ata de julgamento do pedido de medida cautelar, ressalvadas situações excepcionais expressamente reconhecidas pelo próprio STF. Precedentes: ADI 711 QO, rel. min. Néri da Silveira; Rcl 2.576, rel. min. Ellen Gracie; RTJ 164/506-509, rel. min. Celso de Mello. Ausência de reconhecimento, na espécie, de qualquer situação de excepcionalidade. Reclamação ajuizada para impugnar atos praticados em momento anterior ao início da eficácia da medida cautelar deferida em processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade. Inadequação do instrumento reclamatório, considerada a sua específica destinação constitucional (RTJ 134/1033). Consequente inadmissibilidade da reclamação, eis que não caracterizada, na espécie, hipótese de desrespeito à autoridade do julgamento emanado do STF.

[Rcl 3.309 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 1º-7-2005, dec. monocrática, *DJ* de 4-8-2005.]

- O indeferimento de liminar em ação direta de inconstitucionalidade, pouco importando o fundamento, não dá margem à apresentação de reclamação.

[Rcl 2.810 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 18-11-2004, P, *DJ* de 18-3-2005.]

- A decisão sobre medida cautelar é da competência do Tribunal Pleno e sua concessão depende do voto da maioria absoluta de seus membros, ouvidos, previamente, os “órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei” (Lei 9.868/1999, art. 10). A lei abre uma única exceção à regra: “Salvo no período de recesso” (Lei 9.868/1999, art. 10). Em nenhum momento, salvo o recesso, a lei autoriza a decisão de cautelar pelo relator. Mesmo nos casos de “excepcional urgência”, a lei mantém a competência da decisão com o Tribunal. Autoriza que tal decisão possa ser tomada “sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei (...)” (Lei 9.868/1999, art. 10, § 3º). Possibilita, ainda, a lei que o Tribunal afaste a regra geral do efeito *ex nunc* da cautelar e a conceda com “eficácia retroativa” (Lei 9.868/1999, art. 11, § 1º).

Com esta última regra, completa-se o tratamento legal da excepcionalidade. Em momento algum, “salvo no período de recesso”, é possível decisão monocrática. (...) É pacífica a orientação do Tribunal no sentido de que não se configura o *periculum in mora*, para os fins de concessão de cautelar, se a lei objeto da impugnação estiver em vigor há muito tempo.

[MS 25.024 MC, rel. min. Eros Grau, j. 17-8-2004, dec. monocrática proferida pelo presidente min. Nelson Jobim, DJ de 23-8-2004.]

- No quadro de evolução da nossa jurisdição constitucional, parece difícil aceitar o efeito vinculante em relação à cautelar na ação declaratória de constitucionalidade e deixar de admiti-lo em relação à liminar na ação direta de inconstitucionalidade. (...) Assim, uma das consequências inevitáveis de liminar concedida em ação direta de inconstitucionalidade é sobrestar os feitos ou, pelo menos, inibir decisões ou julgamentos que tenham por objeto a lei cuja vigência tenha sido suspensa. Donde a aplicação de norma ou normas suspensas em ação direta de inconstitucionalidade, por órgãos ordinários de jurisdição, implicar afronta à autoridade de decisão do STF. [Rcl 2.653 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2004, dec. monocrática, DJ de 2-8-2004.]

- Consagrando o texto constitucional a possibilidade de concessão de cautelar em ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, *p*), parece que também essa decisão há de ser dotada de eficácia geral. É que se cuida de suspender a vigência de uma norma até o pronunciamento definitivo do STF. Como uma consequência direta da natureza objetiva do processo, a decisão concessiva de liminar em sede de ação direta de inconstitucionalidade produz eficácia com relação a todos. Por isso, também se afigura imprescindível que se confira a devida publicidade à decisão concessiva da liminar. Daí ter a Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, estabelecido que a parte dispositiva da decisão cautelar, dotada de eficácia contra todos, haveria de ser publicada no Diário Oficial da União e no Diário da Justiça no prazo de dez dias (art. 11, *caput*).

[Rcl 2.256, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 11-9-2003, P, DJ de 30-4-2004.]

- Os efeitos da decisão concessiva de cautelar, no processo de controle abstrato de normas, operam-se nos planos de eficácia e vigência da norma. A concessão de liminar acarreta necessidade de suspensão dos julgamentos que envolvam aplicação da lei cuja vigência restou suspensa. Natureza objetiva dos processos de controle abstrato de normas. Eficácia *erga omnes* e efeito vinculante das decisões proferidas em processo de controle abstrato. Aplicação de norma suspensa por órgão ordinário de jurisdição implica afronta à decisão desta Corte.

[Rcl 935, rel. min. Gilmar Mendes, j. 28-4-2003, P, DJ de 17-10-2003.]

- (...) assentou-se que, em princípio, a decisão proferida em sede de cautelar no processo de controle abstrato de normas tem eficácia *ex nunc*. Confrontado, porém, com disposição normativa que determinava a perda de efeitos dos atos praticados

com base nas normas revogadas, recomendou Moreira Alves que, nessa hipótese, deveria o Tribunal conceder a liminar com eficácia *ex tunc*, sob pena de se ter o exaurimento da situação (ADI 596 MC, rel. min. Moreira Alves, DJ de 22-11-1991). (...) Enfatizou-se, pois, que, embora, normalmente, a concessão da liminar só produzisse efeitos *ex nunc*, quando a norma impugnada tivesse os seus efeitos exauridos logo após sua entrada em vigor, a concessão liminar dar-se-ia para o efeito único possível de suspender a eficácia da norma com efeitos *ex tunc*, uma vez que não seria possível suspender para o futuro o que já se exaurira no passado. Ao apreciar o pedido de cautelar na ação direta movida contra o ato normativo do STJ que regulava a contribuição social dos servidores públicos e juizes federais, determinou o STF, uma vez mais, a concessão de cautelar com eficácia *ex tunc* (ADI 1.610 MC, rel. min. Sydney Sanches, DJ de 5-12-1997). Essa jurisprudência evidencia que, entre nós, a cautelar afeta o próprio plano de vigência da norma. Tal orientação está positivada no art. 11, § 1º, da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.

[Rcl 2.256 MC, rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-4-2003, dec. monocrática, DJ de 22-4-2003.]

- A existência de decisão plenária, proferida em sede de controle normativo abstrato, de que tenha resultado o indeferimento do pedido de medida cautelar não impede que se proceda, desde logo, por meio do controle difuso, ao julgamento de causas em que se deva resolver, *incidenter tantum*, litígio instaurado em torno de idêntica controvérsia constitucional.

[AI 384.121 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 8-10-2002, 2ª T, DJ de 22-11-2002.]

- Mais do que não admitir a desistência da própria ação direta, o STF sequer reconhece ao autor a possibilidade de desistir, até mesmo, do pedido de medida cautelar formulado em sede de controle normativo abstrato: “O princípio da indisponibilidade, que rege o processo de controle normativo abstrato, impede – por razões exclusivamente fundadas no interesse público – que o autor da ação direta de inconstitucionalidade venha a desistir do pedido de medida cautelar por ele eventualmente formulado” (ADI 892, rel. min. Celso de Mello).

[ADI 1.971 MC-diligência, rel. min. Celso de Mello, j. 25-6-1999, dec. monocrática, DJ de 2-8-1999.]

- Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de responsabilidade fiscal. Requerimentos da Advocacia da União no sentido de admitir-se a manifestação dos Poderes e órgãos estaduais eventualmente afetados pelo art. 20 do referido diploma legal e de que seja a ação processada na forma do art. 12 da Lei 9.868/1999. Indeferimento de ambos os requerimentos. No primeiro caso, por ser irrelevante indagar sobre o funcionamento de Poderes e órgãos, se a controvérsia não gira em torno desses efeitos, mas da constitucionalidade, ou não, dos limites fixados. E, no segundo, por tratar-se de medida

que importaria a renovação do julgamento da medida cautelar, que já se acha em sua fase final, porquanto dependente apenas dos votos de dois integrantes da Corte. [ADI 2.238 QO, rel. min. Ilmar Galvão, j. 11-10-2000, P, DJE de 12-9-2008.]

▪ É dizer, a Lei 9.868, de 1999, art. 10, somente permite a concessão da medida cautelar, pelo presidente do Tribunal, no período de recesso do Tribunal. Admito que, ocorrente, durante as férias, em ação direta, a possibilidade de perecimento do direito, será lícito ao presidente despachar o pedido e concedê-la, se for o caso. Fora daí, entretanto, não me parece possível, tendo em consideração o art. 10 da Lei 9.868/1999 e os dispositivos regimentais indicados, que distinguem período de recesso de período de férias.

[ADI 2.244, rel. min. Marco Aurélio, j. 24-7-2000, dec. monocrática proferida pelo presidente min. Carlos Velloso, DJ de 1º-8-2000.]

▪ Relevantes os fundamentos do pedido cautelar e presente o *periculum in mora*. Medida cautelar deferida, em parte. Pedido de reconsideração. (...) Preliminar de não conhecimento do pedido de reconsideração de deferimento de cautelar, porque não fundado em fato novo.

[ADI 2.188 QO, rel. min. Néri da Silveira, j. 14-6-2000, P, DJ de 16-4-2004.]

▪ Proposta a ação direta de inconstitucionalidade, é indisponível seu objeto, parcial ou totalmente, inclusive no que concerne ao objeto da medida cautelar, eventualmente requerida. Considerando, desse modo, em questão de ordem, o pedido de desistência parcial da liminar, tenho a súplica como incabível.

[ADI 2.049 MC, voto do rel. min. Néri da Silveira, j. 14-4-2000, P, DJ de 31-8-2001.]

▪ A eficácia *ex tunc* da medida cautelar não se presume, pois depende de expressa determinação constante da decisão que a defere, em sede de ação direta de inconstitucionalidade. A medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, reveste-se, ordinariamente, de eficácia *ex nunc*, operando, portanto, a partir do momento em que o STF a defere (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia *ex tunc*, em caráter retroativo, com repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86). Para que se outorgue eficácia *ex tunc* ao provimento cautelar, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, impõe-se que o STF assim o determine, expressamente, na decisão que conceder essa medida extraordinária.

[ADI 2.105 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 23-3-2000, P, DJ de 28-4-2000.]

▪ Embora caiba sustentação oral, na sessão de julgamento de pedido de medida cautelar, em ação direta de inconstitucionalidade, como prevê o § 2º do art. 10 da Lei 9.868, de 10-11-1999, nem por isso se torna necessária a inclusão do feito em pauta, como, aliás, também ocorre no julgamento de *habeas corpus* (arts. 131 e 83, III, do RISTF). Basta, em ambos casos, que o legitimado à sustentação, presente à sessão, manifeste à Presidência, no momento próprio, o propósito de fazê-la.

[ADI 2.138 MC-QO, rel. min. Sydney Sanches, j. 16-3-2000, P, DJ de 16-2-2001.]

▪ As informações de que cuida o art. 10 da Lei 9.868/1999 devem ser prestadas em cinco dias, prazo que, ultrapassado, viabiliza o exame do pedido de concessão de liminar.

[ADI 2.099 MC, rel. min. Marco Aurélio, j. 17-12-1999, P, DJ de 19-9-2003.]

▪ A jurisprudência do STF, em circunstâncias semelhantes, tem advertido que o tardio ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, quando já decorrido lapso temporal considerável desde a edição do ato normativo impugnado, desautoriza – não obstante o relevo jurídico da tese deduzida – o reconhecimento da situação configuradora do *periculum in mora*, em ordem, até mesmo, a inviabilizar a concessão da medida cautelar postulada (RTJ 152/692, rel. min. Celso de Mello).

[ADI 1.857 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 28-7-1998, dec. monocrática proferida pelo min. Celso de Mello no exercício da presidência, DJ de 7-8-1998.]

▪ Recurso extraordinário fundado no art. 4º, parágrafo único, da Lei gaúcha 9.117/1990, cuja eficácia foi suspensa pelo STF na ADI 656. Configuração de hipótese em que se impõe a suspensão do julgamento do recurso. Diretriz fixada na oportunidade, pelo Tribunal, no sentido de que deve ser suspenso o julgamento de qualquer processo que tenha por fundamento lei ou ato estatal cuja eficácia tenha sido suspensa, por deliberação da Corte, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, até final julgamento desta.

[RE 168.277 QO, rel. min. Ilmar Galvão, j. 4-2-1998, P, DJ de 29-5-1998.]

▪ (...) é possível – como se entendeu no exame da medida liminar requerida na ADI 568 – utilizar-se do critério da conveniência, em lugar do *periculum in mora*, para a concessão de medida cautelar, ainda quando o dispositivo impugnado já esteja em vigor há alguns anos.

[ADI 1.087 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 1º-2-1995, P, DJ de 7-4-1995.]

▪ A suspensão cautelar da eficácia de preceito normativo pode ter por fundamento razões de conveniência ditadas pela necessidade de preservar a incolumidade da ordem política local e de manter, no plano jurídico-institucional, a harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do estado-membro.

[ADI 834 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 11-2-1993, P, DJ de 2-4-1993.]

## ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

▪ Existência de notório lapso temporal a demonstrar a inatividade do legislador em relação ao cumprimento de inequívoco dever constitucional de legislar, decorrente do comando do art. 18, § 4º, da Constituição. Apesar de existirem no Congresso Nacional diversos projetos de lei apresentados visando à regulamentação do art. 18, § 4º, da Constituição, é possível constatar a omissão inconstitucional quanto à efe-

tiva deliberação e aprovação da lei complementar em referência. As peculiaridades da atividade parlamentar que afetam, inexoravelmente, o processo legislativo, não justificam uma conduta manifestamente negligente ou desidiosa das Casas Legislativas, conduta esta que pode pôr em risco a própria ordem constitucional. A *inertia deliberandi* das Casas Legislativas pode ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

[ADI 3.682, rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-5-2007, P, DJ de 6-9-2007.]

▪ Esta Corte já firmou o entendimento, em face da atual Constituição, de que, quando há a revogação do ato normativo atacado como inconstitucional em ação direta de inconstitucionalidade, esta fica prejudicada por perda de seu objeto. Essa orientação, por identidade de razão, se aplica tanto à ação direta de inconstitucionalidade de ato normativo quanto à ação direta de inconstitucionalidade por omissão de medida destinada a tornar efetiva norma constitucional, sendo que, neste último caso, isso ocorrerá quando a norma revogada for a que necessitava de regulamentação para a sua efetividade.

[ADI 1.836 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 18-6-1998, P, DJ de 4-12-1998.]

▪ Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstando-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional. Desse *non facere* ou *non praestare*, resultará a inconstitucionalidade por omissão, que pode ser total, quando é nenhuma a providência adotada, ou parcial, quando é insuficiente a medida efetivada pelo poder público.

[ADI 1.458 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 23-5-1996, P, DJ de 20-9-1996.]

▪ A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, de que trata o § 2º do art. 103 da nova Constituição Federal, não é de ser proposta para que seja praticado determinado ato administrativo em caso concreto, mas, sim, visa a que seja expedido ato normativo que se torne necessário para o cumprimento de preceito constitucional que, sem ele, não poderia ser aplicado.

[ADI 19, rel. min. Aldir Passarinho, j. 23-2-1989, P, DJ de 14-4-1989.]

## Legitimidade

*Nota: Vide item “Legitimidade” em “Ação Direta de Inconstitucionalidade”.*

Lei 9.868/1999: “Art. 12-A. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade por omissão os legitimados à propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. (Incluído pela Lei 12.063, de 2009).”

## Pedido

▪ Estamos diante de um caso deveras interessante. Temos quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 1.987/DF, ADI 875/DF, ADI 2.727/DF e ADI 3.243/DF) imbricadas por uma evidente relação de conexão, fenômeno que determina o seu julgamento conjunto, conforme a jurisprudência desta Corte (ADI 150 MC, rel. min. Moreira Alves, *DJ* de 9-3-1990). Por outro lado, é possível observar a intenção dos requerentes de estabelecer uma nítida distinção de pedidos: uns pela declaração da inconstitucionalidade por omissão e outros pela declaração da inconstitucionalidade (por ação). (...) O quadro aqui revelado, portanto, está a demonstrar uma clara imbricação de pedidos e causas de pedir e, dessa forma, a evidenciar a patente fungibilidade que pode existir entre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. (...) No STF, atualmente, todas as ações possuem uma classe específica de autuação: ação direta de inconstitucionalidade (ADI); ação declaratória de constitucionalidade (ADC); ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO); e arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Portanto, ante a aparente confusão inicialmente verificada nos diversos pedidos, como demonstrado, e tendo em vista a patente defasagem da jurisprudência até então adotada pelo Tribunal, temos aqui uma valiosa oportunidade para superarmos o antigo entendimento e reconhecermos o caráter fungível entre as ações.

[ADI 875; ADI 1.987; ADI 2.727, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-2-2010, P, *DJE* de 30-4-2010.]

▪ Impossibilidade jurídica do pedido de conversão do mandado de injunção em ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

[MI 395 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 27-5-1992, P, *DJ* de 11-9-1992.]

## Procedimento

*Nota: Vide item “Procedimento” em “Ação Direta de Inconstitucionalidade”.*

Lei 9.868/1999: “Art. 12-E. Aplicam-se ao procedimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, no que couber, as disposições constantes da Seção I do Capítulo II desta Lei. (Incluído pela Lei 12.063, de 2009).”

## Medida cautelar

▪ Conforme relatado e claramente exposto pelo autor da presente ação, a quem louvo pela iniciativa cidadã de ajuizar a presente ação, estamos diante de caso de inatividade legislativa referente a regulamentação de norma constitucional, na espécie, do art. 27 da EC 19, de 4 de junho de 1998, o qual determinou a elaboração, pelo Congresso Nacional, dentro de 120 dias, da lei de defesa do usuário de serviços públicos. (...) Nesse caso, o legislador tem o dever jurídico de legislar, por força de expresse mandamento constitucional e, no caso de inércia, configurada está a omissão inconstitucional. (...) A não edição da referida disciplina legal, dentro do prazo estabelecido constitucionalmente, ou mesmo de um prazo razoável, consubstancia autêntica violação da ordem constitucional. (...) Nesses termos, acolho a sugestão do autor da demanda e fixo o prazo razoável de 120 dias para a edição da lei em questão, tendo em vista ter sido esse o prazo definido no próprio art. 27 da EC 19/1998. (...) Por certo, o prazo aqui indicado não tem por objetivo resultar em interferência desta Corte na esfera de atribuições dos demais Poderes da República. Antes, há de expressar como que um apelo ao legislador para que supra a omissão inconstitucional concernente a matéria tão relevante para a cidadania brasileira – a defesa dos usuários de serviços públicos no País.

[ADO 24 MC, rel. min. Dias Toffoli, j. 1º-7-2013, dec. monocrática, DJE de 1º-8-2013.]

## AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

▪ Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do STF, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, resolvendo questão de ordem suscitada pelo ministro Moreira Alves (relator), em declarar, incidentemente, a constitucionalidade da redação dada à letra *a* do inciso I do art. 102 da Constituição Federal de 1988 pela EC 3/1993, bem como do § 2º, acrescentado ao mencionado art. 102 pela mesma emenda constitucional e, ainda, dos votos dos ministros relator e Francisco Rezek, estabelecer, para a referida ação declaratória de constitucionalidade, até lei específica que a discipline, o processo proposto no voto do relator e dos ministros Sepúlveda Pertence e Ilmar Galvão, que, em parte, divergiam desse procedimento, nos termos dos votos que proferiram.

[ADC 1 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 27-10-1993, P, DJ de 16-6-1995.]



## Legitimidade

*Nota: Vide item “Legitimidade” em “Ação Direta de Inconstitucionalidade”.*

A EC 45/2004 ampliou o rol de legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade.

CF/1988: “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade.” (Redação da EC 45/2004)

## Parâmetro e objeto

▪ Trata-se de ação declaratória de constitucionalidade ajuizada pela (...), “entidade civil sem fins lucrativos, de âmbito nacional”. Afirma a autora que cabe “ao STF o dever e a obrigação de declarar a constitucionalidade ou não do Artigo 5º Parágrafo LXXVII-CF” (...). (...) Esse o relatório, passo a decidir. Fazendo-o, avanço, sem demora, para assentar que a alínea *a* do inciso I do art. 102 da Constituição Federal institui a ação declaratória de constitucionalidade, tão somente, de “lei ou ato normativo federal”. Portanto, não se presta à declaração de constitucionalidade de dispositivo da própria Constituição, em sua redação originária. Isso posto, indefiro liminarmente a petição inicial, o que faço com fundamento no art. 15 da Lei 9.868/1999.

