

# A EVOLUÇÃO DO CONTROLE DE NORMAS NO DIREITO BRASILEIRO

THIAGO RAGONHA VARELA

*Professor da Universidade Estácio de Sá*

Ao longo da história do Direito brasileiro, os textos constitucionais apresentam evidentes indicadores de avanços e recuos, no sentido do controle de constitucionalidade. Com base nessa premissa, elaboramos o presente artigo, em que procuramos trazer à luz alguns pontos relativos ao controle de constitucionalidade, na legislação nacional.

De início, é pertinente registrar que a Carta Magna do Império (de 25 de março de 1824) omitiu-se em relação a essa importante função. O silêncio pode ser compreendido, pelo menos em parte, se considerarmos a influência dos modelos europeus que, à época, refletiam-se em nossa produção legislativa. Por exemplo, na Inglaterra, estava em pleno vigor a doutrina da supremacia do parlamento e, na França, havia enorme respeito à doutrina da separação dos Poderes. Por isso, não se admitia que um órgão pudesse controlar a atividade legislativa; ao mesmo tempo, a lei era encarada como a expressão da vontade *da nação*. Essa filosofia fundamentava a ausência do controle de constitucionalidade das leis nos citados países, embora nos Estados Unidos, tal prática já vigorasse.

A Constituição Imperial estabelecia em seu art. 15, IX que o Poder Legislativo tinha o dever de *velar a guarda da Constituição*. No entanto, a Lei mencionada não fazia referência aos mecanismos a serem empregados pelos congressistas para tornar efetiva essa guarda.

Como esclarece Clèmerson Merlin Clève,<sup>1</sup> sob esse ponto de vista, o projeto de Constituição que estava sendo elaborado pela Assembléia Constituinte de 1823 era mais avançado, embora também não fornecesse indicação precisa de como a guarda da Constituição seria exercida pelo Legislativo. Note-se que o projeto previa, em seu art. 266, que *todas as leis existentes*,

<sup>1</sup> A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, p. 64.

*contrárias à letra e ao espírito da presente Constituição, são de nenhum valor.* Mas, com o fechamento da Assembléia Constituinte, por ordem do Imperador, tivemos uma Carta outorgada (de 1824), que não reproduzia o disposto no art. 266 do citado projeto.

Contudo, o fator que mais contribuiu para a inexistência de um controle judicial da constitucionalidade das leis, na Carta outorgada de 1824, foi a inclusão, no texto constitucional, de um Poder Moderador, exercido pelo Imperador, que possuía a função de coordenação entre os Poderes. O seu art. 98, determinava:

*“O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos demais Poderes Políticos.”*

Tornou-se, então inviável pensar em controle da constitucionalidade, exercido pelo Poder Judiciário, pois caberia ao Imperador e não ao Judiciário *compor* os conflitos entre os Poderes.

A rigor, o controle jurisdicional teve início em nosso ordenamento, por via de exceção, com a Constituição Republicana de 1891, que instituiu recurso ao Supremo Tribunal Federal, das decisões das justiças estaduais. Rezava o artigo 59, § 1º daquela Constituição, que o recurso era cabível, quando houvesse a contestação relativamente *à validade de leis ou atos dos governos dos Estados, em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do tribunal do Estado considerasse válidos esses atos, ou essas leis impugnadas.*

A mudança de filosofia constitucional deveu-se, em parte, à influência norte-americana. Tal repercussão é nítida, pois, tal como presente no modelo americano, a Constituição de 1891 adotou a república, o presidencialismo, um legislativo bicameral, sendo o Senado a casa legislativa de representação dos Estados da Federação, a própria federação, o controle judicial e a organização judiciária, com um Supremo Tribunal e com uma Justiça Federal.<sup>2</sup>

Apesar da competência atribuída pelo art. 59, § 1º desse diploma legal, o Supremo Tribunal Federal, composto, na maior parte, por membros

---

<sup>2</sup> Id., p. 65.

do antigo Supremo Tribunal de Justiça do Império – que desconheciam esta função –, inicialmente exerceu tal prerrogativa com muita timidez.