[ADC 22, rel. min. Carlos Britto, j. 4-8-2009, dec. monocrática, DJE de 13-8-2009.]

▪ Conclui-se, pois, até mesmo em função da própria jurisprudência do STF (RTJ 169/763, rel. min. Paulo Brossard), que, na aferição, em abstrato, da constitucionalidade de determinado ato normativo, assume papel relevante o vínculo de ordem temporal, que supõe a existência de uma relação de contemporaneidade entre padrões constitucionais de confronto, ainda em regime de plena e atual vigência, de um lado, e os atos estatais hierarquicamente inferiores questionados em face da Lei Fundamental, de outro.

[ADC 8, rel. min. Celso de Mello, j. 19-5-2004, dec. monocrática, DJ de 24-5-2004.]

▪ Compreendo (...) que é cabível ação declaratória de constitucionalidade de medida provisória, não obstante o prazo de validade do diploma, a teor do parágrafo único do art. 62 da Constituição. Decerto, as medidas provisórias, que são editadas com força de lei, conforme o art. 62, *caput*, da Constituição, atendem ao pressuposto do art. 102, I, *a*, do Estatuto Maior, quando confere ao STF competência para processar e julgar, originariamente, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. Se porventura cessar a eficácia da medida provisória, objeto de ação declaratória de constitucionalidade, prejudicado ficará o feito de controle concentrado de sua validade eventualmente em curso.

[ADC 9 MC, voto do rel. min. Néri da Silveira, j. 28-6-2001, P, DJ de 23-4-2004.]

- A delimitação do objeto da ação declaratória de constitucionalidade não se adstringe aos limites do objeto fixado pelo autor, mas estes estão sujeitos aos lindes da controvérsia judicial que o autor tem que demonstrar.  
[ADC 1, rel. min. Moreira Alves, j. 1º-12-1993, P, *DJ* de 16-6-1995.]

## Pedido

- O direito conta com instrumentos, expressões e vocábulos com sentido próprio, não cabendo a mesclagem, quando esta se faz a ponto de ensejar regime diverso, construção que não se afina com o arcabouço normativo. Há de se distinguir a ação direta de inconstitucionalidade da ação declaratória de constitucionalidade. São irmãs, cujo alcance é chegar-se à conclusão quer sobre o vício, quer sobre a harmonia do texto em questão com a Carta da República. O que as difere é o pedido formulado. Na ação direta de inconstitucionalidade, requer-se o reconhecimento do conflito do ato atacado com a Constituição Federal, enquanto, na declaratória de constitucionalidade, busca-se ver proclamada a harmonia. A nomenclatura de cada qual das ações evidencia tal diferença. Pois bem, os arts. 13 e seguintes e, como dito, especialmente o 14, todos da Lei 9.868/1999, cuidam da ação declaratória de constitucionalidade, e o pedido formulado neste processo não a revela. A ambiguidade que pode suscitar o pleito de julgamento visando à interpretação conforme a Carta longe fica de implicar a confusão. Se julgado procedente, chega-se, sem redução do texto, ao afastamento de regência tida por inconstitucional (...).  
[ADI 3.324, voto do rel. min. Marco Aurélio, j. 16-12-2004, P, *DJ* de 5-8-2005.]

## Procedimento

- A Lei 9.868/1999 estabelece, em seu art. 14, que a petição inicial da ação declaratória de constitucionalidade indicará “III – a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória”. Essa comprovação é imprescindível, pois constitui elemento fundamental para que a ação possa ser recebida e conhecida. Sem ela a petição é inepta, por carcer de elemento essencial legalmente exigido. O STF decidiu, na ADC 1, que a comprovação da existência de dissídio judicial relevante é requisito imprescindível para o conhecimento da ação: (...). (...) Na espécie em foco, não houve sequer referência a qualquer controvérsia judicial que esteja a causar insegurança na matéria arguida. A autora não fez anexar decisões que, contraditórias ou divergentes, tivessem a provocar insegurança de modo a determinar a apreciação do caso, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, como é a ação declaratória. Não fosse bastante a carência da comprovação de

existência de controvérsia judicial relevante para conduzir à conclusão da inépcia da petição inicial, é de relevo anotar também que a ação ajuizada não busca, efetivamente, o controle abstrato de constitucionalidade, mas decisão judicial relativa a interesses subjetivos específicos, o que também impede o prosseguimento do feito, como é pacificado na jurisprudência do STF: (...).

[ADC 15, rel. min. Cármen Lúcia, j. 15-3-2007, dec. monocrática, DJ de 27-3-2007.]

▪ O ajuizamento da ação declaratória de constitucionalidade, que faz instaurar processo objetivo de controle normativo abstrato, supõe a existência de efetiva controvérsia judicial em torno da legitimidade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal. Sem a observância desse pressuposto de admissibilidade, torna-se inviável a instauração do processo de fiscalização normativa *in abstracto*, pois a inexistência de pronunciamentos judiciais antagônicos culminaria por converter a ação declaratória de constitucionalidade em um inadmissível instrumento de consulta sobre a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal, descaracterizando, por completo, a própria natureza jurisdicional que qualifica a atividade desenvolvida pelo STF. O STF firmou orientação que exige a comprovação liminar, pelo autor da ação declaratória de constitucionalidade, da ocorrência, “em proporções relevantes”, de dissídio judicial cuja existência – precisamente em função do antagonismo interpretativo que dele resulta – faça instaurar, ante a elevada incidência de decisões que consagram teses conflitantes, verdadeiro estado de insegurança jurídica, capaz de gerar um cenário de perplexidade social e de provocar grave incerteza quanto à validade constitucional de determinada lei ou ato normativo federal.

[ADC 8 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 13-10-1999, P, DJ de 4-4-2003.]

= ADC 1, rel. min. Moreira Alves, j. 1º-12-1993, P, DJ de 16-6-1995

## Medida cautelar

▪ (...) a matéria aqui cuidada é objeto de trâmite judicial há mais de trinta anos, sem que a ora interessada consiga receber o que o Poder Judiciário, em instâncias próprias e competentes, já lhe assegurou ser de direito. Essa postergação contraria todos os princípios de ética constitucional que o Estado de Direito tem como fundamentos. O princípio da jurisdição materializa-se como uma das garantias fundamentais do jurisdicionado, pelo qual lhe é assegurado ter seus litígios solucionados pelo Estado, detentor do monopólio da jurisdição. (...) Por esses motivos, sem desconhecer os efeitos da decisão proferida pelo STF naquela ação de controle concentrado de constitucionalidade, em cumprimento ao princípio da jurisdição, entendo não ser

razoável, no caso vertente, que se determine a suspensão do Processo 640/1977 e se imponha à parte que aguarde o julgamento do mérito da ADC 11/DF.

[Rcl 5.758, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 13-5-2009, P, *DJE* de 7-8-2009.]

= Rcl 5.816, rel. min. Ellen Gracie, j. 3-8-2009, dec. monocrática, *DJE* de 7-8-2009

= Rcl 7.858, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 1º-9-2009, dec. monocrática, *DJE* de 14-9-2009

▪ A proposta efetuada possibilita que a liminar deferida no recurso extraordinário, possuidor de balizas subjetivas próprias, alcance processos diversos em curso em qualquer juizado do País. O preceito ganha alcance superlativo, dando ao relator no STF incumbência que extravasa os limites subjetivos do processo a ele distribuído. Implica a possibilidade de atuar em situação idêntica à prevista quanto ao processo objetivo revelador da ação declaratória de constitucionalidade, no que o art. 21 da Lei 9.868/1999 estabelece – talvez mesmo diante da circunstância de tratar-se de processo objetivo – a possibilidade de o Plenário, e não o relator, suspender, em medida cautelar, o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo. Descabe estender a previsão, via norma regimental, ao âmbito do processo subjetivo, ao recurso extraordinário, com a peculiaridade de ter-se a atuação do relator.

[RE 449.245, rel. min. Marco Aurélio, j. 27-4-2005, dec. monocrática, *DJ* de 25-5-2005.]

▪ No quadro de evolução da nossa jurisdição constitucional, parece difícil aceitar o efeito vinculante em relação à cautelar na ação declaratória de constitucionalidade e deixar de admiti-lo em relação à liminar na ação direta de inconstitucionalidade. Na primeira hipótese, tal como resulta do art. 21 da Lei 9.868, de 1999, tem-se a suspensão do julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou ato normativo objeto da ação declaratória até seu término; na segunda, tem-se a suspensão de vigência da lei questionada na ação direta e, por isso, do julgamento de todos os processos que envolvam a aplicação da lei discutida. Assim, o sobrestamento dos processos, ou pelo menos das decisões ou julgamentos que envolvam a aplicação da lei que teve a sua vigência suspensa em sede de ação direta de inconstitucionalidade, haverá de ser uma das consequências inevitáveis da liminar em ação direta. Em outras palavras, a suspensão cautelar da norma afeta sua vigência provisória, o que impede que os tribunais, a administração e outros órgãos estatais apliquem a disposição que restou suspensa.

[Rcl 2.256, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 11-9-2003, P, *DJ* de 30-4-2004.]

▪ Em primeiro lugar, registre-se o efeito inverso do pretendido com a liminar na ação declaratória de constitucionalidade. Os juízos, submetidos apenas aos ditames constitucionais e àqueles próprios à consciência, continuaram exercendo o ofício judicante com independência. Daí o número jamais visto de reclamações. Também há de ter-se presente que a recente Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, acabou

por revelar o alcance possível da liminar na declaratória de constitucionalidade, fazendo-o considerado o teor do art. 21. O STF, por decisão da maioria absoluta de seus membros, pode deferir pedido cautelar na ação declaratória de constitucionalidade consistente na determinação de que os juízes e os tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo. Uma coisa é a suspensão, em si, dos processos, outra é determinar que os órgãos julguem desta ou daquela forma, deixando, assim, de atuar segundo o livre convencimento. Entretanto, há outros obstáculos à concessão da liminar. O efeito vinculante concernente às declaratórias de constitucionalidade está, em bom vernáculo, limitado às decisões definitivas de mérito. Atente-se para o teor da Constituição Federal, no que disciplina a espécie: as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo (§ 2º do art. 102).

[Rcl 1.222 MC, rel. min. Marco Aurélio, j. 24-2-2000, dec. monocrática, DJ de 2-3-2000.]

- O STF dispõe de competência para exercer, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, o poder geral de cautela de que se acham investidos todos os órgãos judiciários, independentemente de expressa previsão constitucional. A prática da jurisdição cautelar, nesse contexto, acha-se essencialmente vocacionada a conferir tutela efetiva e garantia plena ao resultado que deverá emanar da decisão final a ser proferida no processo objetivo de controle abstrato. (...) O provimento cautelar deferido, pelo STF, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, além de produzir eficácia *erga omnes*, reveste-se de efeito vinculante, relativamente ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário.

[ADC 8 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 13-10-1999, P, DJ de 4-4-2003.]

## ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

- O Plenário, em conclusão de julgamento no qual se discutiu o direito a diferenças de correção monetária de depósitos em cadernetas de poupança, por alegados expurgos inflacionários decorrentes dos efeitos dos planos econômicos denominados Bresser, Verão, Collor I e Collor II, homologou acordo firmado entre poupadores e instituições financeiras – exceto no que tange ao Plano Collor I (*Informativos* 730 e 748). (...) O Colegiado, inicialmente, considerou viável o acordo no âmbito de processo objetivo. Esclareceu haver, no bojo da ação, notável conflito intersubjetivo, que comporta solução por meio de acordo apresentado para homologação. Assim, ao

homologá-lo, o STF não chancela nenhuma interpretação peculiar dada à lei. Pelo contrário, não obstante o ajuste veicule diversas teses jurídicas, a homologação não as alcança, nem as legitima, e abrange apenas as disposições patrimoniais firmadas no âmbito de disponibilidade das partes. Portanto, a homologação apenas soluciona um incidente processual, para dar maior efetividade à prestação jurisdicional. O Tribunal assinalou, ainda, que a ausência de disposição normativa expressa no que concerne a associações privadas não afasta a viabilidade do acordo. Isso porque a existência de previsão explícita unicamente quanto aos entes públicos diz respeito ao fato de que somente podem fazer o que a lei determina, ao passo que aos entes privados é dado fazer tudo que a lei não proíbe. Estabeleceu haver cinco pontos passíveis de exame pelo julgador quanto à viabilidade do acordo: a) se realmente houve declaração de vontade de reconhecer o pedido, de renunciar ao direito ou de ajustar mútuas concessões entre as partes; b) se a matéria comporta ato de disposição; c) se os contratantes são titulares do direito do qual dispõem total ou parcialmente; d) se são capazes de transigir; e e) se estão adequadamente representados.

[ADPF 165, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 1º-3-2018, P, *Informativo* 892.]

▪ A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi concebida pela Lei 9.882/1999 para servir como um instrumento de integração entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando que atos estatais antes insuscetíveis de apreciação direta pelo STF, tais como normas pré-constitucionais ou mesmo decisões judiciais atentatórias a cláusulas fundamentais da ordem constitucional, viessem a figurar como objeto de controle em processo objetivo. A despeito da maior extensão alcançada pela vertente objetiva da jurisdição constitucional com a criação da nova espécie de ação constitucional, a Lei 9.882/1999 exigiu que os atos impugnáveis por meio dela encerrassem um tipo de lesão constitucional qualificada, simultaneamente, pela sua (a) relevância (porque em contravenção direta com paradigma constitucional de importância fundamental) e (b) difícil reversibilidade (porque ausente técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia.)

[ADPF 127, rel. min. Teori Zavascki, j. 25-2-2014, dec. monocrática, *DJE* de 28-2-2014.]

▪ À arguição de descumprimento de preceito fundamental é possível aplicar, por analogia, as regras contidas na Lei 9.868/1999, que dispõe sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

[ADPF 156, rel. min. Cármen Lúcia, j. 19-12-2008, dec. monocrática, *DJE* de 6-2-2009.]

▪ Começo por confirmar o que tenho dito a respeito da natureza jurídica da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Ela ostenta uma multifuncionalidade legal que me parece de duvidosa constitucionalidade. Entretanto, como

se encontra pendente de julgamento a ADI 2.231/DF, manejada, especificamente, contra a lei instituidora dela própria, ADPF (Lei 9.982/1999), e tomando em linha de conta o fato de que há decisões plenárias a prestigiar os desígnios da mesma Lei 9.882/1999, que tenho feito? Tenho-me rendido ao princípio constitucional da presunção de validade dos atos legislativos, de modo a momentaneamente acatar o instituto da ADPF tal como positivamente gizado. Logo, a ADPF como ferramenta processual apta a ensejar tanto a abertura do processo de controle concentrado de constitucionalidade quanto a instauração do processo de controle desconcentrado (comumente designado por “difuso” e em caráter “incidental”), ambos de índole jurisdicional. Alcançando, no mesmo tom, assim os atos do poder público editados anteriormente à Constituição como os de edição a ela posterior. Mais ainda, quer os atos procedentes da União e dos estados, quer os originários dos municípios brasileiros. E com a força ambivalente, enfim, de reparar ou até mesmo prevenir lesão ao tipo de enunciado normativo-constitucional a que ela, ADPF, se destina salvaguardar. [ADPF 111, rel. min. Carlos Britto, j. 27-9-2007, dec. monocrática, DJ de 4-10-2007.]

▪ (...) o desenvolvimento do princípio da subsidiariedade, ou da ideia da inexistência de outro meio eficaz, dependerá da interpretação que o STF venha a dar à lei. (...) À primeira vista, poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar a eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no direito alemão (recurso constitucional) e no direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático. De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo, deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade – inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão –, contido no § 1º do art. 4º da Lei 9.882/1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global. Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata. (...) Nesse cenário, tendo em vista o caráter acentuatadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Destarte, assumida a plausibilidade da alegada violação ao preceito constitucional, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em

sentido contrário, em princípio, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da ADPF. (...) Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, *a priori*, a utilização da ADPF. Até porque o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva. Nessas hipóteses, ante a inexistência de processo de índole objetiva, apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigurar-se-ia integralmente aplicável a ADPF. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de um sem número de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias. (...) Desse modo, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais – vias processuais ordinárias – não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, tal como explicitado, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia. (...) Como o instituto da ADPF assume feição eminentemente objetiva, o juízo de relevância deve ser interpretado como requisito implícito de admissibilidade do pedido. Seria possível admitir, em tese, a propositura de ADPF diretamente contra ato do poder público, nas hipóteses em que, em razão da relevância da matéria, a adoção da via ordinária acarrete danos de difícil reparação à ordem jurídica. O caso em apreço, contudo, revela que as medidas ordinárias à disposição da ora requerente – e não utilizadas – poderiam ter plena eficácia. Ressalte-se que a fórmula da relevância do interesse público, para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão), está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro. No presente caso, afigura-se de solar evidência a falta de relevância jurídica para a instauração da ADPF. Assim, tendo em vista a existência, pelo menos em tese, de outras medidas processuais cabíveis e efetivas para questionar os atos em apreço, entendo que o conhecimento do presente pedido de ADPF não é compatível com uma interpretação adequada do princípio da subsidiariedade. (...) Consequentemente, nego seguimento ao presente pedido de arguição de descumprimento de preceito fundamental por entender que a postulação é manifestamente incabível, nos termos e do art. 21, § 1º, do RISTF. Por conseguinte, declaro o prejuízo do pedido de medida liminar postulado.

[ADPF 76, rel. min. Gilmar Mendes, j. 13-2-2006, dec. monocrática, *DJ* de 20-2-2006.]

= ADPF 33 MC, voto do min. Gilmar Mendes, j. 29-10-2003, P, *DJ* de 6-8-2004.



## Preceito fundamental

▪ A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (pelo menos, ao da segurança jurídica), o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da arguição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria ideia de prestação judicial efetiva. Ademais, a ausência de definição da controvérsia – ou a própria decisão prolatada pelas instâncias judiciais – poderá ser a concretização da lesão a preceito fundamental. Em um sistema dotado de órgão de cúpula, que tem a missão de guarda da Constituição, a multiplicidade ou a diversidade de soluções pode constituir-se, por si só, em uma ameaça ao princípio constitucional da segurança jurídica e, por conseguinte, em uma autêntica lesão a preceito fundamental.

[ADPF 33 MC, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-10-2003, P, DJ de 6-8-2004.]

▪ Parâmetro de controle. É muito difícil indicar, *a priori*, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento. Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional. Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, entre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição, quais sejam a forma federativa de Estado, a separação de Poderes e o voto direto, secreto, universal e periódico. Por outro lado, a própria Constituição explicita os chamados “princípios sensíveis”, cuja violação pode dar ensejo à decretação de intervenção federal nos estados-membros (art. 34, VII). É fácil ver que a amplitude conferida às cláusulas pétreas e a ideia de unidade da Constituição (*Einheit der Verfassung*) acabam por colocar parte significativa da Constituição sob a proteção dessas garantias. (...) O efetivo conteúdo das “garantias de eternidade” somente será obtido mediante esforço hermenêutico. Apenas essa atividade poderá revelar os princípios constitucionais que, ainda que não contemplados expressamente nas cláusulas pétreas, guardam estreita vinculação com os princípios por elas protegidos e estão, por isso, cobertos pela garantia de imutabilidade que delas dimana. Os princípios merecedores de proteção, tal como enunciados normalmente nas chamadas “cláusulas pétreas”, parecem despidos de conteúdo específico. (...) Essa orientação, consagrada por esta Corte para os chamados “princípios sensíveis”, há de se aplicar à concretização das cláusulas pétreas e, também, dos chamados “preceitos fundamentais”. É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e

nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. (...) Destarte, um juízo mais ou menos seguro sobre a lesão de preceito fundamental consistente nos princípios da divisão de Poderes, da forma federativa do Estado ou dos direitos e garantias individuais exige, preliminarmente, a identificação do conteúdo dessas categorias na ordem constitucional e, especialmente, das suas relações de interdependência. Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio. Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.

[ADPF 33 MC, voto do min. Gilmar Mendes, j. 29-10-2003, P, DJ de 6-8-2004.]

▪ Compete ao STF o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental.

[ADPF 1 QO, rel. min. Néri da Silveira, j. 3-2-2000, P, DJ de 7-11-2003.]

## Subsidiariedade

▪ No que se refere à subsidiariedade, a Lei 9.882/1999 impõe que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente será admitida se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade (art. 4º, § 1º). Como observei na decisão monocrática, anoto que, em relação a esse requisito, o STF vem admitindo o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental nos casos que envolvam a aplicação direta da Constituição e a alegação de contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial ou controvérsia sobre interpretação adotada pelo Judiciário que não cuide de simples aplicação de lei ou normativo infraconstitucional. Nesse sentido, merece destaque a ADPF 101 (rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 24-6-2009), ajuizada contra decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados de qualquer espécie. Também a ADPF 144 (rel. min. Celso de Mello, julgamento em 6-8-2008), a propósito da inelegibilidade de pessoas condenadas em primeiro grau, estava voltada a questões sobre a interpretação adotada pelos diversos órgãos judiciais. Ademais, não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Até porque, entre nós, o instituto assume feição marcadamente objetiva. Sendo assim, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais não poderá servir de

óbice à formulação da arguição de descumprimento. Ao contrário, a multiplicação de processos e decisões sobre um dado tema constitucional reclama, as mais das vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.

[ADPF 387, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 23-3-2017, P, *DJE* de 25-10-2017.]

▪ Não tendo sido atendido o pleito da autora, pretendem as arguentes transformar a ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) em uma espécie de recurso inominado com efeito suspensivo alheio à relação processual originária, contornando todo o sistema processual vigente. Assim, tenho que o presente pedido de ADPF é incompatível com interpretação adequada do princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), mormente se considerada a inexistência de trânsito em julgado da ação civil pública referida, com a possibilidade de adoção da tese suscitada pela autora quando do julgamento do seu mérito. [ADPF 202, rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-12-2009, dec. monocrática, *DJE* de 2-2-2010.]

▪ Há (...) óbice intransponível ao conhecimento da presente arguição, relativo ao requisito de admissibilidade exigido pelo disposto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, consubstanciado na existência de outro instrumento de controle concentrado de normas, já regularmente deflagrado nesta Corte, apto a sanar, em tese e de maneira eficaz, a alegada situação de lesividade. A simultaneidade de tramitações de ação direta de inconstitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental, portadoras de mesmo objeto, é, por si só, essencialmente incompatível com a cláusula de subsidiariedade que norteia o instituto da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

[ADPF 191, rel. min. Ellen Gracie, j. 22-9-2009, dec. monocrática, *DJE* de 28-9-2009.]

▪ Constitucionalidade de atos normativos proibitivos da importação de pneus usados. (...) Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação.

[ADPF 101, rel. min. Cármen Lúcia, j. 24-6-2009, P, *DJE* de 4-6-2012.]

▪ Subsidiariedade. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o cabimento pressupõe a inexistência de outro meio judicial para afastar lesão decorrente de ato do poder público – gênero.

[ADPF 172 MC-REF, rel. min. Marco Aurélio, j. 10-6-2009, P, DJE de 21-8-2009.]

= ADPF 141 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 12-5-2010, P, DJE de 18-6-2010

▪ Este instituto de controle concentrado de constitucionalidade não tem como função desconstituir coisa julgada. A arguição de descumprimento de preceito fundamental é regida pelo princípio da subsidiariedade, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado. A ação tem como objeto normas que não se encontram mais em vigência. (...) A admissão da presente ação afrontaria o princípio da segurança jurídica. [ADPF 134 AgR-terceiro, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 3-6-2009, P, DJE de 7-8-2009.]

▪ Lei de Imprensa. Adequação da ação. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, fórmula processual subsidiária do controle concentrado de constitucionalidade, é via adequada à impugnação de norma pré-constitucional. Situação de concreta ambiência jurisdicional timbrada por decisões conflitantes. Atendimento das condições da ação.

[ADPF 130, rel. min. Carlos Britto, j. 30-4-2009, P, DJE de 6-11-2009.]

▪ Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), com pedido de medida liminar, ajuizada pelo presidente da República, em que se busca a declaração de inconstitucionalidade de decisões judiciais que autorizaram ou mantiveram penhora sobre bens da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), com base em suposta lesão aos arts. 5º, *caput*, e 100 da Constituição. (...) Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999, cabe a ADPF para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do poder público, também, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição (normas pré-constitucionais). A ADPF configura instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, nos termos do art. 102, § 1º, da Constituição, combinado com o disposto na Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos. Não se pode, com efeito, ampliar o alcance da ADPF, sob pena de transformá-la em verdadeiro sucedâneo ou substitutivo de recurso próprio, ajuizado diretamente perante o órgão máximo do Poder Judiciário. Ademais, mesmo que superados tais óbices ao conhecimento da presente ação, cumpre recordar que o ajuizamento da ADPF rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional

pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado (cf. ADPF 3/CE, rel. min. Sydney Sanches, ADPF 12/DF e 13/SP, ambas de relatoria do min. Ilmar Galvão, ADPF 129/DF, de minha relatoria). Na espécie, verifico que a questão discutida nos autos refoge ao âmbito cognitivo da ADPF ante a incidência do princípio da subsidiariedade, bem como de questões infraconstitucionais.

[ADPF 145, min. Ricardo Lewandowski, j. 2-2-2009, dec. monocrática, *DJE* de 9-2-2009.]

▪ No caso em exame (...) não estão presentes as circunstâncias que permitem o abrandamento da regra de subsidiariedade. Inicialmente, não foi afastada a existência de outros instrumentos judiciais eficazes para reparar a situação tida por lesiva ao preceito fundamental. (...) Por se voltar contra uma única decisão proferida em processo de natureza subjetiva, enquanto ainda pendente o julgamento do agravo de instrumento (em agravo regimental) e de medida cautelar relativa ao recurso extraordinário (em agravo regimental), esta arguição de descumprimento de preceito fundamental opera, neste momento, como verdadeiro sucedâneo de tais recursos ou das medidas tendentes a conferir-lhes tutela recursal. Ante o exposto, com base no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, indefiro a petição inicial desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.

[ADPF 157 MC, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 15-12-2008, dec. monocrática, *DJE* de 19-12-2008.]

▪ A possibilidade de instauração, no âmbito do estado-membro, de processo objetivo de fiscalização normativa abstrata de leis municipais contestadas em face da Constituição estadual (CF, art. 125, § 2º) torna inadmissível, por efeito da incidência do princípio da subsidiariedade (Lei 9.882/1999, art. 4º, § 1º), o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que, nesse processo de controle abstrato de normas locais, permite-se, ao tribunal de justiça estadual, a concessão, até mesmo *in limine*, de provimento cautelar neutralizador da suposta lesividade do diploma legislativo impugnado, a evidenciar a existência, no plano local, de instrumento processual de caráter objetivo apto a sanar, de modo pronto e eficaz, a situação de lesividade, atual ou potencial, alegadamente provocada por leis ou atos normativos editados pelo município. Doutrina. Precedentes. (...) A mera possibilidade de utilização de outros meios processuais, contudo, não basta, só por si, para justificar a invocação do princípio da subsidiariedade, pois, para que esse postulado possa legitimamente incidir – impedindo, desse modo, o acesso imediato à arguição de descumprimento de preceito fundamental –, revela-se essencial que os instrumentos disponíveis mostrem-se capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se busca obstar com o ajuizamento desse *writ* constitucional. (...) Incide, na espécie, por isso mesmo, o pressuposto negativo de admissibilidade a que se refere o art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, circunstância essa que

torna plenamente invocável, no caso, a cláusula da subsidiariedade, que atua – ante as razões já expostas – como causa obstativa do ajuizamento, perante esta Suprema Corte, da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Sendo assim, tendo em consideração as razões invocadas, não conheço da presente ação constitucional, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de medida liminar.

[ADPF 100 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 15-12-2008, dec. monocrática, *DJE* de 18-12-2008.]

= ADPF 212, rel. min. Ayres Britto, j. 12-5-2010, dec. monocrática, *DJE* de 25-5-2010

▪ (...) a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) configura instrumento de controle abstrato de constitucionalidade de normas, nos termos do art. 102, § 1º, da Constituição, combinado com o disposto na Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que não pode ser utilizado para a solução de casos concretos, nem tampouco para desbordar os caminhos recursais ordinários ou outras medidas processuais para afrontar atos tidos como ilegais ou abusivos. Não se pode, com efeito, ampliar o alcance da ADPF, sob pena de transformá-la em verdadeiro sucedâneo ou substitutivo de recurso próprio, ajuizado diretamente perante o órgão máximo do Poder Judiciário. Ademais, mesmo que superados tais óbices ao conhecimento da presente ação, cumpre recordar que o ajuizamento da ADPF rege-se pelo princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, a significar que a admissibilidade desta ação constitucional pressupõe a inexistência de qualquer outro meio juridicamente idôneo apto a sanar, com efetividade real, o estado de lesividade do ato impugnado (cf. ADPF 3/CE, rel. min. Sydney Sanches, ADPF 12/DF e 13/SP, ambas de relatoria do min. Ilmar Galvão, ADPF 129/DF, de minha relatoria).

[ADPF 155 MC, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-12-2008, dec. monocrática, *DJE* de 11-12-2008.]

▪ O diploma legislativo em questão – tal como tem sido reconhecido por esta Suprema Corte (*RTJ* 189/395-397, *v.g.*) – consagra o princípio da subsidiariedade, que rege a instauração do processo objetivo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, condicionando o ajuizamento dessa especial ação de índole constitucional à ausência de qualquer outro meio processual apto a sanar, de modo eficaz, a situação de lesividade indicada pelo autor: (...) O exame do precedente que venho de referir (*RTJ* 184/373-374, rel. min. Celso de Mello) revela que o princípio da subsidiariedade não pode – nem deve – ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República. (...) Daí a prudência com que o STF deve interpretar a regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, em ordem a permitir que a utilização dessa nova ação constitucional

possa efetivamente prevenir ou reparar lesão a preceito fundamental causada por ato do poder público. Não é por outra razão que esta Suprema Corte vem entendendo que a invocação do princípio da subsidiariedade, para não conflitar com o caráter objetivo de que se reveste a arguição de descumprimento de preceito fundamental, supõe a impossibilidade de utilização, em cada caso, dos demais instrumentos de controle normativo abstrato: (...) A pretensão ora deduzida nesta sede processual, que tem por objeto normas legais de caráter pré-constitucional, exatamente por se revelar insuscetível de conhecimento em sede de ação direta de inconstitucionalidade (*RTJ* 145/339, rel. min. Celso de Mello – *RTJ* 169/763, rel. min. Paulo Brossard – *ADI* 129/SP, rel. p/ o acórdão min. Celso de Mello, *v.g.*), não encontra obstáculo na regra inscrita no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, o que permite – satisfeita a exigência imposta pelo postulado da subsidiariedade – a instauração deste processo objetivo de controle normativo concentrado. Reconheço admissível, pois, sob a perspectiva do postulado da subsidiariedade, a utilização do instrumento processual da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

[*ADPF* 126 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 19-12-2007, dec. monocrática, *DJE* de 1º-2-2008.]

- A circunstância de não ter obtido êxito nos requerimentos de medida liminar em duas instâncias do Judiciário estadual não é suficiente para afastar o requisito da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental será subsidiária e, portanto, cabível se não houver outro meio eficaz de sanar a lesividade, não estando a eficácia da medida judicial utilizada condicionada à sua procedência. [*ADPF* 228, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-8-2011, dec. monocrática, *DJE* de 12-8-2011.]

## Legitimidade ativa

- Legitimidade da Associação Nacional dos Procuradores do Estado e do Distrito Federal (ANAPE) para ajuizar ação de descumprimento de preceito fundamental visando à invalidação da Lei 4.983/1989, do estado do Maranhão, que estabelece equiparação remuneratória entre procuradores do estado e delegados de polícia. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a Anape tem legitimidade para propor ações de controle de abstrato em que se discute a equiparação remuneratória entre procuradores de estado e outras categorias. Precedente: *ADPF* 97, rel. min. Rosa Weber, julgamento em 21-8-2014.

[*ADPF* 328 AgR, rel. p/ o ac. min. Roberto Barroso, j. 18-8-2016, P, *DJE* de 13-10-2016.]

▪ Não é parte legítima para a proposição de arguição de descumprimento de preceito fundamental a associação que congrega mero segmento do ramo das entidades das empresas prestadoras de energia elétrica. Precedentes.

[ADPF 93 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 20-5-2009, P, DJE de 7-8-2009.]

▪ O arguente, pessoa natural, bacharel em Direito não inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, diz estar legitimado para propor a ação, tendo em conta a inconstitucionalidade do veto presidencial ao inciso II do art. 2º da Lei 9.882/1999. (...) Surge o duplo defeito formal. O primeiro faz-se ligado à legitimação para a propositura da ação. Podem propor a arguição de descumprimento de preceito fundamental os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade – art. 2º da Lei 9.882/1999 –, e entre estes, consoante o art. 103 da Carta Federal, não estão incluídos os cidadãos. O segundo obstáculo diz respeito à capacidade postulatória. Tem-na o bacharel em Direito inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil.

[ADPF 163, rel. min. Marco Aurélio, j. 4-2-2009, dec. monocrática, DJE de 11-2-2009.]

= ADPF 226 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 9-6-2011, P, DJE de 27-6-2011

= ADPF 11 AgR, rel. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, j. 18-11-2004, P, DJ de 5-8-2005

▪ Legitimidade. Ativa. Inexistência. Ação por descumprimento de preceito fundamental. Prefeito municipal. Autor não legitimado para ação direta de inconstitucionalidade. Ilegitimidade reconhecida. Negativa de seguimento ao pedido. Recurso, ademais, impertinente. Agravo improvido. Aplicação do art. 2º, I, da Lei federal 9.882/1999. Precedentes. Quem não tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade não a tem para ação de descumprimento de preceito fundamental.

[ADPF 148 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 3-12-2008, P, DJE de 6-2-2009.]

▪ (...) pessoas físicas, estranhas ao rol exaustivo inscrito no art. 103 da Carta Política, não dispõem de qualidade para agir, perante o STF, em sede de controle normativo abstrato, falecendo-lhes, em consequência, em virtude da cláusula de legitimação estrita consubstanciada no preceito constitucional mencionado, a prerrogativa para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade (...). É por essa razão que o STF, tendo em consideração o que prescreve o art. 2º, I, da Lei 9.882/1999, não tem conhecido de arguições de descumprimento de preceito fundamental, quando ajuizadas, como sucede na espécie, por quem não dispõe de legitimidade ativa para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (...).

[ADPF 138 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 30-4-2008, dec. monocrática, DJE de 7-5-2008.]

= ADPF 166, rel. min. Cármen Lúcia, j. 25-3-2009, dec. monocrática, DJE de 3-4-2009

= ADPF 20, rel. min. Maurício Corrêa, j. 15-10-2001, dec. monocrática, DJ de 22-10-2001

▪ Os legitimados para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) se encontram definidos, em *numerus clausus*, no art. 103 da Constituição da República, nos termos do disposto no art. 2º, I, da Lei 9.882/1999. Impossibi-



lidade de ampliação do rol exaustivo inscrito na Constituição Federal. Idoneidade da decisão de não conhecimento da ADPF.

[ADPF 75 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 3-5-2006, P, DJ de 2-6-2006.]

- Governador de estado detém aptidão processual plena para propor ação direta (ADI 127 MC/AL, rel. min. Celso de Mello, DJ de 4-12-1992), bem como arguição de descumprimento de preceito fundamental, constituindo-se verdadeira hipótese excepcional de *jus postulandi*.

[ADPF 33, rel. min. Gilmar Mendes, j. 7-12-2005, P, DJ de 27-10-2006.]

- A arguição de descumprimento de preceito fundamental poderá ser proposta pelos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9.882/1999, art. 2º, I), mas qualquer interessado poderá solicitar ao procurador-geral da República a propositura da arguição (art. 2º, § 1º).

[ADPF 11, rel. min. Carlos Velloso, j. 30-1-2001, dec. monocrática, DJ de 6-2-2001.]

## Pedido

- Processo objetivo. Curatela. No processo objetivo, não há espaço para decidir sobre a curatela. Gravidez. Feto anencéfalo. Interrupção. Glosa penal. Em processo revelador de arguição de descumprimento de preceito fundamental, não cabe, considerada gravidez, admitir a curatela do nascituro.

[ADPF 54 AgR-segundo, rel. min. Marco Aurélio, j. 26-11-2008, P, DJE de 6-2-2009.]

## Procedimento

- A procuração apresentada pelos advogados da requerente não inclui poderes específicos para impugnar, pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, os atos indicados na inicial. A jurisprudência desta Corte está consolidada no sentido de que é de exigir-se, em ação direta de inconstitucionalidade, a apresentação, pelo proponente, de instrumento de procuração ao advogado subscritor da inicial, com poderes específicos para atacar a norma impugnada. (...). Ante o exposto, nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 21, § 1º, RISTF; art. 4º, Lei 9.882/1999).

[ADPF 220, rel. min. Gilmar Mendes, j. 8-11-2010, dec. monocrática, DJE de 12-11-2010.]

- A inviabilidade da presente arguição de descumprimento, em decorrência da razão ora mencionada, impõe uma observação final: 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 STF, legitimando-se, em consequência, os atos decisórios que, nessa condição, venha a praticar. Cumpre acentuar, por oportuno, que o Pleno do STF reconheceu a inteira validade constitucional da norma legal que inclui, na esfera de atribuições do relator, a competência para negar trânsito, em decisão monocrática, a recursos, pedidos ou ações, quando incabíveis, estranhos à competência desta Corte, intempestivos, sem objeto ou que veiculem pretensão incompatível com a jurisprudência predominante do Tribunal (*RTJ* 139/53; *RTJ* 168/174-175). (...) Cabe enfatizar, por necessário, que esse entendimento jurisprudencial é também aplicável aos processos de controle normativo abstrato de constitucionalidade, qualquer que seja a sua modalidade (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, *v.g.*), eis que, tal como já assentou o Plenário do STF, o ordenamento positivo brasileiro “não subtrai, ao relator da causa, o poder de efetuar – enquanto responsável pela ordenação e direção do processo (RISTF, art. 21, I) – o controle prévio dos requisitos formais da fiscalização normativa abstrata (...)” (*RTJ* 139/67, rel. min. Celso de Mello).

[ADPF 45, rel. min. Celso de Mello, j. 29-4-2004, dec. monocrática, *DJ* de 4-5-2004.]

## Medida liminar

- Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Pedido liminar. Analogia. Art. 12 da Lei 9.868/1999. (...) Tem-se admitido que algumas regras versadas na Lei 9.868, de 1999, a qual dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o STF, sejam aplicadas analogicamente ao procedimento previsto para a arguição de descumprimento fundamental. Na espécie, a racionalidade e a organicidade próprias ao direito direcionam ao julgamento definitivo, no que se homenageia a economia processual.

[ADPF 181, rel. min. Marco Aurélio, j. 11-6-2012, dec. monocrática, *DJE* de 22-6-2012.]

- Uma vez assentada a inadequação da arguição de descumprimento de preceito fundamental, fica prejudicado o exame da medida acauteladora deferida.

[ADPF 172 MC-REF, rel. min. Marco Aurélio, j. 10-6-2009, P, *DJE* de 21-8-2009.]

- Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Medida cautelar. (...) A suspensão da eficácia dos referidos dispositivos, por 180 dias (parágrafo único do art. 21 da Lei 9.868/1999, por analogia), não impede o curso regular dos processos neles fundamentados, aplicando-se-lhes, contudo, as normas da legislação

comum, notadamente, o Código Civil, o Código Penal, o Código de Processo Civil e o Código de Processo Penal.

[ADPF 130 MC, rel. min. Carlos Britto, j. 27-2-2008, P, DJE de 26-2-2010.]

= Rel 8.563 MC, rel. min. presidente Gilmar Mendes, j. 10-7-2009, dec. monocrática, DJE de 5-8-2009

▪ Não podem ser alcançados pela eficácia suspensiva de liminar concedida em ação de descumprimento de preceito fundamental os efeitos de sentenças transitadas em julgado ou convalidados por lei superveniente.