Porém, tal situação modificou-se a partir de 1893, quando Rui Barbosa, no patrocínio de uma causa, defendeu a tese de que caberia ao Judiciário analisar a constitucionalidade dos atos executivos e legislativos e negar-lhes aplicação, caso afrontassem o texto constitucional.

Outro marco relevante na história do controle da constitucionalidade, no ordenamento jurídico nacional, ainda por via de exceção, foi a Lei 221, de 20 de novembro de 1894, que organizou a Justiça Federal. Em seu artigo 13, § 10, determinava que *os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis e com a Constituição*. Desse modo, o controle era medida excepcional; portanto, só aplicável às partes num procedimento contencioso.

A Reforma Constitucional de 1926 à Constituição de 1891 não introduziu qualquer modificação significativa no sistema de controle da constitucionalidade, então existente. A reforma apenas propiciou maior clareza aos dispositivos constitucionais que regulavam a matéria.

Avanço mais evidente ocorreu com a Constituição de 1934, que instituiu, segundo análise de Paulo Bonavides,<sup>3</sup> quatro inovações em nosso sistema de controle da constitucionalidade das leis, a saber:

1º) instituição da maioria absoluta de votos dos juízes dos tribunais, para que se declarasse a inconstitucionalidade de uma lei ou ato do poder público;

2º) o Senado, incumbido de coordenar os três Poderes entre si, segundo o art. 88 da Constituição de 34,<sup>4</sup> passou a ter a competência de suspender a execução total ou parcial de qualquer lei, ato ou regulamento considerado como inconstitucional pelo Poder Judiciário (art. 91, IV). Com isso, procurava-se fornecer eficácia *erga omnes* à decisão judicial de inconstitucionalidade no caso concreto;

3º) provocação do Procurador-Geral da República, para que o Supremo Tribunal Federal declarasse a constitucionalidade da intervenção da União num Estado federado, por violação aos princípios constitucionais sensíveis, contidos no art. 7º, I, *a a h* daquela Constituição (art. 12, V e §

<sup>3</sup> Paulo Bonavides. **Curso de Direito Constitucional**, p. 257

<sup>4</sup> Clèmerson Merlin Clève, ob. cit., p. 67.

2º). Tratou-se do surgimento da representação interventiva.

José Carlos Moreira Alves<sup>5</sup> destaca que tal medida não constituía um controle direto de constitucionalidade em abstrato, pois se referia ao conflito federativo concreto, dentro de um caso de intervenção num Estado membro da Federação. Declarando-se a constitucionalidade do decreto interventivo, estava o Supremo Tribunal Federal decidindo pela inconstitucionalidade do ato ou da lei do governo estadual que teria violado os princípios constitucionais sensíveis;

4º) instituição do mandado de segurança, criado para defender direito certo e inquestionável, que estivesse ameaçado ou fosse violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade.

Com a Carta de 1937, a Constituição do Estado-Novo, houve um retrocesso no controle da constitucionalidade. Esta Carta Magna legitimava o governo de Getúlio Vargas, de cunho nitidamente ditatorial e centralizador. Com efeito, não se tratava do instituto da representação interventiva, nem da suspensão, pelo Senado Federal, da execução de uma lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Ao contrário, a referida Constituição tratou de restringir a atuação do Poder Judiciário, através de seu art. 96, parágrafo único, assim redigido:

*Art. 96. Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus juizes poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade da lei ou de ato do Presidente da República.*

*Parágrafo único. No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento; se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.<sup>6</sup>*

Dessa forma, por dois terços de votos de cada câmara, o Legislativo conferia eficácia a uma lei declarada inconstitucional pelo Judiciário. No

<sup>5</sup> José Carlos Moreira Alves, “A Evolução do Controle da Constitucionalidade no Brasil”. *In As Garantias do Cidadão na Justiça*, pp. 1 a 14.

<sup>6</sup> Id., pp. 3 e 4.

entanto, como bem lembra Clèmerson Merlin Clève,<sup>7</sup> o Legislativo sequer chegou a ser convocado, de modo que o Executivo realizou a faculdade fornecida pelo parágrafo único do art. 96 por via de decreto-lei.