[ADPF 79 AgR, rel. min. Cezar Peluso, j. 18-6-2007, P, DJ de 17-8-2007.]

= ADI 4.178, rel. min. presidente Gilmar Mendes, j. 7-8-2009, dec. monocrática, DJE de 17-8-2009

▪ A Lei 9.882, de 1999, prevê a possibilidade de concessão de medida liminar na arguição de descumprimento, mediante decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal. Em caso de extrema urgência ou de perigo de lesão grave, ou ainda durante o período de recesso, a liminar poderá ser concedida pelo relator *ad referendum* do Tribunal Pleno (art. 5º e § 1º). A lei autoriza o relator a deferir a audiência tanto da autoridade responsável pela edição do ato quanto as do procurador-geral da República e do advogado-geral da União (art. 5º, § 2º). Além da possibilidade de decretar a suspensão direta do ato impugnado, admite-se na cautelar prevista para a arguição de descumprimento a determinação de que os juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais ou de qualquer outra medida que guarde relação com a matéria discutida na ação (art. 5º, § 3º), tal como requerido. Confere-se, assim, ao Tribunal, um poder cautelar expressivo, impeditivo da consolidação de situações contra a possível decisão definitiva que venha a tomar. Nesse aspecto, a cautelar da ação de descumprimento de preceito fundamental assemelha-se à disciplina conferida pela Lei 9.868, de 1999, à medida liminar na ação declaratória de constitucionalidade (art. 21). Dessa forma, a liminar passa a ser também um instrumento de economia processual e de uniformização da orientação jurisprudencial.

[ADPF 33 MC, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-10-2003, P, DJ de 6-8-2004.]

## Controvérsia constitucional relevante

▪ Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) ajuizada com o objetivo de impugnar o art. 34 do Regulamento de Pessoal do Instituto de Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), sob o fundamento de ofensa ao princípio federativo, no que diz respeito à autonomia dos estados e municípios (art. 60, § 4º, CF/1988) e à vedação constitucional de vinculação do salário mínimo para qualquer fim (art. 7º, IV, CF/1988). (...) Norma impugnada que trata da remuneração

ração do pessoal de autarquia estadual, vinculando o quadro de salários ao salário mínimo. Cabimento da ADPF (sob o prisma do art. 3º, V, da Lei 9.882/1999) em virtude da existência de inúmeras decisões do Tribunal de Justiça do Pará em sentido manifestamente oposto à jurisprudência pacificada desta Corte quanto à vinculação de salários a múltiplos do salário mínimo. Cabimento de ADPF para solver controvérsia sobre legitimidade de lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anterior à Constituição (norma pré-constitucional). Requisito de admissibilidade implícito relativo à relevância do interesse público presente no caso. Governador de estado detém aptidão processual plena para propor ação direta (ADI 127 MC/AL, rel. min. Celso de Mello, *DJ* de 4-12-1992), bem como ADPF, constituindo-se verdadeira hipótese excepcional de *jus postulandi*. (...) Caracterizada controvérsia relevante sobre a legitimidade do Decreto estadual 4.307/1986, que aprovou o Regulamento de Pessoal do Idesp (Resolução do Conselho Administrativo 8/1986), ambos anteriores à Constituição, em face de preceitos fundamentais da Constituição (art. 60, § 4º, I, c/c art. 7º, IV, *in fine*, da CF), revela-se cabível a ADPF. [ADPF 33, rel. min. Gilmar Mendes, j. 7-12-2005, P, *DJ* de 27-10-2006.]

### Hipóteses de (des)cabimento

- Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Impugnação a normas jurídicas pós-constitucionais já revogadas. Pretensão insuscetível de conhecimento. Inadmissibilidade do exame dos efeitos residuais concretos resultantes dos atos revogados. Descabimento da análise de situações individuais e/ou de relações jurídicas concretas em sede de controle normativo abstrato. Precedentes. Arguição de descumprimento de preceito fundamental de que não se conhece.

[ADPF 211 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 22-3-2017, dec. monocrática, *DJE* de 27-3-2017.]

- Como a medida provisória objeto desta ação foi publicada em fevereiro de 2008, é possível concluir que os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência e, portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente, na eventualidade de se reconhecer a sua inconstitucionalidade. Há, portanto, perda superveniente de objeto considerado o exaurimento da eficácia jurídico-normativa do ato hostilizado. (...) Não é passível o recebimento dessa ação como ação de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não subsistem quaisquer efeitos jurídicos a serem regulados

[ADI 4.041 AgR-AgR-AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 24-3-2011, P, *DJE* de 14-6-2011.]

▪ A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é a via adequada para se obter a interpretação, a revisão ou o cancelamento de súmula vinculante.

[ADPF 147 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 24-3-2011, P, *DJE* de 8-4-2011.]

VIDE ADPF 80 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 12-6-2006, P, *DJ* de 10-8-2006

▪ Lei 6.683/1979, a chamada “Lei de Anistia”. (...) Princípio democrático e princípio republicano: não violação. (...) Integração da anistia da lei de 1979 na nova ordem constitucional. (...) A anistia da lei de 1979 foi reafirmada, no texto da EC 26/1985, pelo poder constituinte da Constituição de 1988. Daí não ter sentido questionar-se se a anistia, tal como definida pela lei, foi ou não recebida pela Constituição de 1988; a nova Constituição a [re]instaurou em seu ato originário. A EC 26/1985 inaugura uma nova ordem constitucional, consubstanciando a ruptura da ordem constitucional que decaiu plenamente no advento da Constituição de 5 de outubro de 1988; consubstancia, nesse sentido, a revolução branca que a esta confere legitimidade. A reafirmação da anistia da lei de 1979 está integrada na nova ordem, compõe-se na origem da nova norma fundamental. De todo modo, se não tivermos o preceito da lei de 1979 como ab-rogado pela nova ordem constitucional, estará a coexistir com o § 1º do art. 4º da EC 26/1985, existirá a par dele [dicação do § 2º do art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil]. O debate a esse respeito seria, todavia, despiendo. A uma porque foi mera lei-medida, dotada de efeitos concretos, já exauridos; é lei apenas em sentido formal, não o sendo, contudo, em sentido material. A duas porque o texto de hierarquia constitucional prevalece sobre o infraconstitucional quando ambos coexistam. Afirmando a integração da anistia de 1979 na nova ordem constitucional, sua adequação à Constituição de 1988 resulta inquestionável. A nova ordem compreende não apenas o texto da Constituição nova, mas também a norma-origem. No bojo dessa totalidade – totalidade que o novo sistema normativo é – tem-se que “[é] concedida, igualmente, anistia aos autores de crimes políticos ou conexos” praticados no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979. Não se pode divisar antinomia de qualquer grandeza entre o preceito veiculado pelo § 1º do art. 4º da EC 26/1985 e a Constituição de 1988.

[ADPF 153, rel. min. Eros Grau, j. 29-4-2010, P, *DJE* de 6-8-2010.]

▪ O enunciado da Súmula desta Corte, indicado como ato lesivo aos preceitos fundamentais, não consubstancia ato do poder público, porém tão somente a expressão de entendimentos reiterados seus. À arguição foi negado seguimento. Os enunciados são passíveis de revisão paulatina. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é adequada a essa finalidade.

[ADPF 80 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 12-6-2006, P, *DJ* de 10-8-2006.]

VIDE ADPF 147 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 24-3-2011, P, *DJE* de 8-4-2011

▪ Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Adequação. Interrupção da gravidez. Feto anencéfalo. Política judiciária. Macroprocesso. Tanto

quanto possível, há de ser dada sequência a processo objetivo, chegando-se, de imediato, a pronunciamento do STF. Em jogo valores consagrados na Lei Fundamental – como o são dos da dignidade da pessoa humana, da saúde, da liberdade e autonomia da manifestação da vontade e da legalidade –, considerados a interrupção da gravidez de feto anencéfalo e os enfoques diversificados sobre a configuração do crime de aborto, adequada surge a ADPF.

[ADPF 54 QO, rel. min. Marco Aurélio, j. 27-4-2005, P, *DJ* de 31-8-2007.]

▪ Agravo regimental adversando decisão que negou seguimento a arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que, à luz da Lei 9.882/1999, 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 STF 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.

[ADPF 43 AgR, rel. min. Carlos Britto, j. 20-11-2003, P, *DJ* de 19-12-2003.]

▪ Diante de todos esses argumentos e considerando a razoabilidade e o significado para a segurança jurídica da tese que recomenda a extensão do controle abstrato de normas também ao direito pré-constitucional, não se afiguraria despropositado cogitar da revisão da jurisprudência do STF sobre a matéria. A questão ganhou, porém, novos contornos com a aprovação da Lei 9.882, de 1999, que disciplina a arguição de descumprimento de preceito fundamental e estabelece, expressamente, a possibilidade de exame da compatibilidade do direito pré-constitucional com norma da Constituição Federal. Assim, toda vez que se configurar controvérsia relevante sobre a legitimidade do direito federal, estadual ou municipal, anteriores à Constituição, em face de preceito fundamental da Constituição, poderá qualquer dos legitimados para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade propor arguição de descumprimento.

[ADPF 33 MC, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-10-2003, P, *DJ* de 6-8-2004.]

▪ O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser “ato do poder público” federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial “quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”. Na espécie, a inicial aponta como descumprido, por ato do Poder Executivo municipal do Rio de Janeiro, o preceito fundamental da “separação de poderes”, previsto no art. 2º da Lei Magna da República de 1988. O ato do indicado Poder Executivo municipal é veto apostado a dispositivo constante de projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, relativo ao

IPTU. No processo legislativo, o ato de vetar, por motivo de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, e a deliberação legislativa de manter ou recusar o veto, qualquer seja o motivo desse juízo, compõem procedimentos que se não de reservar à esfera de independência dos poderes políticos em apreço. Não é, assim, enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo – que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo – no conceito de “ato do poder público”, para os fins do art. 1º da Lei 9.882/1999. Impossibilidade de intervenção antecipada do Judiciário – eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo –, poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere ao STF, em via de controle concentrado. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida, porque não admissível, no caso concreto, em face da natureza do ato do poder público impugnado. [ADPF 1 QO, rel. min. Néri da Silveira, j. 3-2-2000, P, *DJ* de 7-11-2003.]

### Estado de coisas inconstitucional

▪ O requerente diz estar configurado o denominado pela Corte Constitucional da Colômbia “estado de coisas inconstitucional”. Segundo as decisões desse Tribunal, há três pressupostos principais: situação de violação generalizada de direitos fundamentais; inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificar a situação; a superação das transgressões exigir a atuação não apenas de um órgão, e sim de uma pluralidade de autoridades (...). Independentemente de rótulos, importa esclarecer quais implicações, presentes os limites de atuação do Supremo, surgem a partir do reconhecimento de se encontrarem satisfeitos os pressupostos próprios desse estado de coisas. Qual papel o Supremo está legitimado a desempenhar ante o estágio elevadíssimo de inconstitucionalidades? (...) Esse é (...) o papel que deve desempenhar o Tribunal em favor da superação do quadro de inconstitucionalidades do sistema prisional: retirar as autoridades públicas do estado de letargia, provocar a formulação de novas políticas públicas, aumentar a deliberação política e social sobre a matéria e monitorar o sucesso da implementação das providências escolhidas, assegurando, assim, a efetividade prática das soluções propostas. Ordens flexíveis sob monitoramento previnem a supremacia judicial e, ao mesmo tempo, promovem a integração institucional cogitada pelo ministro Gilmar Mendes, formuladas que são no marco de um constitucionalismo cooperativo. [ADPF 347 MC, voto do rel. min. Marco Aurélio, j. 9-9-2015, P, *DJE* de 19-2-2016.]

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE INTERVENTIVA

▪ A jurisprudência sedimentada do Supremo é pacífica em torno do não cabimento de recurso extraordinário contra acórdão que implica o deferimento de pedido de intervenção estadual em município. O Plenário aprovou o Verbete 637 da Súmula, com a seguinte redação: “Não cabe recurso extraordinário contra acórdão de Tribunal de Justiça que defere pedido de intervenção estadual em Município”.

[AI 548.055 AgR, voto do rel. min. Marco Aurélio, j. 26-6-2012, 1ª T, *DJE* de 14-8-2012.]

= AI 631.534 AgR, rel. min. Cármen Lúcia, j. 27-10-2009, 1ª T, *DJE* de 20-11-2009.

= AI 629.867 AgR, rel. min. Carlos Britto, j. 9-6-2009, 1ª T, *DJE* de 14-8-2009.



## FUNGIBILIDADE DAS AÇÕES

▪ Inadmitida a arguição de descumprimento de preceito fundamental ante “erro grosseiro” na escolha do instrumento, considerado o art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, descabe recebê-la como ação direta de inconstitucionalidade.

[ADPF 314 AgR, rel. min. Marco Aurélio, j. 11-12-2014, P, *DJE* de 19-2-2015.]

▪ Aplicação do princípio da fungibilidade. (...) É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela.

[ADI 4.180 MC-REF, rel. min. Cezar Peluso, j. 10-3-2010, P, *DJE* de 27-8-2010.]

**VIDE** ADPF 178, rel. min. presidente Gilmar Mendes, j. 21-7-2009, dec. monocrática, *DJE* de 5-8-2009

**VIDE** ADPF 72 QO, rel. min. Ellen Gracie, j. 1º-6-2005, P, *DJ* de 2-12-2005

## INTERVENÇÃO DE TERCEIROS

▪ A impossibilidade da intervenção processual de entidade privada, em sede de ação direta, não traduz qualquer ofensa à garantia constitucional do contraditório. O postulado do contraditório, no processo de controle abstrato de constitucionalidade, vê-se atendido, de um lado, com a possibilidade de o órgão estatal defender, objetivamente, o próprio ato que editou, e, de outro, com a intervenção do advogado-geral da União, que, em atuação processual plenamente vinculada, deve assumir, na condição de garante e curador da presunção de constitucionalidade, a defesa irrestrita da validade jurídica da norma impugnada.

[ADI 1.434 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 29-8-1996, P, DJ de 22-11-1996.]

▪ A importância de qualificar o controle normativo abstrato de constitucionalidade como processo objetivo – vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional – encontra apoio na própria jurisprudência do STF, que, por mais de uma vez, já enfatizou a objetividade desse instrumento de proteção *in abstracto* da ordem constitucional. (...). Admitido o perfil objetivo que tipifica a fiscalização abstrata de constitucionalidade, torna-se essencial concluir que, em regra, não se deve reconhecer, como pauta usual de comportamento hermenêutico, a possibilidade de aplicação sistemática, em caráter supletivo, das normas concernentes aos processos de índole subjetiva, especialmente daquelas regras meramente legais que disciplinam a intervenção de terceiros na relação processual.

[ADI 1.254 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-8-1996, P, DJ de 19-9-1997.]

▪ O pedido em questão não tem cabimento em sede de ação direta de inconstitucionalidade, eis que terceiros – como os servidores públicos eventualmente atingidos pela suspensão cautelar de eficácia da regra estatal impugnada – não dispõem de legitimidade para intervir no processo de controle normativo abstrato. É que o instituto da oposição (...), por restringir-se ao plano exclusivo dos processos subjetivos (em cujo âmbito discutem-se situações individuais e interesses concretos), não se estende nem se aplica ao processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, que

se qualifica como típico processo de caráter objetivo, *sine contradictores*, destinado a viabilizar “o julgamento, não de uma relação jurídica concreta, mas de validade de lei em tese (...)” (RTJ 95/999, rel. min. Moreira Alves).

[ADI 1.350, rel. min. Celso de Mello, j. 27-6-1996, dec. monocrática, DJ de 13-8-1996.]

▪ A natureza eminentemente objetiva do processo de controle abstrato de constitucionalidade não dá lugar a ingresso, na relação processual, de particular voltado à defesa de interesse subjetivo, sendo restrita aos órgãos estatais, de que emanou o ato normativo impugnado, a formação litisconsorcial passiva nas ações da espécie.

[ADI 1.286 AgR, rel. min. Ilmar Galvão, j. 6-9-1995, P, DJ de 6-10-2005.]

= ADI 1.194, rel. p/ o ac. min. Cármen Lúcia, j. 20-5-2009, P, DJE de 11-9-2009

= ADI 1.434 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 29-8-1996, P, DJ de 22-11-2006

### AMICUS CURIAE

▪ O excesso de terceiros intervenientes no processo de controle normativo abstrato, na condição de *amici curiae*, culmina por gerar efeito perverso, pois importará, p. ex., em fragmentação ou pulverização do tempo de sustentação oral, virtualmente impedindo que o *amicus curiae* possa ter efetiva participação em sua sustentação oral. São três, no entanto, os *amici curiae*, o que significa que o tempo de sustentação oral, no caso, com a duplicação do prazo de quinze minutos será de trinta minutos, o que equivalerá, na espécie, a dez minutos para cada um desses intervenientes.

[RE 612.043, rel. min. Marco Aurélio, voto do min. Celso de Mello, j. 4-5-2017, P, DJE de 6-10-2017.]

▪ O *amicus curiae* revela-se como importante instrumento de abertura do STF à participação na atividade de interpretação e aplicação da Constituição, o que não apenas se restringe ou se pode restringir aos processos de feição objetiva. Como é sabido, a interação dialógica entre o STF e pessoas naturais ou jurídicas, órgãos ou entidades especializadas, que se apresentem como amigos da Corte, tem um potencial epistêmico de apresentar diferentes pontos de vista, interesses, aspectos e elementos nem sempre alcançados, vistos ou ouvidos pelo Tribunal diretamente da controvérsia entre as partes em sentido formal, possibilitando, assim, decisões melhores e também mais legítimas do ponto de vista do Estado Democrático de Direito. Conforme o art. 138 do CPC, duas balizas se fazem necessárias para a sua admissão. De um lado, tem-se a necessidade de relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia. De outro, a representatividade adequada do possível *amicus curiae*.

[RE 705.423 AgR-segundo, voto do rel. min. Edson Fachin, j. 15-12-2016, P, DJE de 8-2-2017.]

▪ (...) o *amicus curiae*, não obstante o inquestionável relevo de sua participação, como terceiro interveniente, no processo de fiscalização normativa abstrata, não dispõe de poderes processuais que, inerentes às partes, viabilizem o exercício de determinadas prerrogativas que se mostram unicamente acessíveis às próprias partes, como, por exemplo, o poder que assiste, ao arguente (e não ao *amicus curiae*), de delimitar, tematicamente, o objeto da demanda por ele instaurada.

[ADPF 187, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 15-6-2011, P, DJE de 29-5-2014.]

▪ Cabe observar, preliminarmente, que esta Suprema Corte tem admitido o ingresso, na relação processual, do *amicus curiae*, mesmo que se trate, como ocorre na espécie, de recurso extraordinário interposto contra acórdão que consubstancie julgamento emanado de tribunal local, proferido em processo de controle normativo abstrato.

[RE 597.165, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2011, dec. monocrática, DJE de 12-4-2011.]

= RE 595.964, rel. min. Cármen Lúcia, j. 16-12-2010, dec. monocrática, DJE de 16-2-2011

▪ O Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte (SISJERN) requer a sua participação na presente ação direta de inconstitucionalidade na qualidade de *amicus curiae* (...). Para o ingresso como *amicus curiae* em ação direta de inconstitucionalidade, exige-se a juntada de procuração que tenha sido outorgada com poderes específicos para tanto, conforme decidido no julgamento da ADI 2.187 QO.

[ADI 4.303, rel. min. Cármen Lúcia, j. 8-4-2010, dec. monocrática, DJE de 16-4-2010.]

▪ Não há razão lógico-jurídica plausível para afastar a aplicação da regra prevista no § 2º do art. 7º da Lei 9.868/1999, específico das ações diretas de inconstitucionalidade, às ações declaratórias de constitucionalidade. Nesse sentido, este STF já admitiu o ingresso e a sustentação oral de *amicus curiae* em ação declaratória de constitucionalidade, atendidos os requisitos constantes do § 2º do art. 7º referido (ADC 12, julgamento em 20-8-2008, rel. min. Carlos Britto, DJE de 17-12-2009).

[ADC 24, rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-3-2010, dec. monocrática, DJE de 24-3-2010.]

▪ (...) a Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, não traz dispositivo explícito acerca da figura do *amicus curiae*. No entanto, vem entendendo este STF cabível a aplicação analógica do art. 7º da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 (ADPF 33, rel. min. Gilmar Mendes; ADPF 46, rel. min. Marco Aurélio; e ADPF 73, rel. min. Eros Grau). E o fato é que esse dispositivo legal, após vedar a intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade, diz, em seu § 2º, que “o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades”. Não obstante o § 1º do art. 7º da Lei 9.868/1999 haver sido vetado, a regra é, segundo entendimento deste STF, a de se admitir a intervenção de terceiros até o prazo das

informações. Sucede que a própria jurisprudência desta nossa Corte vem relativizando esse prazo. Nas palavras do ministro Gilmar Mendes, “especialmente diante da relevância do caso ou, ainda, em face da notória contribuição que a manifestação possa trazer para o julgamento da causa, é possível cogitar de hipóteses de admissão de *amicus curiae*, ainda que fora desse prazo [o das informações]” (ADI 3.614, rel. min. Gilmar Mendes). Nesse sentido foi também a decisão proferida pelo ministro Gilmar Mendes na ADPF 97.

[ADPF 183, rel. min. Carlos Britto, j. 1º-12-2009, dec. monocrática, DJE de 7-12-2009.]

▪ Não assiste razão ao pleito de (...), que requerem admissão na condição de *amicus curiae*. É que os requerentes são pessoas físicas, terceiros concretamente interessados no feito, carecendo do requisito de representatividade inerente à intervenção prevista pelo art. 7º, § 2º, da Lei 9.868, de 10-11-1999, o qual, aliás, é explícito ao admitir somente a manifestação de outros “órgãos ou entidades” como medida excepcional aos processos objetivos de controle de constitucionalidade.

[ADI 4.178, rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, dec. monocrática, DJE de 16-10-2009.]

= ADI 3.695, rel. min. Teori Zavaski, j. 9-4-2014, dec. monocrática, DJE de 14-4-2014

▪ O *amicus curiae* somente pode demandar a sua intervenção até a data em que o relator liberar o processo para pauta.

[ADI 4.071 AgR, rel. min. Menezes Direito, j. 22-4-2009, P, DJE de 16-10-2009.]

= ADI 4.246, rel. min. Ayres Britto, j. 10-5-2011, dec. monocrática, DJE de 20-5-2011

▪ Entendo (...) perfeitamente possível a aplicação analógica do referido art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999 às ações declaratórias de constitucionalidade, cuja natureza tanto se assemelha com a que possui a ação direta de inconstitucionalidade. Nesse mesmo sentido, asseverou o eminente ministro Menezes Direito, em decisão proferida na ADC 18 (DJ de 22-11-2007), que não houve, com os vetos do presidente da República [aos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei 9.868/1999], qualquer repúdio, sob qualquer fundamento, ao ingresso de *amicus curiae* em ação declaratória de constitucionalidade. Neste caso, atento ao fato de que esta ação integra o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, não há razão lógico-jurídica plausível para deixar de aplicar o § 2º do art. 7º da Lei 9.868/1999, específico das ações diretas de inconstitucionalidade, às ações declaratórias de constitucionalidade.

[ADC 14, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-12-2008, dec. monocrática, DJE de 3-2-2009.]

= ADC 24, rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-3-2010, dec. monocrática, DJE de 24-3-2010

▪ Como bem se sabe, o § 1º do art. 7º da Lei 9.868/1998 foi vetado pelo presidente da República, do que resultou certa dúvida quanto ao prazo que se deve observar para a admissão de pedidos de ingresso dos *amici curiae* nos processos de fiscalização abstrata perante este STF, haja vista a expressão “observado o prazo no parágrafo anterior”, contida logo no § 2º desse mesmo dispositivo. O que se

observa atualmente, contudo, é que a Corte tem sido flexível na admissão do *amicus curiae* mesmo depois de passado o prazo das informações, como ilustra o seguinte trecho da decisão que proferiu o ministro Gilmar Mendes, na ADI 3.998, *DJ* de 4-4-2008, *in verbis*: (...). Por sua vez, o ministro Cezar Peluso manifestou, em decisão que proferiu na ADI 3.329, *DJ* de 25-5-2006, interpretação segundo a qual, vetado o dispositivo, sequer haveria prazo para admissão, recebendo, todavia, o interveniente processo no estado em que se encontra, *verbis*: “Se o dispositivo que previa prazo para o ingresso do *amicus curiae* no processo foi objeto de veto, não descubro fundamento normativo para induzir aplicabilidade do que se projetava como norma, que, vetada sem remédio, não chegou a integrar o ordenamento jurídico positivo, de modo a condicionar a possibilidade de intervenção. No silêncio da lei, mais razoável é reputá-la admissível, ainda ao depois do termo do prazo das informações, interpretação que, já acolhida neste Tribunal (ADI 1.104, rel. min. Gilmar Mendes, *DJ* de 29-10-2003), encontra suporte analógico na disciplina da intervenção do assistente (...). A consequência da intervenção tardia do *amicus* há de ser apenas a impossibilidade de praticar atos processuais cujo prazo já se tenha esgotado. Em outras palavras, o interveniente recebe o processo no estado em que o encontra”. No mais, creio ser inequívoca a representatividade do peticionário, que, aliás, é direto destinatário dos dispositivos impugnados. Ante o exposto, admito o ingresso do *amicus curiae*.

[ADI 3.408, rel. min. Menezes Direito, j. 23-9-2008, dec. monocrática, *DJE* de 1º-10-2008.]

= ADI 4.163, rel. min. Cezar Peluso, j. 3-11-2009, dec. monocrática, *DJE* de 13-11-2009

**VIDE** ADPF 33, rel. min. Gilmar Mendes, j. 7-12-2005, P, *DJ* de 27-10-2006

- Reduzir a pertinência temática ao que disposto no estatuto das entidades sem considerar a sua natureza jurídica colocaria o STF na condição submissa de ter que admitir sempre qualquer entidade em qualquer ação de controle abstrato de normas como *amicus curiae*, bastando que esteja incluído em seu estatuto a finalidade de defender a Constituição da República.

[ADI 3.931, rel. min. Cármen Lúcia, j. 6-8-2008, dec. monocrática, *DJE* de 19-8-2008.]

**VIDE** ADI 1.873, rel. min. Marco Aurélio, j. 2-9-1998, P, *DJ* de 19-9-2003

- Embora se trate de processo objetivo, aberto à participação dos *amici curiae*, como forma de legitimação e pluralização do debate constitucional, não há previsão legal de retirada de autos por quem não integra, sob qualquer condição, a relação processual. E tal direito, ao contrário do que pretende o peticionário, não pode ser diretamente extraído do direito de petição previsto na Constituição.

[ADI 4.083, rel. min. Menezes Direito, j. 17-6-2008, dec. monocrática, *DJE* de 23-6-2008.]

- O que o *amicus curiae* requer, a toda evidência, é providência de natureza cautelar, a qual, dada a posição que assumiu nos autos, de defesa da validade da norma

impugnada, adquire os contornos de uma cautela típica da ação declaratória de constitucionalidade, prevista no art. 21 da Lei 9.868/1998, o qual autoriza a suspensão do “julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo”. Falta-lhe, contudo, legitimidade para requerer o deferimento de medida cautelar na ação direta (...).

[ADI 2.904, rel. min. Menezes Direito, j. 27-5-2008, dec. monocrática, *DJE* de 6-6-2008.]

▪ Embargos de declaração opostos por *amicus curiae*. Ausência de legitimidade. Interpretação do § 2º da Lei 9.868/1999. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é assente quanto ao não cabimento de recursos interpostos por terceiros estranhos à relação processual nos processos objetivos de controle de constitucionalidade. Exceção apenas para impugnar decisão de não admissibilidade de sua intervenção nos autos. Precedentes.

[ADI 3.615 ED, rel. min. Cármen Lúcia, j. 17-3-2008, P, *DJE* de 25-4-2008.]

= ADI 3.934 ED-segundo-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 24-2-2011, P, *DJE* de 31-3-2011

▪ Não se revela juridicamente possível a invocação da Lei 9.868/1999 (art. 7º, § 2º) para justificar o ingresso de terceiro interessado, em mandado de segurança, na condição de *amicus curiae*. É que a Lei 9.868/1999 – por referir-se a processos de índole eminentemente objetiva, como o são os processos de controle normativo abstrato (*RTJ* 113/22 – *RTJ* 131/1001 – *RTJ* 136/467 – *RTJ* 164/506-507, *v.g.*) – não se aplica aos processos de caráter meramente subjetivo, como o processo mandamental. [MS 26.552 AgR-AgR e MS 26.553 AgR-AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 22-11-2007, P, *DJE* de 16-10-2009.]

= MS 30.577, rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-6-2011, dec. monocrática, *DJE* de 14-6-2011

▪ A Lei 9.868, de 10-11-1999, em seu art. 18, *caput*, dispõe que “não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação declaratória de constitucionalidade”. Foram vetados pelo presidente da República os §§ 1º e 2º do referido dispositivo (Mensagem 1.674, de 10-11-1999, ao presidente do Senado Federal), que possuíam o seguinte teor: “§ 1º Os demais titulares referidos no art. 103 da Constituição Federal poderão manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação declaratória de constitucionalidade no prazo de trinta dias a contar da publicação do edital a que se refere o artigo anterior, podendo apresentar memoriais ou pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria. § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo estabelecido no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.” Cuidava o § 2º do art. 18, como se pode observar, do *amicus curiae*, a quem caberia se manifestar no feito dentro do prazo previsto no § 1º O veto presidencial poderia ensejar a ideia de que o ingresso do *amicus curiae* em ação declaratória de constitucionalidade estaria contaminado por algum vício

ou seria absolutamente inconveniente. As razões apresentadas para sustentar o veto pelo presidente da República, entretanto, afastam esta conclusão. Confira-se: “Em relação ao § 1º, a razão é a mesma do veto ao § 1º do art. 7º. O veto ao § 2º constitui consequência do veto ao § 1º. Resta assegurada, todavia, a possibilidade de o STF, por meio de interpretação sistemática, admitir no processo da ação declaratória a abertura processual prevista para a ação direta no § 2º do art. 7º. Cabe observar que o veto a esses dispositivos repercute na compreensão dos arts. 19 e 20, na parte em que enunciam, respectivamente, ‘Decorrido o prazo do artigo anterior’ e ‘Vencido o prazo do artigo anterior’. Entretanto, eventual dúvida poderá ser superada contando-se o prazo de manifestação do procurador-geral da República a partir de despacho do relator determinando a abertura de vista.” Sobre o § 1º do art. 7º referido nas razões acima, este tinha a seguinte redação: “§ 1º Os demais titulares referidos no art. 2º poderão se manifestar, por escrito, sobre o objeto da ação e pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria, no prazo das informações, bem como apresentar memoriais.” E o veto ao mesmo § 1º do art. 7º está assim arrazoado: “A aplicação deste dispositivo poderá importar em prejuízo à celeridade processual”. A abertura pretendida pelo preceito ora vetado já é atendida pela disposição contida no § 2º do mesmo artigo. Tendo em vista o volume de processos apreciados pelo STF, afigura-se prudente que o relator estabeleça o grau da abertura, conforme a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes. Cabe observar que o veto repercute na compreensão do § 2º do mesmo artigo, na parte em que este enuncia “observado o prazo fixado no parágrafo anterior”. Entretanto, eventual dúvida poderá ser superada com a utilização do prazo das informações previsto no parágrafo único do art. 6º. Efetivamente, não houve, com os vetos do presidente da República, qualquer repúdio, sob qualquer fundamento, ao ingresso de *amicus curiae* em ação declaratória de constitucionalidade. Neste caso, atento ao fato de que esta ação integra o sistema de controle concentrado de constitucionalidade, não há razão lógico-jurídica, plausível, para deixar de aplicar o § 2º do art. 7º da Lei 9.868/1999, específico das ações diretas de inconstitucionalidade, às ações declaratórias de constitucionalidade. Resta verificar, então, se os requerentes preenchem os requisitos previstos no § 2º do art. 7º da Lei 9.868/1999, com o seguinte teor: “Art. 7º Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade. (...) § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades (...).” (...) a Lei 9.882/1999, que disciplina as arguições de descumprimento de preceito fundamental, é mais flexível a respeito da possibilidade de terceiros poderem se manifestar nos autos. Com efeito, dispõe o § 2º do art. 6º da Lei 9.882/1999: “Art. 6º Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias. (...) § 2º Poderão ser autorizadas,



a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo.” O § 2º reproduzido acima, como se verifica, não exige que o postulante tenha alguma representatividade, bastando que demonstre interesse no processo. Assim, a orientação aplicada nas arguições de descumprimento de preceito fundamental, quanto à admissão do *amicus curiae*, não se aplica às ações diretas de inconstitucionalidade e declaratórias de constitucionalidade.

[ADC 18, rel. min. Menezes Direito, j. 14-11-2007, dec. monocrática, DJ de 22-11-2007.]

▪ A intervenção de terceiros no processo da ação direta de inconstitucionalidade é regra excepcional prevista no art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, que visa a permitir “que terceiros – desde que investidos de representatividade adequada – possam ser admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. A admissão de terceiro, na condição de *amicus curiae*, no processo objetivo de controle normativo abstrato, qualifica-se como fator de legitimação social das decisões da Suprema Corte, enquanto Tribunal Constitucional, pois viabiliza, em obséquio ao postulado democrático, a abertura do processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, em ordem a permitir que nele se realize, sempre sob uma perspectiva eminentemente pluralística, a possibilidade de participação formal de entidades e de instituições que efetivamente representem os interesses gerais da coletividade ou que expressem os valores essenciais e relevantes de grupos, classes ou estratos sociais. Em suma: a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999 – que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* – tem por precípua finalidade pluralizar o debate constitucional.” (ADI 2.130 MC, rel. min. Celso de Mello, DJ de 2-2-2001). Vê-se, portanto, que a admissão de terceiros na qualidade de *amicus curiae* traz ínsita a necessidade de que o interessado pluralize o debate constitucional, apresentando informações, documentos ou quaisquer elementos importantes para o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 3.921, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 24-10-2007, dec. monocrática, DJ de 31-10-2007.]

= ADI 4.010, rel. min. Rosa Weber, j. 26-6-2012, dec. monocrática, DJE de 2-8-2012

▪ Os embargos de declaração foram opostos por terceiro que não integrou a relação processual, sendo assim carecedor de interesse de agir, bem assim de legitimidade para recorrer. A participação de terceiros nos processos objetivos de controle de constitucionalidade é vedada, salvo na qualidade de *amicus curiae*, colaboradores que trazem aos autos informações relevantes ou dados técnicos, se assim entender necessário o relator. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que são incabíveis os recursos interpostos por terceiros estranhos à relação processual.

[ADI 3.819 ED, rel. min. Eros Grau, j. 5-6-2007, dec. monocrática, DJ de 13-6-2007.]

▪ Entidades que participam na qualidade de *amici curiae* dos processos objetivos de controle de constitucionalidade não possuem legitimidade para recorrer, ainda que apótem aos autos informações relevantes ou dados técnicos.

[ADI 2.591 ED, rel. min. Eros Grau, j. 14-12-2006, P, DJ de 13-4-2007.]

▪ (...) a admissão de *amicus curiae* confere ao processo um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto, fundamental para o reconhecimento de direitos e a realização de garantias constitucionais em um Estado Democrático de Direito.

[ADI 3.494, rel. min. Gilmar Mendes, j. 22-2-2006, dec. monocrática, DJ de 8-3-2006.]

= ADI 3.859, rel. min. Rosa Weber, j. 28-2-2014, dec. monocrática, DJE de 13-3-2014

▪ No estatuto que rege o sistema de controle normativo abstrato de constitucionalidade, o ordenamento positivo brasileiro processualizou, na regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999, a figura do *amicus curiae*, permitindo, em consequência, que terceiros, desde que investidos de representatividade adequada, sejam admitidos na relação processual, para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional. Cabe advertir, no entanto, que a intervenção do *amicus curiae*, para legitimar-se, deve apoiar-se em razões que tornem desejável e útil a sua atuação processual na causa, em ordem a proporcionar meios que viabilizem uma adequada resolução do litígio constitucional. Impõe-se destacar, neste ponto, por necessário, a ideia nuclear que anima os propósitos teleológicos que motivaram a formulação da norma legal em causa, viabilizadora da intervenção do *amicus curiae* no processo de fiscalização normativa abstrata. Não se pode perder de perspectiva que a regra inscrita no art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999 – que contém a base normativa legitimadora da intervenção processual do *amicus curiae* – tem por objetivo essencial pluralizar o debate constitucional, permitindo que o STF venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia, visando-se, ainda, com tal abertura procedimental, superar a grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Corte (...). Na realidade, há que se ter em perspectiva o caráter aberto do elemento causal (*causa petendi*) inerente à ação direta de inconstitucionalidade, que – por ensejar ampla indagação jurisdicional, por parte desta Suprema Corte, em torno dos possíveis fundamentos (invocados ou não) justificadores de eventual invalidade constitucional do ato normativo – permite, bem por isso, que o *amicus curiae* apoie a sua pretensão de inconstitucionalidade em fundamento jurídico diverso daquele invocado pelo autor do processo de fiscalização normativa abstrata, não se achando vinculado, portanto, aos argumentos utilizados pela parte principal.

[ADI 3.045, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 10-8-2005, P, DJ de 1º-6-2007.]

= ADPF 41 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 15-6-2009, dec. monocrática, DJE de 19-6-2009

▪ (...) a intervenção do *amicus curiae*, quando admitida (...), confere-lhe, dentre outras faculdades processuais, a de promover a sustentação oral de suas razões

perante o Plenário do STF, conforme esta Corte teve o ensejo de proclamar por ocasião do julgamento de questão de ordem suscitada na ADI 2.777/SP, rel. min. Cezar Peluso (*DJ* de 15-12-2003, p. 5).

[ADI 3.045, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2004, dec. monocrática, *DJ* de 17-12-2004.]

▪ O veto apostado ao § 1º do art. 7º da Lei federal 9.868, de 10 de novembro de 1999, não excluiu a necessidade de observância de prazo previsto no § 2º, para admissão dos chamados *amici curiae*. A inteligência sistemática do disposto no § 2º, não podendo levar ao absurdo da admissibilidade ilimitada de intervenções, com graves transtornos ao procedimento, exige seja observado, quando menos por aplicação analógica, o prazo constante do parágrafo único do art. 6º. De modo que, tendo-se exaurido tal prazo, na espécie, aliás pela só apresentação das informações, a qual acarretou preclusão consumativa, já não é lícito admitir a intervenção requerida.

[ADI 2.937, rel. min. Cezar Peluso, j. 26-9-2003, dec. monocrática, *DJ* de 8-10-2003.]

▪ Processo objetivo de controle normativo abstrato. Possibilidade de intervenção do *amicus curiae*: um fator de pluralização e de legitimação do debate constitucional.

[ADI 2.321 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 25-10-2000, P, *DJ* de 10-6-2005.]

= ADI 3.808, rel. min. Rosa Weber, j. 8-5-2013, dec. monocrática, *DJE* de 20-5-2013

# AUDIÊNCIA PÚBLICA

▪ O STF demonstra, com este julgamento, que pode, sim, ser uma casa do povo, tal qual o parlamento. Um lugar onde os diversos anseios sociais e o pluralismo político, ético e religioso encontram guarida nos debates procedimental e argumentativamente organizados em normas previamente estabelecidas. As audiências públicas, nas quais são ouvidos os expertos sobre a matéria em debate, a intervenção dos *amici curiae*, com suas contribuições jurídica e socialmente relevantes, assim como a intervenção do Ministério Público, como representante de toda a sociedade perante o Tribunal, e das advocacias pública e privada, na defesa de seus interesses, fazem desta Corte também um espaço democrático. Um espaço aberto à reflexão e à argumentação jurídica e moral, com ampla repercussão na coletividade e nas instituições democráticas.

[ADI 3.510, rel. min. Ayres Britto, voto do min. Gilmar Mendes, j. 29-5-2008, P, DJE de 28-5-2010.]