Certo é que controle por via de ação é controle político. Contudo, o modelo da Carta outorgada de 1937 instituía um controle político apenas para favorecer o Poder Executivo e não a ordem constitucional vigente, como ocorre nos países que adotam o controle político da constitucionalidade. Eis porque a Carta de 1937 foi um retrocesso para o controle da constitucionalidade das leis em nosso ordenamento jurídico.

Entre as mudanças decorrentes da queda do Estado-Novo em 1945, merece destaque a revogação do parágrafo único do art. 96, pela Lei Constitucional nº 18, de 11 de dezembro de 1945.

Com a redemocratização e conseqüente elaboração de nova Constituição nacional em 1946, o obscurantismo da Carta de 1937 foi afastado. A Carta de 1946 retomou os avanços já elencados da Lei Magna de 1934, com algumas modificações. Para que houvesse a intervenção federal em Estado-membro, em decorrência da inobservância dos princípios constitucionais sensíveis (contidos no nº VII do art. 7º), fazia-se necessária a decisão do Supremo Tribunal Federal, provocado pelo Procurador-Geral da República, com relação à inconstitucionalidade do próprio ato atacado. O Congresso Nacional poderia suspender a intervenção, se a decisão do Supremo já bastasse para restaurar a normalidade constitucional naquele Estado federado (art. 13).

A competência do Senado para suspender a execução de lei declarada como inconstitucional foi mantida; contudo, apenas se a decisão definitiva fosse do Supremo Tribunal Federal (art. 64), tomada por maioria de votos (art. 200).

Durante a vigência da Constituição de 1946, aprovou-se a Lei nº 2.271, de 22 de julho de 1954, que criou a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Esse documento disciplinava a matéria de constitucionalidade relativa ao controle estabelecido no parágrafo único do art. 8º, referente à salvaguarda dos princípios constitucionais sensíveis contemplados pelo art. 7º, nº VII.

No entanto, este controle só alcançava leis federais cujos atos pudessem conduzir a intervenção federal. Assim, regras gerais federais e estaduais

---

<sup>7</sup> Ob. cit., pp. 68 e 69.



que não violassem o disposto no nº VII do art. 7º da Constituição de 1946 estavam fora do campo de atuação deste controle.

Marco verdadeiramente fundamental na história da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) foi a Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 1965. Esta emenda alterou a alínea *k* do art. 101, inciso I da Constituição de 1946, fornecendo competência ao Supremo Tribunal Federal para processar e julgar originariamente *a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República*. Dessa forma, qualquer lei federal ou estadual poderia ser objeto de uma análise direta de sua constitucionalidade em abstrato pela Suprema Corte do país – sendo, portanto, *controle concentrado* –, mediante provocação do Procurador-Geral da República.

Analisando as inovações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 16, José Carlos Moreira Alves afirma que a dita Emenda:

*(...) introduziu, no direito brasileiro, o controle de constitucionalidade de ato normativo federal ou estadual em abstrato em face da Constituição Federal, e, por ser feito apenas pelo Supremo Tribunal Federal, implicou a adoção de controle concentrado de constitucionalidade, sem prejuízo do difuso.”*<sup>8</sup>

Esta representação do Procurador-Geral da República, introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Emenda nº 16, difere da *representação interventiva*, a cargo desta mesma autoridade. Sobre as diferenças entre os dois institutos, ensina Clèmerson Merlin Clève:

*A representação instituída pela Emenda Constitucional 16/65 não se confunde com a representação interventiva. Consiste esta em mecanismo de solução de conflito entre a União e uma Coletividade Política Estadual. Por isso, a violação apenas dos princípios constitucionais sensíveis pode autorizar a sua propositura pelo Procurador-Geral da República. Cuida-se, ao contrário, o mecanismo instituído pela Emenda 16/65, de representação genérica, apta, portanto, a garantir a observância de todos os dispositivos da*

<sup>8</sup> Ob. cit., pp. 5 e 6.