## EFEITOS DA DECISÃO

- (...) nem se há falar em inexistência de direito adquirido decorrente da inconstitucionalidade material da referida legislação em face das alterações introduzidas na matéria pela EC 19/1998, pois esta Corte, com fundamento no princípio da boa-fé e da segurança jurídica, entende que os efeitos já produzidos devem ser convalidados, incorporando-se a gratificação ao patrimônio do servidor.

[RE 590.031 AgR-AgR, voto do rel. min. Dias Toffoli, j. 17-9-2013, 1ª T, DJE de 12-11-2013.]

### EFEITO VINCULANTE E *ERGA OMNES*

- A sentença do STF que afirma a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo gera, no plano do ordenamento jurídico, a consequência (= eficácia normativa) de manter ou excluir a referida norma do sistema de direito. Dessa sentença decorre também o efeito vinculante, consistente em atribuir ao julgado uma qualificada força impositiva e obrigatória em relação a supervenientes atos administrativos ou judiciais (= eficácia executiva ou instrumental), que, para viabilizar-se, tem como instrumento próprio, embora não único, o da reclamação prevista no art. 102, I, l, da Carta Constitucional. A eficácia executiva, por decorrer da sentença (e não da vigência da norma examinada), tem como termo inicial a data da publicação do acórdão do Supremo no Diário Oficial (art. 28 da Lei 9.868/1999). É, conseqüentemente, eficácia que atinge atos administrativos e decisões judiciais supervenientes a essa publicação, não os pretéritos, ainda que formados com suporte em norma posteriormente declarada inconstitucional. Afirma-se, portanto, como tese de repercussão geral que a decisão do STF declarando a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de preceito normativo não produz a automática reforma ou rescisão das sentenças anteriores que tenham adotado entendimento diferente;

para que tal ocorra, será indispensável a interposição do recurso próprio ou, se for o caso, a propositura da ação rescisória própria, nos termos do art. 485, V, do CPC, observado o respectivo prazo decadencial (CPC, art. 495). Ressalva-se desse entendimento, quanto à indispensabilidade da ação rescisória, a questão relacionada à execução de efeitos futuros da sentença proferida em caso concreto sobre relações jurídicas de trato continuado.

[RE 730.462, rel. min. Teori Zavascki, j. 28-5-2015, P, DJE de 9-9-2015, Tema 733.]

▪ (...) só se torna lícito falar em afronta à eficácia vinculante da *ratio decidendi* de decisão proferida por esta Corte, no bojo de ação direta de inconstitucionalidade ou ação declaratória de constitucionalidade, nos casos em que o provimento jurisdicional ou administrativo impugnado verse a mesma questão jurídica, decidida em sentido contraditório ao teor do aresto invocado como paradigma. Torna-se necessário que a matéria de direito debatida no pronunciamento, cuja autoridade se alega ofendida, seja em tudo semelhante, senão idêntica, àquela sobre a qual se funda a decisão que teria desembocado em conclusão oposta. De outra forma, distintas as situações, não se justifica nem legitima a imposição da eficácia vinculante para além dos limites objetivos e subjetivos da ação em que se exerceu controle concentrado de constitucionalidade.

[Rcl 8.662, rel. min. Cezar Peluso, j. 31-8-2009, dec. monocrática, DJE de 13-10-2009.]

▪ As decisões desta Corte que resultam dos julgamentos das arguições de descumprimento de preceitos fundamentais são dotadas de efeitos *erga omnes* e caráter vinculante. Assim, dispensam a comunicação aos demais órgãos do Poder Judiciário, bastando a simples publicação do resultado do julgamento na Imprensa Oficial.

[Rcl 6.465, rel. min. Eros Grau, j. 26-8-2008, dec. monocrática, DJE de 1º-9-2008.]

▪ (...) a jurisprudência do STF, tratando-se de provimento cautelar outorgado em sede de controle abstrato, quer se cuide de ação direta de inconstitucionalidade ou de ação declaratória de constitucionalidade ou, ainda, de arguição de descumprimento de preceito fundamental, tem atribuído a tais medidas caráter vinculante (...)

[Rcl 6.064 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 20-5-2008, dec. monocrática, DJE de 29-5-2008.]

▪ O efeito vinculante e a eficácia contra todos (*erga omnes*), que qualificam os julgamentos que o STF profere em sede de controle normativo abstrato, incidem, unicamente, sobre os demais órgãos do Poder Judiciário e os do Poder Executivo, não se estendendo, porém, em tema de produção normativa, ao legislador, que pode, em consequência, dispor, em novo ato legislativo, sobre a mesma matéria versada em legislação anteriormente declarada inconstitucional pelo Supremo, ainda que

no âmbito de processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, sem que tal conduta importe em desrespeito à autoridade das decisões do STF.

[Rcl 5.442 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 31-8-2007, dec. monocrática, *DJ* de 6-9-2007.]

= Rcl 10.323 MC, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-7-2010, dec. monocrática, *DJE* de 2-8-2010

▪ Se não subsiste dúvida relativamente à eficácia *erga omnes* da decisão proferida em sede de cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, é lícito indagar se essa decisão seria, igualmente, dotada de efeito vinculante. Essa indagação tem relevância especialmente porque da qualidade especial do efeito vinculante decorre, no nosso sistema de controle direto, a possibilidade de propositura de reclamação. Aceita a ideia de que a ação declaratória configura uma ação direta de inconstitucionalidade com sinal trocado, tendo ambas caráter dúplice ou ambivalente, afigura-se difícil admitir que a decisão proferida em sede de ação direta de inconstitucionalidade seria dotada de efeitos ou consequências diversos daqueles reconhecidos para a ação declaratória de constitucionalidade. Argumenta-se que, ao criar a ação declaratória de constitucionalidade de lei federal, estabeleceu o constituinte que a decisão definitiva de mérito nela proferida – incluída aqui, pois, aquela que, julgando improcedente a ação, proclamar a inconstitucionalidade da norma questionada – “produzirá eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo” (art. 102, § 2º, da CF/1988). Portanto, sempre se me afigurou correta a posição de vozes autorizadas do STF, como a de Sepúlveda Pertence, segundo a qual, “quando cabível em tese a ação declaratória de constitucionalidade, a mesma força vinculante haverá de ser atribuída à decisão definitiva da ação direta de inconstitucionalidade” (Rcl 167, despacho, *RDA* 206, p. 246/247). Nos termos dessa orientação, a decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo federal haveria de ser dotada de efeito vinculante, tal como ocorre com aquela proferida na ação declaratória de constitucionalidade. Daí ter esta Corte reconhecido, na questão de ordem em agravo regimental na Rcl 1.880/SP, sessão de 7-11-2002, rel. min. Maurício Corrêa, a constitucionalidade do art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868, de 1999, que atribui efeito vinculante às decisões de mérito proferidas em ação direta de inconstitucionalidade.

[Rcl 2.256, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 11-9-2003, P, *DJ* de 30-4-2004.]

▪ Ora, se ao STF compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a interpretação do texto constitucional por ele fixada deve ser acompanhada pelos demais tribunais, em decorrência do efeito definitivo outorgado à sua decisão. Não se pode diminuir a eficácia das decisões do STF com a manutenção de decisões divergentes.

[AI 461.289, rel. min. Gilmar Mendes, j. 13-8-2003, dec. monocrática, *DJ* de 2-9-2003.]

- É constitucional lei ordinária que define como de eficácia vinculante os julgamentos definitivos de mérito proferidos pelo STF em ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9.868/1999, art. 28, parágrafo único). Para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo, há similitude substancial de objetos nas ações declaratória de constitucionalidade e direta de inconstitucionalidade. Enquanto a primeira destina-se à aferição positiva de constitucionalidade, a segunda traz pretensão negativa. Espécies de fiscalização objetiva que, em ambas, traduzem manifestação definitiva do Tribunal quanto à conformação da norma com a Constituição Federal. A eficácia vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, fixada pelo § 2º do art. 102 da Carta da República, não se distingue, em essência, dos efeitos das decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade. [Rcl 1.880 AgR, rel. min. Maurício Corrêa, j. 7-11-2002, P, DJ de 19-3-2004.]
- A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, emanada do Plenário do STF, em decisão proferida por maioria qualificada, aplica-se aos novos processos submetidos à apreciação das Turmas ou à deliberação dos juízes que integram a Corte, viabilizando, em consequência, o julgamento imediato de causas que versem o mesmo tema, ainda que o acórdão plenário – que firmou o precedente no *leading case* – não tenha sido publicado, ou, caso já publicado, ainda não haja transitado em julgado. É que a decisão plenária do STF, proferida nas condições estabelecidas pelo art. 101 do RISTF, vincula os julgamentos futuros a serem efetuados, colegialmente, pelas Turmas ou, monocraticamente, pelos juízes desta Corte, ressalvada a possibilidade de qualquer dos ministros do Tribunal – com apoio no que dispõe o art. 103 do RISTF – propor, ao Pleno, a revisão da jurisprudência assentada em matéria constitucional. [RE 216.259 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 9-5-2000, 2ª T, DJ de 19-5-2000.]
- O provimento cautelar deferido pelo STF, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, além de produzir eficácia *erga omnes*, reveste-se de efeito vinculante, relativamente ao Poder Executivo e aos demais órgãos do Poder Judiciário (...). A eficácia vinculante, que qualifica tal decisão – precisamente por derivar do vínculo subordinante que lhe é inerente –, legitima o uso da reclamação, se e quando a integridade e a autoridade desse julgamento forem desrespeitadas. [ADC 8 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 13-10-1999, P, DJ de 4-4-2003.]
- A eficácia *erga omnes* das decisões prolatadas por esta Corte, em ação direta de inconstitucionalidade, quando suspendem, *ex nunc*, o ato normativo impugnado, se adstringe a revigorar, para o futuro e até decisão final da ação, a normatividade vigente anteriormente, impondo a todos a observância desta. [ADI 1.423 QO, rel. min. Moreira Alves, j. 13-3-1997, P, DJ de 6-6-1997.]



## EFEITO *EX TUNC* E MODULAÇÃO DOS EFEITOS

▪ A modulação temporal das decisões em controle judicial de constitucionalidade decorre diretamente da Carta de 1988 ao consubstanciar instrumento voltado à acomodação otimizada entre o princípio da nulidade das leis inconstitucionais e outros valores constitucionais relevantes, notadamente a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima, além de encontrar lastro também no plano infraconstitucional (Lei 9.868/1999, art. 27).

[ADI 4.425 QO, rel. min. Luiz Fux, j. 25-3-2015, P, DJE de 4-8-2015.]

▪ A proposição nuclear, em sede de fiscalização de constitucionalidade, é a da nulidade das leis e demais atos do poder público, eventualmente contrários à normatividade constitucional. Todavia, situações há que demandam uma decisão judicial excepcional ou de efeitos limitados ou restritos, porque somente assim é que se preservam princípios constitucionais outros, também revestidos de superlativa importância sistêmica. Quando, no julgamento de mérito dessa ou daquela controvérsia, o STF deixa de se pronunciar acerca da eficácia temporal do julgado, é de se presumir que o Tribunal deu pela ausência de razões de segurança jurídica ou de interesse social. Presunção, porém, que apenas se torna absoluta com o trânsito em julgado da ação direta. O STF, ao tomar conhecimento, em sede de embargos de declaração (antes, portanto, do trânsito em julgado de sua decisão), de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social que justifiquem a modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade, não deve considerar a mera presunção (ainda relativa) obstáculo intransponível para a preservação da própria unidade material da Constituição. Os embargos de declaração constituem a última fronteira processual apta a impedir que a decisão de inconstitucionalidade com efeito retroativo rasgue nos horizontes do direito panoramas caóticos, do ângulo dos fatos e relações sociais. Panoramas em que a não salvaguarda do protovalor da segurança jurídica implica ofensa à Constituição ainda maior do que aquela declarada na ação direta.

[ADI 2.797 ED, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, j. 16-5-2012, P, DJE de 28-2-2013.]

▪ A segurança jurídica, cláusula pétrea constitucional, impõe ao Pretório Excelso valer-se do comando do art. 27 da Lei 9.868/1999 para modular os efeitos de sua decisão, evitando que a sanatória de uma situação de inconstitucionalidade propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional. (...) A modulação de efeitos possui variadas modalidades, sendo adequada ao caso *sub judice* a denominada *pure prospectivity*, técnica de superação da jurisprudência em que “o novo entendimento se aplica exclusivamente para o futuro, e não àquela decisão que originou a superação da antiga tese” (...).

[ADI 4.029, rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012.]

▪ Conhecimento excepcional dos embargos de declaração em razão da ausência de outro instrumento processual para suscitar a modulação dos efeitos da decisão após o julgamento pelo Plenário.

[RE 500.171 ED, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 16-3-2011, P, DJE de 3-6-2011.]

▪ Continua a dominar no Brasil a doutrina do princípio da nulidade da lei inconstitucional. Caso o Tribunal não faça nenhuma ressalva na decisão, reputa-se aplicado o efeito retroativo. Entretanto, podem as partes trazer o tema em sede de embargos de declaração.

[ADI 3.601 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-9-2010, P, DJE de 15-12-2010.]

▪ A sentença de mérito transitada em julgado só pode ser desconstituída mediante ajuizamento de específica ação autônoma de impugnação (ação rescisória) que haja sido proposta na fluência do prazo decadencial previsto em lei, pois, com o exaurimento de referido lapso temporal, estar-se-á diante da coisa soberanamente julgada, insuscetível de ulterior modificação, ainda que o ato sentencial encontre fundamento em legislação que, em momento posterior, tenha sido declarada inconstitucional pelo STF, quer em sede de controle abstrato, quer no âmbito de fiscalização incidental de constitucionalidade. A decisão do STF que haja declarado inconstitucional determinado diploma legislativo em que se apoie o título judicial, ainda que impregnada de eficácia *ex tunc*, como sucede com os julgamentos proferidos em sede de fiscalização concentrada (RTJ 87/758 – RTJ 164/506-509 – RTJ 201/765), detém-se ante a autoridade da coisa julgada, que traduz, nesse contexto, limite insuperável à força retroativa resultante dos pronunciamentos que emanam, *in abstracto*, da Suprema Corte.

[RE 594.892, rel. min. Celso de Mello, j. 21-6-2010, dec. monocrática, DJE de 4-8-2010.]

▪ (...) fica evidente que a norma contida no art. 27 da Lei 9.868/1999 tem caráter fundamentalmente interpretativo, desde que se entenda que os conceitos jurídicos indeterminados utilizados – segurança jurídica e excepcional interesse social – revestem-se de base constitucional. (...) o princípio da nulidade continua a ser a regra também no direito brasileiro. O afastamento de sua incidência dependerá de um severo juízo de ponderação que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucional manifestado sob a forma de interesse social relevante. Assim, aqui, como no direito português, a não aplicação do princípio da nulidade não se há de basear em consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio. Entre nós, cuidou o legislador de conceber um modelo restritivo também no aspecto procedimental, consagrando a necessidade de um quórum especial (dois terços dos votos) para a declaração de inconstitucionalidade com efeitos limitados. Terá significado especial o princípio da proporcionalidade, especialmente em sentido estrito, como instrumento de aferição da justeza da declaração de inconstitucionalidade.

dade (com efeito da nulidade), em virtude do confronto entre os interesses afetados pela lei inconstitucional e aqueles que seriam eventualmente sacrificados em consequência da declaração de inconstitucionalidade. No presente caso, o Tribunal tem a oportunidade de aplicar o art. 27 da Lei 9.868/1999 em sua versão mais ampla. [ADI 875; ADI 1.987; ADI 2.727, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 24-2-2010, P, *DJE* de 30-4-2010.]

▪ Eu sempre tenho entendido que se pode conhecer dos embargos de declaração, mas se há de rejeitá-los caso não exista a expressa indicação, no julgamento, de que houve pedido para modulação de efeitos, porque não há como identificar a omissão. (...) estamos estabelecendo a possibilidade de, por via de embargos declaratórios, mesmo inexistindo omissão, no que concerne à modulação dos efeitos, apreciar. [ADI 2.791 ED, voto do rel. p/ o ac. min. Menezes Direito, j. 22-4-2009, P, *DJE* de 4-9-2009.]

**VIDE** ADI 3.601 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-9-2010, P, *DJE* de 15-12-2010

▪ A norma contida no art. 27 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, tem caráter fundamentalmente interpretativo, desde que se entenda que os conceitos jurídicos indeterminados utilizados – segurança jurídica e excepcional interesse social – se revestem de base constitucional. No que diz respeito à segurança jurídica, parece não haver dúvida de que encontra expressão no próprio princípio do Estado de Direito, consoante amplamente aceito pela doutrina pátria e alienígena. Excepcional interesse social pode encontrar fundamento em diversas normas constitucionais. O que importa assinalar é que, consoante a interpretação aqui preconizada, o princípio da nulidade somente há de ser afastado se se puder demonstrar, com base numa ponderação concreta, que a declaração de inconstitucionalidade ortodoxa envolveria o sacrifício da segurança jurídica ou de outro valor constitucional materializável sob a forma de interesse social.

[AI 474.708 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-3-2008, dec. monocrática, *DJE* de 18-4-2008.]

▪ O agravante alega que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da lei municipal somente poderiam operar-se *ex nunc*, em virtude de razões de segurança jurídica e de prevalência do interesse social. Todavia, este Supremo Tribunal decidiu que a norma apontada como de regência para a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade – art. 27 da Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999 – não se aplica ao caso, pois se impõe no controle abstrato de constitucionalidade (RE 395.654 AgR, rel. min. Carlos Britto, Primeira Turma, *DJ* de 3-3-2006; AI 428.886 AgR, rel. min. Eros Grau, Primeira Turma, *DJ* de 25-2-2005; e RE 430.421 AgR, rel. min. Cezar Peluso, Primeira Turma, *DJ* de 4-2-2005).

[AI 666.455, rel. min. Cármen Lúcia, j. 20-6-2007, dec. monocrática, *DJ* de 8-8-2007.]

= AI 591.803 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-10-2009, dec. monocrática, *DJE* de 4-11-2009

▪ A atribuição de efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade, dado o seu caráter excepcional, somente tem cabimento quando o Tribunal se manifesta expressamente sobre o tema, observando-se a exigência de quórum qualificado previsto em lei.

[AI 457.766 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 3-4-2007, 1ª T, DJ de 11-5-2007.]

▪ No RE 395.902 AgR, relatado por Celso de Mello, em decisão prolatada junto à Segunda Turma, decidiu-se que o caso seria de não recepção de norma pré-constitucional, e que consequentemente não se aplicaria a regra do art. 27 da Lei 9.868/1999. Naquela ocasião, determinou-se que “(...) Inaplicabilidade, ao caso em exame, da técnica de modulação dos efeitos, por tratar-se de diploma legislativo, que, editado em 1984, não foi recepcionado, no ponto concernente à norma questionada, pelo vigente ordenamento constitucional”. (...) Acompanho Celso de Mello, porém quero deixar consignado que, no meu entender, a técnica de modulação dos efeitos pode ser aplicada em âmbito de não recepção. O dogma da nulidade da lei inconstitucional pertence à tradição do direito brasileiro. A teoria da nulidade tem sido sustentada por importantes constitucionalistas. Fundada na antiga doutrina americana, segundo a qual “*the unconstitutional statute is not law at all*”, significativa parcela da doutrina brasileira posicionou-se pela equiparação entre inconstitucionalidade e nulidade. Afirmava-se, em favor dessa tese, que o reconhecimento de qualquer efeito a uma lei inconstitucional importaria na suspensão provisória ou parcial da Constituição. Razões de segurança jurídica podem revelar-se, no entanto, aptas a justificar a não aplicação do princípio da nulidade da lei inconstitucional. (...) Configurado eventual conflito entre os princípios da nulidade e da segurança jurídica, que, entre nós, tem *status* constitucional, a solução da questão há de ser, igualmente, levada a efeito em processo de complexa ponderação. O princípio da nulidade continua a ser a regra também. O afastamento de sua incidência dependerá de severo juízo de ponderação que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucionalmente relevante manifestado sob a forma de interesse social preponderante. Assim, aqui, a não aplicação do princípio da nulidade não se há de basear em consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio. No caso presente, não se cuida de inconstitucionalidade originária decorrente do confronto entre a Constituição e norma superveniente, mas de contraste entre lei anterior e norma constitucional posterior, circunstância que a jurisprudência do STF classifica como de não recepção. É o que possibilita que se indague se poderia haver modulação de efeitos também na declaração de não recepção, por parte do STF. Transita-se no terreno de situações imperfeitas e da “lei ainda constitucional”, com fundamento na segurança jurídica. (...) Entendo que o alcance no tempo de decisão judicial determinante de não recepção de direito pré-constitucional pode ser objeto de discussão. E os precedentes citados comprovam a assertiva. Como demonstrado, há possibilidade de se modularem os

efeitos da não recepção de norma pela Constituição de 1988, conquanto que juízo de ponderação justifique o uso de tal recurso de hermenêutica constitucional. Não obstante, não vislumbro justificativa que ampare a pretensão do recorrente, do ponto de vista substancial, e no caso presente, bem entendido.