*Constituição. A representação interventiva implica uma fiscalização concreta da constitucionalidade, embora exercida por via de ação direta; presta-se exatamente para a solução de um conflito federativo. A representação genérica, ao contrário, implica a realização de uma fiscalização abstrata da constitucionalidade, já porque neste caso está em jogo unicamente a compatibilidade, em abstrato (em tese), de um dispositivo normativo infraconstitucional contrastado com a Lei Fundamental da República.”<sup>9</sup>*

Com relação aos atos normativos municipais, estabeleceu a Emenda 16/65 que o controle poderia ser feito pelo Tribunal de Justiça do Estado, quando tal ato violasse dispositivo da Constituição Estadual. Assim, o Supremo Tribunal Federal entendeu que não cabia representação de inconstitucionalidade de lei municipal, em seu âmbito ou no do Tribunal de Justiça, quando violasse dispositivo da Constituição Federal, por absoluta falta de previsão constitucional.

A Constituição de 67 não introduziu modificações expressivas no sistema de controle da constitucionalidade então vigente. Uma das mudanças foi a retirada do dispositivo instituído pela Emenda 16/65, que autorizava o Tribunal de Justiça dos Estados a controlar originariamente a constitucionalidade de ato normativo municipal, frente à Constituição Estadual. Outra inovação diz respeito à representação interventiva, movida pelo Procurador-Geral da República, transferindo-se a competência para suspender o ato estadual do Legislativo para o Presidente da República.

A Carta de 1967 foi alterada pela Emenda nº 1, de 17 de outubro de 1969. Esse documento reformulou tantos dispositivos constitucionais e assumiu tal abrangência e profundidade que alguns estudiosos a consideraram como um novo Texto Constitucional.

A esse respeito, é ilustrativa a avaliação de José Afonso da Silva, quando defende que a Emenda nº 1/69

*(...) não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela*

---

<sup>9</sup> Ob. cit., pp. 70 e 71.

*denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil.*<sup>10</sup>

Contudo, cabe salientar que tal posição, apesar de ser a mais adequada em nossa visão, não é unânime na doutrina constitucional brasileira. Em sentido oposto ao defendido por José Afonso da Silva há o entendimento de Celso Ribeiro Bastos, que considera o ato realizado em 1969 como uma Emenda à Constituição de 1967.<sup>11</sup>

Com a redação da Emenda nº 1/69, os Estados-membros passaram a poder utilizar a representação interventiva, para verificar a constitucionalidade de lei municipal, em face da Constituição Estadual.

A Emenda Constitucional 7/77 forneceu ao Supremo Tribunal Federal competência para interpretar ato normativo, com efeito vinculante. Tal atribuição foi abolida pela Constituição de 1988. Outra novidade foi a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal conceder liminar nas representações de inconstitucionalidade, prerrogativa que a Corte já reconhecia anteriormente, constando inclusive em seu Regimento Interno e em jurisprudências anteriores.

A mesma Emenda tratou de incluir no Texto Constitucional a chamada *avocatória*, que possibilitava ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar

*“as causas processadas perante quaisquer juízos ou Tribunais, cuja avocação deferir, a pedido do Procurador-Geral da República, quando decorrer imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, para que se suspendam os efeitos de decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido.”*<sup>12</sup>

Assim, no sistema misto que vigorava no Brasil naqueles dias, tínhamos o *controle difuso*, realizado de forma incidental, pelos diversos órgãos do Poder Judiciário, nos casos submetidos ao seu julgamento. Havia ainda

<sup>10</sup> José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 80.

<sup>11</sup> Celso Ribeiro Bastos. **Curso de Direito Constitucional**, p. 139.

<sup>12</sup> Art. 119, I, o da Constituição de 1967/Emenda Constitucional nº 1/69.



o *controle direto, de forma concreta*, para fins de intervenção da União em Estado-membro da Federação e o *controle direto, de forma abstrata*, de atos normativos federais e estaduais.

A propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei federal ou estadual constituía competência privativa do Procurador-Geral da República. Tal monopólio possuía tamanha força que, certa vez, o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), enviou representação ao Procurador-Geral da República argüindo a inconstitucionalidade do Decreto-lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970, que instituiu a malfadada censura prévia em livros e periódicos. A representação foi arquivada pelo então Procurador-Geral da República, motivando a propositura de uma Reclamação do MDB, no Supremo Tribunal Federal, contra aquela autoridade. O Supremo julgou improcedente a Reclamação, entendendo que o Procurador-Geral da República possuía discernimento necessário para decidir se ingressaria ou não com ação direta de inconstitucionalidade.