[AI 631.533, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-3-2007, dec. monocrática, DJ de 18-4-2007.]

- A orientação do STF admite, em situações extremas, o reconhecimento de efeitos meramente prospectivos à declaração incidental de inconstitucionalidade.

[AI 472.768 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 21-11-2006, 2ª T, DJ de 16-2-2007.]

- Controle concentrado de constitucionalidade. Procedência da pecha de inconstitucional. Efeito. Termo inicial. Regra *v.* exceção. A ordem natural das coisas direciona no sentido de ter-se como regra a retroação da eficácia do acórdão declaratório constitutivo negativo à data da integração da lei proclamada inconstitucional, no arcabouço normativo, correndo à conta da exceção a fixação de termo inicial distinto. Embargos declaratórios. Omissão. Fixação do termo inicial dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Retroatividade total. Inexistindo pleito de fixação de termo inicial diverso, não se pode alegar omissão relativamente ao acórdão por meio do qual se concluiu pelo conflito do ato normativo autônomo abstrato com a Carta da República, fulminando-o desde a vigência.

[ADI 2.728 ED, rel. min. Marco Aurélio, j. 19-10-2006, P, DJ de 5-10-2007.]

- A declaração de inconstitucionalidade reveste-se, ordinariamente, de eficácia *ex tunc* (RTJ 146/461-462 – RTJ 164/506-509), retroagindo ao momento em que editado o ato estatal reconhecido inconstitucional pelo STF. O STF tem reconhecido, excepcionalmente, a possibilidade de proceder à modulação ou limitação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, mesmo quando proferida, por esta Corte, em sede de controle difuso. Precedente: RE 197.917/SP, rel. min. Maurício Corrêa (Pleno). Revela-se inaplicável, no entanto, a teoria da limitação temporal dos efeitos, se e quando o STF, ao julgar determinada causa, nesta formular juízo negativo de recepção, por entender que certa lei pré-constitucional mostra-se materialmente incompatível com normas constitucionais a ela supervenientes. A não recepção de ato estatal pré-constitucional, por não implicar a declaração de sua inconstitucionalidade – mas o reconhecimento de sua pura e simples revogação (RTJ 143/355 – RTJ 145/339) –, descaracteriza um dos pressupostos indispensáveis à utilização da técnica da modulação temporal, que supõe, para incidir, entre outros elementos, a necessária existência de um juízo de inconstitucionalidade (...).

[RE 395.902 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 7-3-2006, 2ª T, DJ de 25-8-2006.]

= AI 720.991, rel. min. Cármen Lúcia, j. 19-5-2009, dec. monocrática, DJE de 27-5-2009

- Inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, da norma municipal. Efeitos para o futuro. Situação excepcional. (...) Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos *ex tunc*,

resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade.

[RE 197.917, rel. min. Maurício Corrêa, j. 6-6-2002, P, DJ de 7-5-2004.]

## OVERRULING, DISTINGUISH E OVERRIDING

▪ A propósito das hipóteses de necessidade e das formas de superação de precedentes, bem resume Daniel Mitidiero (in *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 105-6): “(...) a regra do *stare decisis* horizontal pode ser justificadamente deixada de lado pela corte responsável pelo precedente. Isso quer dizer que as Cortes Supremas podem, para promover a unidade do Direito prospectivamente, afastar-se justificadamente dos próprios precedentes, superando-os total (*overruling*) ou parcialmente (*overturning*) mediante transformação (*transformation*) ou reescrita (*overriding*) do precedente. A superação total de um precedente (*overruling*) constitui a resposta judicial ao desgaste da sua dupla coerência (congruência social e consistência sistêmica) ou a um evidente equívoco na sua solução. Quando o precedente carece de dupla coerência ou é evidentemente equivocado e os princípios básicos que sustentam a sua replicabilidade (*replicability*), o precedente deve ser superado, sob pena de estancar-se o processo de contínua evolução do direito. Essa conjugação é tida pela doutrina como a norma básica para superação de precedentes (*basic overruling principle*).” (...) É dizer, em resumo, que não verifico, na questão, a imprescindível demonstração do desgaste do precedente no que tange à sua congruência social e à sua consistência sistêmica. *Overruling* ou superação total (tradução livre) é técnica que pressupõe justamente a força vinculante do precedente e que, portanto, impõe à corte responsável pela sua formulação um complexo encargo argumentativo, a indicar, repiso, que a antiga interpretação já se tornou inconstitucional ou está se tornando.

[RE 655.265, voto do rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 13-4-2016, P, DJE de 5-8-2016, Tema 509.]

## EFEITO REPRISTINATÓRIO TÁCITO

▪ A declaração de inconstitucionalidade in abstracto, considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente (RTJ 120/64 – RTJ 194/504-505– ADI 2.867/ES, *v.g.*), importa em restauração das normas estatais revogadas pelo diploma objeto do processo de controle normativo abstrato. É que a lei declarada inconstitucional, por

incidir em absoluta desvalia jurídica (*RTJ* 146/461-462), não pode gerar quaisquer efeitos no plano do direito, nem mesmo o de provocar a própria revogação dos diplomas normativos a ela anteriores. Lei inconstitucional, porque inválida (*RTJ* 102/671), sequer possui eficácia derogatória. A decisão do STF que declara, em sede de fiscalização abstrata, a inconstitucionalidade de determinado diploma normativo tem o condão de provocar a repristinação dos atos estatais anteriores que foram revogados pela lei proclamada inconstitucional. Doutrina. Precedentes (ADI 2.215 MC/PE, rel. min. Celso de Mello, *Informativo* 224/STF, *v.g.*). Considerações em torno da questão da eficácia repristinatória indesejada e da necessidade de impugnar os atos normativos, que, embora revogados, exteriorizem os mesmos vícios de inconstitucionalidade que inquinam a legislação revogadora. Ação direta que impugna, não apenas a Lei estadual 1.123/2000, mas, também, os diplomas legislativos que, versando matéria idêntica (serviços lotéricos), foram por ela revogados. Necessidade, em tal hipótese, de impugnação de todo o complexo normativo. Correta formulação, na espécie, de pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma ab-rogatório quanto das normas por ele revogadas, porque também eivadas do vício da ilegitimidade constitucional. Reconhecimento da inconstitucionalidade desses diplomas legislativos, não obstante já revogados.

[ADI 3.148, rel. min. Celso de Mello, j. 13-12-2006, P, *DJ* de 28-9-2007.]

- Efeito repristinatório. Norma anterior com o mesmo vício de inconstitucionalidade. No caso de ser declarada a inconstitucionalidade da norma objeto da causa, ter-se-ia a repristinação de preceito anterior com o mesmo vício de inconstitucionalidade. Neste caso, e não impugnada a norma anterior, não é de se conhecer a ação direta de inconstitucionalidade.

[ADI 2.574, rel. min. Carlos Velloso, j. 2-10-2002, P, *DJ* de 29-8-2003.]

= ADI 2.938, rel. min. Eros Grau, j. 5-6-2005, P, *DJ* de 9-12-2005

- Controle normativo abstrato de constitucionalidade e efeito repristinatório. A questão do efeito repristinatório indesejado. Necessidade, em tal hipótese, de formulação de pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma ab-rogatório quanto das normas por ele revogadas, desde que também eivadas do vício da ilegitimidade constitucional. Ausência de impugnação, no caso, do diploma legislativo cuja eficácia restaurar-se-ia em função do efeito repristinatório. Hipótese de incognoscibilidade da ação direta. Precedentes. Ação direta não conhecida.

[ADI 2.215 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-4-2001, dec. monocrática, *DJ* de 26-4-2001.]

# TÉCNICAS DE DECISÃO

## INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO

▪ O STF está autorizado a apreciar a inconstitucionalidade de dada norma, ainda que seja para dela extrair interpretação conforme à Constituição Federal, com a finalidade de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independa de intermediação legislativa.

[ADI 4.430, rel. min. Dias Toffoli, j. 29-6-2012, P, DJE de 19-9-2013.]

▪ Não recepção em bloco da Lei 5.250 pela nova ordem constitucional. (...) São de todo imprestáveis as tentativas de conciliação hermenêutica da Lei 5.250/1967 com a Constituição, seja mediante expurgo puro e simples de destacados dispositivos da lei, seja mediante o emprego dessa refinada técnica de controle de constitucionalidade que atende pelo nome de “interpretação conforme a Constituição”. A técnica da “interpretação conforme” não pode artificializar ou “forçar a descontaminação” da parte restante do diploma legal interpretado, pena de descabido incursionamento do intérprete em legiferação por conta própria. Inapartabilidade de conteúdo, de fins e de viés semântico (linhas e entrelinhas) do texto interpretado. Caso limite de interpretação necessariamente conglobante ou por arrastamento teleológico, a pré-excluir do intérprete/aplicador do direito qualquer possibilidade da declaração de inconstitucionalidade apenas de determinados dispositivos da lei sindicada, mas permanecendo incólume uma parte sobejante que já não tem significado autônomo. Não se muda, a golpes de interpretação, nem a inextrincabilidade de comandos nem as finalidades da norma interpretada. Impossibilidade de se preservar, após artificiosa hermenêutica de depuração, a coerência ou o equilíbrio interno de uma lei (a Lei federal 5.250/1967) que foi ideologicamente concebida e normativamente apetrechada para operar em bloco ou como um todo *pro indiviso*. (...) Total procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental, para o efeito de declarar



como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal 5.250, de 9-2-1967.

[ADPF 130, rel. min. Carlos Britto, j. 30-4-2009, P, DJE de 6-11-2009.]

▪ Impossibilidade, na espécie, de se dar interpretação conforme à Constituição, pois essa técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como sucede no caso presente. Quando, pela redação do texto no qual se inclui a parte da norma que é atacada como inconstitucional, não é possível suprimir dele qualquer expressão para alcançar essa parte, impõe-se a utilização da técnica de concessão da liminar “para a suspensão da eficácia parcial do texto impugnado sem a redução de sua expressão literal”, técnica essa que se inspira na razão de ser da declaração de inconstitucionalidade “sem redução do texto” em decorrência de este permitir “interpretação conforme à Constituição”.

[ADI 1.344 MC, rel. min. Moreira Alves, j. 18-12-1995, P, DJ de 19-4-1996.]

▪ Ora, esta Corte, ao julgar, afinal, a ação direta de inconstitucionalidade, pode – utilizando-se da técnica da “interpretação conforme à Constituição” – declarar que a norma impugnada só é constitucional se se lhe der a interpretação que este Tribunal entende compatível com a Constituição Federal, o que implica dizer que as demais interpretações que se lhe queiram dar serão inconstitucionais. É por isso que, na técnica da Corte Constitucional alemã, quando ela se utiliza da “interpretação conforme à Constituição”, julga a arguição de inconstitucionalidade parcialmente procedente, pois há procedência quanto à inconstitucionalidade das interpretações que não a admitida pelo Tribunal (há, aí, uma declaração de inconstitucionalidade “sem redução de texto” atacado, pois o que se reduz é o seu alcance, que fica restrito ao decorrente da interpretação admitida como constitucional). Por outro lado, tem o nosso STF a competência constitucional (art. 102, I, *p*) de processar e julgar originariamente “o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade”. Portanto, e sendo certo que a concessão da medida cautelar importa um adiantamento provisório da prestação jurisdicional definitiva, cujos limites são os desta, pode esta Corte – nos casos em que o texto impugnado tem conteúdo normativo abrangente de sentido compatível com a Constituição Federal e que ficaria prejudicado pela suspensão da eficácia dele em sua literalidade –, pode esta Corte, repito, conceder, em parte, a cautelar requerida para, sem redução do texto impugnado, suspender-lhe, *ex nunc*, a eficácia quanto à sua aplicação decorrente da interpretação cuja inconstitucionalidade alegada se baseie em fundamento jurídico relevante, aplicação essa que, também, acarrete, *periculum in mora* ou a conveniência de ser suspensa até decisão final da ação direta.

[ADI 491 MC, voto do rel. min. Moreira Alves, j. 13-6-1991, P, DJ de 25-10-1991.]

## DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO

▪ O acórdão recorrido considerou ilegítima a terceirização dos serviços, pois concluiu a Lei 8.987/1995 (que trata do regime de concessão e permissão de prestação de serviços públicos) não autorizou, em seu art. 25, a terceirização da atividade-fim das empresas do setor elétrico (...). Ao realizar essa interpretação, o órgão fracionário do TRT-3 exerceu o controle difuso de constitucionalidade e utilizou a técnica decisória denominada declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, pela qual o intérprete declara a inconstitucionalidade de algumas interpretações possíveis do texto legal, sem, contudo, alterá-lo gramaticalmente, ou seja, censurou uma determinada interpretação por considerá-la inconstitucional. [Rcl 27.171, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 26-10-2018, dec. monocrática, *DJE* de 30-10-2018.]

## INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO

▪ Não procede a conclusão da Corte Superior da Justiça do Trabalho de que a declaração de inconstitucionalidade da expressão “equivalentes à TRD” contida no *caput* do art. 39 da Lei 8.177/1991 ocorreu “por Arrastamento (ou por Atração, Consequência, Decorrente, Reverberação Normativa)” da decisão desta Suprema Corte nos autos das ADI 4.357/DF e 4.425/DF. Isso porque a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento alcança dispositivo cuja eficácia normativa dependa da norma objeto da declaração de inconstitucionalidade e, portanto, se relaciona com os limites objetivos da coisa julgada (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1130). [Rcl 22.012 MC, rel. min. Dias Toffoli, j. 14-10-2015, dec. monocrática, *DJE* de 16-10-2015.]

## INCONSTITUCIONALIDADE PROGRESSIVA NO TEMPO OU DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI AINDA CONSTITUCIONAL

▪ No julgamento do HC 70.154/RS (rel. min. Ilmar Galvão, *DJ* de 1º-7-1993), o STF aplicou a técnica da lei ainda constitucional, originária do direito constitucional germânico, na qual se reconhece que determinadas peculiaridades fáticas ou sociais impõem o reconhecimento temporário da validade de uma norma, não obstante seja

ela a rigor inconstitucional, para evitar uma situação de anomia ou de dano ainda maior à ordem constitucional. O *leading case*, no direito comparado, dizia respeito à lei sobre casamentos mistos editada sob o regime nazista. Ainda que a referida lei, porque discriminatória, fosse manifestamente inconstitucional em face da nova Constituição da República Federal da Alemanha, o tribunal constitucional daquele país se viu obrigado a reconhecê-la como “ainda constitucional”, à constatação de que a declaração da sua inconstitucionalidade acarretaria lacuna normativa intolerável. Já no HC 70.154/RS, paradigma da adoção dessa tese no direito constitucional brasileiro, o STF reconheceu incidentalmente como ainda constitucional a lei que assegurava prazo em dobro às defensorias públicas ao entendimento de que a situação de desorganização administrativa das defensorias públicas – naquele momento as defensorias públicas ainda não existiam na maioria dos estados da Federação – legitimava o tratamento desigual, e a elas favorável, em relação ao Ministério Público. A lei deixaria de ser constitucional, assim, quando as defensorias públicas adquirissem nível de organização equivalente ao dos Ministérios Públicos, situação em que o tratamento desigual previsto na lei em questão passaria a traduzir afronta ao devido processo legal.

[ADI 5.127, rel. p/ ac. min. Edson Fachin, voto da min. Rosa Weber, j. 15-10-2015, P, DJE de 11-5-2016.]

- Inconstitucionalidade progressiva. Viabilização do exercício de direito assegurado constitucionalmente. Assistência jurídica e judiciária dos necessitados. Subsistência temporária da legitimação do Ministério Público. Ao estado, no que assegurado constitucionalmente certo direito, cumpre viabilizar o respectivo exercício. Enquanto não criada por lei, organizada – e, portanto, preenchidos os cargos próprios, na unidade da Federação – a Defensoria Pública, permanece em vigor o art. 68 do CPP, estando o Ministério Público legitimado para a ação de ressarcimento nele prevista. Irrelevância de a assistência vir sendo prestada por órgão da Procuradoria-Geral do Estado, em face de não lhe competir, constitucionalmente, a defesa daqueles que não possam demandar, contratando diretamente profissional da advocacia, sem prejuízo do próprio sustento.

[RE 135.328, rel. min. Marco Aurélio, j. 29-6-1994, P, DJ de 20-4-2001.]

## APELO AO LEGISLADOR

- Outra técnica de decisão, desenvolvida, sobretudo, para os casos de omissão inconstitucional, é o apelo ao legislador (*Appellentscheidung*), decisão na qual se afirma que a situação jurídica em apreço ainda se afigura constitucional, devendo o legislador empreender as medidas requeridas para evitar a consolidação de um estado de inconstitucionalidade. Essa técnica de decisão assumiu relevância ímpar nos casos

da legislação pré-constitucional incompatível com a Lei Fundamental. A cassação dessas leis pré-constitucionais poderia levar, em muitos casos, a uma situação de autêntico caos jurídico. Daí ter a Corte Constitucional reconhecido que o legislador haveria de dispor de um prazo razoável para adaptar o direito ordinário à nova ordem constitucional, reconhecendo como “ainda constitucional” o direito anterior, que deveria ser aplicado nessa fase de transição. A doutrina constitucional mais moderna considera que o apelo ao legislador (*Appellentscheidung*) configura apenas uma decisão de rejeição de inconstitucionalidade, caracterizando-se essa recomendação dirigida ao legislador como simples *obiter dictum*. Essa qualificação não retira a eficácia desse pronunciamento, não havendo, até agora, registro de qualquer caso de recalcitrância ou de recusa do legislador no cumprimento de dever constitucional de legislar. [ADI 3.682, voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-5-2007, P, DJE de 6-9-2007.]

## MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

- A legislação infraconstitucional que colida frontalmente com a jurisprudência (leis *in your face*) nasce com presunção *iuris tantum* de inconstitucionalidade, de forma que caberá ao legislador ordinário o ônus de demonstrar, argumentativamente, que a correção do precedente faz-se necessária, ou, ainda, comprovar, lançando mão de novos argumentos, que as premissas fáticas e axiológicas sobre as quais se fundou o posicionamento jurisprudencial não mais subsistem, em exemplo acadêmico de mutação constitucional pela via legislativa. Nesse caso, a novel legislação se submete a um escrutínio de constitucionalidade mais rigoroso, nomeadamente quando o precedente superado amparar-se em cláusulas pétreas.

[ADI 5.105, rel. min. Luiz Fux, j. 1º-10-2015, P, DJE de 16-3-2016.]

- A mutação constitucional é transformação de sentido do enunciado da Constituição sem que o próprio texto seja alterado em sua redação, vale dizer, na sua dimensão constitucional textual. Quando ela se dá, o intérprete extrai do texto norma diversa daquelas que nele se encontravam originariamente involucradas, em estado de potência. Há, então, mais do que interpretação, esta concebida como processo que opera a transformação de texto em norma. Na mutação constitucional caminhamos não de um texto a uma norma, porém de um texto a outro texto, que substitui o primeiro. Daí que a mutação constitucional não se dá simplesmente pelo fato de um intérprete extrair de um mesmo texto norma diversa da produzida por um outro intérprete. Isso se verifica diuturnamente, a cada instante, em razão de ser, a interpretação, uma prudência. Na mutação constitucional há mais. Nela não apenas a norma é outra, mas o próprio enunciado normativo é alterado.

[Rcl 4.335, voto do rel. min. Eros Grau, j. 20-3-2014, P, DJE de 22-10-2014.]