Assim, uma lei ou ato do governo que ferisse flagrantemente a Constituição da República, somente poderia ter sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal, caso o Procurador-Geral da República ingressasse com ação direta de inconstitucionalidade. Se não o fizesse, ficariam os cidadãos obrigados a respeitar determinada norma, ainda que inconstitucional.

Vale acrescentar que o cargo de Procurador-Geral da República era de confiança do Presidente da República. Tal centralização de poder no âmbito do Executivo é coerente com o momento político nacional, pois nos encontrávamos sob ditadura militar, desde o golpe de Estado de 1964, que destituiu o Presidente João Goulart.

A Constituição Federal de 1988 aperfeiçoou o nosso sistema de controle da constitucionalidade, que pode ser avaliado como um *misto de controle difuso incidental com um concentrado principal*. Uma das mais importantes alterações introduzidas pela nova Constituição nacional foi a independência funcional do Procurador-Geral da República, que deixou de ser cargo de confiança exclusiva do Presidente da República, passando a ser nomeado entre os membros do Ministério Público da União, só podendo ser destituído de seu cargo por aceitação da maioria absoluta do Senado Federal. Além disso, quebrou-se o monopólio do Procurador-Geral da República para a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Hoje, qualquer dos órgãos ou entidades arroladas pelo art. 103 da Constituição de 88 pode mover ação direta de inconstitucionalidade; ou seja, a legitimidade ativa desta ação cabe ao Presidente da República, à Mesa do Senado Federal, à Mesa da Câmara dos Deputados, à Mesa de Assembléia Legislativa, ao Governador de Estado, ao Procurador-Geral da República, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a partido político com representação no Congresso Nacional e à confederação sindical, ou entidade de classe de âmbito nacional.

Tais mudanças têm trazido ao Supremo Tribunal Federal algumas questões relativas à legitimidade para a propositura da ADIn. Desse modo, na atualidade, no Supremo Tribunal discute-se o que seja uma entidade de classe de âmbito nacional (art. 103, IX), já tendo decidido (quanto às organizações sindicais) que só as confederações possuem tal legitimidade, desde que se comprove a relação entre a norma impugnada e o interesse de classe.<sup>13</sup>

Analisando essas mudanças, Poletti afirma que, *com essa pulverização de sujeitos, o sistema brasileiro avançou para o da jurisdição concentrada*.<sup>14</sup> No seu entender, esse elevado número de legitimados a propor ação direta de inconstitucionalidade levará ao congestionamento inevitável do Supremo Tribunal. De certa forma, essa interpretação é coerente com a análise de Adriano Pilatti, quando assinala que:

*(...) um ponto extremamente vantajoso do novo ordenamento diz respeito à ampliação de legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade. Aí me parece que a Constituição andou muito bem, buscando um certo equilíbrio, no sentido de não estender esta legitimação demais, o que a princípio era desejado por alguns setores da sociedade, mas poderia levar determinados setores, muito especialmente aqueles que detêm poder maior de mobilização econômica etc., a cooptar cidadãos individualmente para fazer chover ações de inconstitucionalidade sobre o Supremo Tribunal Federal e assim, virtualmente, paralisar os seus trabalhos. Parece-me que a Constituição encontrou um meio-termo aceitável.*<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Cf. José Carlos Moreira Alves, ob. cit., p. 12.

<sup>14</sup> Ronaldo Poletti. **O Controle da Constitucionalidade das Leis**, p. 92.

<sup>15</sup> Adriano Pilatti. "Limites e Avanços da Constituição de 1988". In **Revisão Constitucional e Estado Democrático**. Edições Loyola, 1993.

Os Estados-membros da Federação podem exercer o controle da constitucionalidade da Constituição Estadual em face de leis estaduais ou municipais, conforme o art. 125, § 2º da Constituição da República. Contudo, não é facultado aos Tribunais de Justiça dos Estados julgar a inconstitucionalidade de lei