▪ A interpretação judicial como instrumento de mutação informal da Constituição. A questão dos processos informais de mutação constitucional e o papel do Poder Judiciário: a interpretação judicial como instrumento juridicamente idôneo de mudança informal da Constituição. A legitimidade da adequação, mediante interpretação do Poder Judiciário, da própria Constituição da República, se e quando imperioso compatibilizá-la, mediante exegese atualizadora, com as novas exigências, necessidades e transformações resultantes dos processos sociais, econômicos e políticos que caracterizam, em seus múltiplos e complexos aspectos, a sociedade contemporânea.

[HC 91.361, rel. min. Celso de Mello, j. 23-9-2008, 2ª T, DJE de 6-2-2009.]

VIDE ADI 3.345, rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, DJE de 20-8-2010

▪ A força normativa da Constituição da República e o monopólio da última palavra, pelo STF, em matéria de interpretação constitucional. O exercício da jurisdição constitucional – que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição – põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do STF, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder. No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re) formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que “A Constituição está em elaboração permanente nos tribunais incumbidos de aplicá-la”. Doutrina. Precedentes. A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo STF – a quem se atribuiu a função eminente de “guarda da Constituição” (CF, art. 102, *caput*) – assume papel de essencial importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso país confere à Suprema Corte a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.

[ADI 3.345, rel. min. Celso de Mello, j. 25-8-2005, P, DJE de 20-8-2010.]

= AI 733.387, rel. min. Celso de Mello, j. 16-12-2008, 2ª T, DJE de 1º-2-2013

VIDE HC 91.361, rel. min. Celso de Mello, j. 23-9-2008, 2ª T, DJE de 6-2-2009

VIDE RE 227.001 ED, rel. min. Gilmar Mendes, j. 18-9-2007, 2ª T, DJ de 5-10-2007

## PROSPECTIVE OVERRULING

▪ Por outro lado, não pode a Corte fechar os olhos para os efeitos nocivos que a pronúncia de nulidade com efeitos retroativos pode acarretar para a sociedade. (...) A modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade, primeiramente idealizada no direito norte-americano, com a admissão do *prospective overruling* nos casos *Linkletter v. Walker* (381 U.S. 618) e *Stovall v. Denno* (388

U. S. 293), não significa uma afronta à Carta Magna, mas uma defesa da segurança jurídica, também norma constitucional (art. 5º, *caput*), sob o prisma do princípio da proporcionalidade. Atento a isso, o legislador permitiu expressamente a declaração de inconstitucionalidade com pronúncia prospectiva de nulidade no art. 27 da Lei 9.868/1999 (...). Considerando o volume quantitativo de leis aprovadas com base na prática inconstitucional de dispensar a manifestação da Comissão Mista no trâmite parlamentar das medidas provisórias, a atitude mais prudente, a bem do interesse público, é adotar a técnica denominada *pure prospectivity*, modalidade de superação da jurisprudência (*prospective overruling*) na qual, conforme preleciona Bruno Bodart, “o novo entendimento se aplica exclusivamente para o futuro, e não àquela decisão que originou a superação da antiga tese” (...).

[ADI 4.029, voto do rel. min. Luiz Fux, j. 8-3-2012, P, DJE de 27-6-2012.]

## CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NOS ESTADOS, NO DISTRITO FEDERAL E NOS MUNICÍPIOS

▪ O art. 125, § 2º, da Constituição do Brasil estabelece caber aos estados instituir a representação de inconstitucionalidade das leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição estadual, circunstância que leva à conclusão de que o controle de constitucionalidade estadual – com exceção apenas da interposição de recurso extraordinário por violação de norma de repetição obrigatória da Constituição do Brasil – encerra-se no âmbito da jurisdição dos tribunais de justiça locais. [RE 599.633 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 23-11-2009, dec. monocrática, *DJE* de 11-12-2009.]

▪ Se a ação direta de inconstitucionalidade é proposta inicialmente perante o tribunal de justiça local e a violação suscitada diz respeito a preceitos da Carta da República, de reprodução obrigatória pelos estados-membros, deve o STF, nesta parte, julgar a ação, suspendendo-se a de lá; se além das disposições constitucionais federais há outros fundamentos envolvendo dispositivos da Constituição do estado, a ação ali em curso deverá ser sobrestada até que esta Corte julgue em definitivo o mérito da controvérsia.

[ADI 2.361 MC, rel. min. Maurício Corrêa, j. 11-10-2001, P, *DJ* de 1º-8-2003.]

▪ Inexiste controle concentrado de lei ou ato normativo municipal frente à Constituição Federal, quer perante os tribunais de justiça dos estados, quer perante o STF (CF, art. 102, I, *a*; art. 125, § 2º). A Constituição Federal somente admite o controle, em abstrato, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição estadual, junto ao tribunal de justiça do estado (CF, art. 125, § 2º.)

[ADI 1.268 AgR, rel. min. Carlos Velloso, j. 20-9-1995, P, *DJ* de 20-10-1995.]

= RE 599.633 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 23-11-2009, dec. monocrática, *DJE* de 11-12-2009

## RECLAMAÇÃO

▪ (...) a superveniência do julgamento do RE 760.931 implica dizer que a tese firmada na ADC 16, no que toca à sua eficácia vinculante, foi plenamente substituída pela tese do Tema 246 da repercussão geral. Desse modo, a partir 2-5-2017 (data da publicação da ata do julgamento que fixou a nova tese), é inviável reclamação com fundamento em alegação de afronta ao julgado da ADC 16. Assim, eventual má aplicação da nova tese acerca da responsabilidade subsidiária da administração pública pelos débitos trabalhistas de contratado deve ser impugnada, inicialmente, por meio de recursos. Nessa linha, a inobservância de tese firmada em repercussão geral somente enseja o ajuizamento da reclamação, quando “esgotadas as instâncias ordinárias”, nos termos do art. 988, § 5º, II, do CPC/2015. Esse dispositivo vem sendo interpretado por esta Corte no sentido de se exigir o percurso de todo o *iter* processual, ultimado na interposição de agravo interno contra a decisão que nega seguimento ao recurso extraordinário (art. 1.030, I e § 2º, do CPC/2015). Nesse sentido, veja-se a Rcl 24.686 ED-AgR, rel. min. Teori Zavascki (...).

[Rcl 28.623 AgR, voto do rel. min. Roberto Barroso, j. 12-12-2017, 1ª T, DJE de 7-2-2018.]

▪ A jurisprudência do STF se consolidou no sentido de ser incabível reclamação fundada na teoria da transcendência dos motivos determinantes de acórdão com efeito vinculante.

[Rcl 16.619 AgR, rel. min. Edson Fachin, j. 6-10-2015, 1ª T, DJE de 20-10-2015.]

= Rcl 22.012, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 5-12-2017, 2ª T, DJE de 27-2-2018

▪ Impõe-se analisar, preliminarmente, se se mostra cabível, ou não, o emprego da reclamação em situações de alegado desrespeito a decisões que a Suprema Corte tenha proferido, como ocorre na espécie, em sede de fiscalização normativa abstrata. O STF, ao examinar esse aspecto da questão, tem enfatizado, em sucessivas decisões, que a reclamação reveste-se de idoneidade jurídico-processual, quando utilizada com o objetivo de fazer prevalecer a autoridade decisória dos julgamentos emana-



dos desta Corte, notadamente quando impregnados de eficácia vinculante (*RTJ* 187/151, rel. min. Celso de Mello, Pleno, *v.g.*). Todos sabemos que a reclamação, qualquer que seja a natureza que se lhe atribua – ação (MIRANDA, Pontes de. *Comentários ao Código de Processo Civil*, tomo V/384, Forense), recurso ou sucedâneo recursal (SANTOS, Moacyr Amaral. *RTJ* 56/546-548; LIMA, Alcides de Mendonça. *O Poder Judiciário e a nova Constituição*, p. 80, 1989, Aide), remédio incomum (NONATO, Orozimbo *apud* MELLO, Cordeiro de. *O processo no Supremo Tribunal Federal*, v. 1/280), incidente processual (ARAGÃO, Moniz de. *A correção parcial*, p. 110, 1969), medida de direito processual constitucional (MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*, v. 3, 2ª parte, p. 199, item 653, 9. ed., 1987, Saraiva) ou medida processual de caráter excepcional (min. Djaci Falcão, *RTJ* 112/518-522) –, configura instrumento de extração constitucional destinado a viabilizar, na concretização de sua dupla função de ordem político-jurídica, a preservação da competência e a garantia da autoridade das decisões do STF (CF, art. 102, I, *l*), consoante tem enfatizado a jurisprudência desta Corte Suprema (*RTJ* 134/1033, rel. min. Celso de Mello, *v.g.*). Esse instrumento formal de tutela, “que nasceu de uma construção pretoriana” (*RTJ* 112/504), busca, portanto, em essência, ao lado de sua função como expressivo meio de preservação da competência do STF, fazer prevalecer, no plano da hierarquia judiciária, o efetivo respeito aos pronunciamentos jurisdicionais emanados desta Suprema Corte (*RTJ* 149/354-355, rel. min. Celso de Mello), especialmente quando impregnados de eficácia vinculante: “Reclamação e preservação da autoridade das decisões do STF. O eventual descumprimento, por juízes ou tribunais, de decisões emanadas do STF, especialmente quando proferidas com efeito vinculante (CF, art. 102, § 2º), ainda que em sede de medida cautelar, torna legítima a utilização do instrumento constitucional da reclamação, cuja específica função processual – além de impedir a usurpação da competência da Corte Suprema – também consiste em fazer prevalecer e em resguardar a integridade e a eficácia subordinante dos comandos que emergem de seus atos decisórios. Precedentes. Doutrina” (*RTJ* 179/995-996, rel. min. Celso de Mello, Pleno). A destinação constitucional da via reclamatória, portanto – segundo acentua, em autorizado magistério, José Frederico Marques (MARQUES, José Frederico. *Instituições de direito processual civil*, v. IV/393, 2. ed., Forense) –, além de vincular esse meio processual à preservação da competência global do STF, prende-se ao objetivo específico de salvaguardar a extensão e os efeitos dos julgados desta Suprema Corte. Esse saudoso e eminente jurista, ao justificar a necessidade da reclamação – enquanto meio processual vocacionado à imediata restauração do *imperium* inerente à decisão desrespeitada –, assinala, em tom de grave advertência, a própria razão de ser desse especial instrumento de defesa da autoridade decisória dos pronunciamentos do STF (*Manual de direito processual civil*, v. 3/199-200, item 653, 9. ed., 1987, Saraiva): “O Supremo Tribunal, sob pena de se comprometerem

as elevadas funções que a Constituição lhe conferiu, não pode ter seus julgados desobedecidos (por meios diretos ou oblíquos), ou vulnerada sua competência. Trata-se (...) de medida de Direito Processual Constitucional, porquanto tem como *causa finalis* assegurar os poderes e prerrogativas que ao Supremo Tribunal foram dados pela Constituição da República.” (...) Mostra-se irrecusável concluir, desse modo, que o descumprimento, por quaisquer juízes ou tribunais, de decisões proferidas pelo STF autoriza a utilização da via reclamationária, vocacionada, em sua específica função processual, a resguardar e a fazer prevalecer, no que concerne à Suprema Corte, a integridade, a autoridade e a eficácia dos comandos que emergem de seus atos decisórios, na linha do magistério jurisprudencial consagrado por este Tribunal (RTJ 187/150-152, rel. min. Celso de Mello, *v.g.*). Plenamente justificável, assim, a utilização, no caso, do instrumento constitucional da reclamação. Cabe reconhecer, de outro lado, que mesmo terceiros – que não intervieram no processo objetivo de controle normativo abstrato – dispõem de legitimidade ativa para o ajuizamento da reclamação perante o STF, quando promovida com o objetivo de fazer restaurar o *imperium* inerente às decisões emanadas desta Corte, proferidas em sede de ação direta de inconstitucionalidade (ADI), de ação declaratória de constitucionalidade (ADC) ou, como no caso, de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). É inquestionável, pois, sob tal aspecto, nos termos do julgamento plenário de questão de ordem suscitada nos autos da Rcl 1.880 AgR/SP, rel. min. Maurício Corrêa, que se revela plenamente viável a utilização, na espécie, do instrumento reclamationário, razão pela qual assiste, à parte ora reclamante, legitimidade ativa *ad causam* para fazer instaurar a presente medida processual. Impende registrar, por oportuno, que esse entendimento tem prevalecido em sucessivos julgamentos proferidos por esta Suprema Corte: (...). Não é por outra razão que a Lei 9.882/1999 – que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental – prescreve, em seu art. 13, que: “Caberá reclamação contra o descumprimento de decisão proferida pelo STF, na forma do seu Regimento Interno.” Nem se diga que o paradigma invocado pela parte reclamante – porque consubstanciado em decisão monocrática concessiva de medida cautelar, proferida em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e ainda sujeita ao referendo do Plenário do STF – não se revestiria, por tais razões, de eficácia vinculante, o que inviabilizaria a utilização adequada do instrumento reclamationário. Na realidade, a decisão que o relator proferiu, em sede de ADPF, mesmo *ad referendum* do Plenário desta Corte, porque imputável ao STF, apresenta-se impregnada de efeito vinculante e de eficácia geral (*erga omnes*), suscetível de legitimar, quando eventualmente descumprida, o ajuizamento de reclamação, tal como assinala, em obra monográfica (*Arguição de descumprimento de preceito fundamental*, p. 314/316, item 3, 2007, Saraiva/IDP), o eminente ministro Gilmar Mendes: “Os vários óbices à aceitação do instituto da reclamação em sede

de controle concentrado parecem ter sido superados, estando agora o STF em condições de ampliar o uso desse importante e singular instrumento da jurisdição constitucional brasileira. Com o advento da Lei 9.882/1999, que estendeu o reconhecimento do efeito vinculante aos demais órgãos do poder público, a questão assume relevo prático, em razão, especialmente, do objeto amplo da ADPF, que envolve até mesmo o direito municipal. Não há dúvida de que a decisão de mérito proferida em ADPF será dotada de efeito vinculante, dando azo, por isso, à reclamação para assegurar a autoridade da decisão do STF. Da mesma forma, cabível a reclamação para assegurar a autoridade da decisão proferida em ADPF, não há razão para não reconhecer também o efeito vinculante da decisão proferida em cautelar na ADPF (art. 5º, § 3º, da Lei 9.882/1999), o que importa, igualmente, na admissão da reclamação para garantir o cumprimento de decisão adotada pelo Tribunal em sede de cautelar. Tal como já explicitado em relação à ADI e à ADC, a não observância de decisão concessiva de cautelar em ADPF poderá dar ensejo também à reclamação nos expressos termos do art. 13 da Lei 9.882/1999. É que a decisão concessiva de liminar na ADPF será, igualmente, dotada de efeito vinculante. Assim, reconhecida que a decisão de mérito (bem como a decisão concessiva de liminar) é dotada de efeito vinculante, ter-se-á de admitir que, em caso de descumprimento, será cabível a reclamação. Nesses termos, qualquer pessoa cujos interesses jurídicos tenham sido afetados por ato judicial ou administrativo contrário a decisões proferidas em caráter definitivo ou cautelar em ADPF poderia propor reclamação perante o STF”. Cabe acentuar, neste ponto, por relevante, que essa mesma orientação – atribuição de efeito vinculante à decisão cautelar proferida em sede de ADPF e admissibilidade, em caso de descumprimento desse ato decisório, do acesso à via da reclamação – é perfilhada por eminentes doutrinadores (NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*, p. 586/587, 2006, RT; FERREIRA, Olavo Alves. *Controle de constitucionalidade e seus efeitos*, p. 130/132, item 5.5.1.3, 2003, Método, v.g.). Assentadas tais premissas, e considerando as razões que venho de expor, parece-me, ao menos em juízo de sumária cognição, que o julgamento emanado do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, objeto da presente reclamação, teria desrespeitado a autoridade da decisão que o eminente ministro Sepúlveda Pertence, então relator da causa, proferiu na ADPF 77 MC/DF. Tal circunstância – que se mostra relevante – confere plausibilidade jurídica à pretensão cautelar ora deduzida pela parte reclamante. Concorre, igualmente, na espécie, o requisito pertinente ao *periculum in mora* (...).

[Rcl 5.512 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 13-9-2007, dec. monocrática, DJ de 19-9-2007.]

▪ O STF, ao julgar a ADI 2.212 (...), alterou o entendimento – firmado em período anterior à ordem constitucional vigente (v.g., Rp 1.092, Pleno, Djaci Falcão, RTJ

112/504) – do monopólio da reclamação pelo STF e assentou a adequação do instituto com os preceitos da Constituição de 1988: de acordo com a sua natureza jurídica (situada no âmbito do direito de petição previsto no art. 5º, XXIV, da CF) e com os princípios da simetria (art. 125, *caput* e § 1º) e da efetividade das decisões judiciais, é permitida a previsão da reclamação na Constituição estadual.

[ADI 2.480, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-4-2007, P, DJ de 15-6-2007.]

▪ É velha e aturada a jurisprudência desta Corte no sentido de que tem legitimidade para a propositura de reclamação todo aquele, particular ou não, que venha a ser atingido, em sua esfera jurídica, por decisão que, provinda de magistrado ou tribunal, se revele contrária ao entendimento fixado, em caráter vinculante, por este Supremo Tribunal, no julgamento de processos objetivos de controle normativo abstrato, instaurados por meio de ação direta de constitucionalidade (ADC), ou por ação direta de inconstitucionalidade (ADI), ainda que esta última importe interpretação conforme à Constituição ou declaração parcial de inconstitucionalidade, sem redução de texto (cf. Rcl 2.143 AgR, rel. min. Celso de Mello, DJ de 6-6-2003).

[Rcl 5.051 MC, rel. min. Cezar Peluso, j. 29-3-2007, dec. monocrática, DJ de 13-4-2007.]

= Rcl 4.878 MC, rel. min. Gilmar Mendes, j. 4-12-2007, dec. monocrática, DJ de 11-12-2007

▪ Reclamação: procedência: usurpação da competência do STF (CF, art. 102, I, a). Ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *erga omnes* não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o próprio objeto do pedido, configurando hipótese reservada à ação direta de inconstitucionalidade de leis federais, da privativa competência originária do Supremo Tribunal.

[Rcl 2.224, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 26-10-2005, P, DJ de 10-2-2006.]

= Rcl 1.017, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 7-4-2005, P, DJ de 3-6-2005

▪ A natureza jurídica da reclamação não é a de um recurso, de uma ação nem de um incidente processual. Situa-se ela no âmbito do direito constitucional de petição previsto no art. 5º, XXXIV, da Constituição Federal. Em consequência, a sua adoção pelo estado-membro, pela via legislativa local, não implica invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF).

[ADI 2.212, rel. min. Ellen Gracie, j. 2-10-2003, P, DJ de 14-11-2003.]

▪ Reclamação. Reconhecimento de legitimidade ativa *ad causam* de todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da administração pública de todos os níveis, contrárias ao julgado do Tribunal. Ampliação do conceito de parte interessada (Lei 8.038/1990, art. 13). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado.

[Rcl 1.880 AgR, rel. min. Maurício Corrêa, j. 7-11-2002, P, DJ de 19-3-2004.]

▪ Reclamação. Cabimento para garantir a autoridade das decisões do STF no controle direto de constitucionalidade de normas. Hipóteses de cabimento hoje admitidas pela jurisprudência (precedentes), que, entretanto, não abrangem o caso

da edição de lei de conteúdo idêntico ou similar ao da anteriormente declarada inconstitucional, à falta de vinculação do legislador à motivação do julgamento sobre a validade do diploma legal precedente, que há de ser objeto de nova ação direta.

[ADI 1.850 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 2-9-1998, P, *DJ* de 27-4-2001.]

= Rcl 10.323 MC, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-7-2010, dec. monocrática, *DJE* de 2-8-2010

Este livro foi projetado por Eduardo Franco Dias e composto por Camila Penha Soares, na Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, vinculada à Secretaria de Documentação do Supremo Tribunal Federal.

A fonte é a Adobe Caslon Pro, projetada por Carol Twombly com base em impressos feitos pelo *designer* de tipos inglês William Caslon entre 1734 e 1770 e editada pela Adobe Systems em 1990.

O livro foi finalizado em 11 de março de 2019.



SUPREMO  
TRIBUNAL  
FEDERAL

SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO  
COORDENADORIA DE DIVULGAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA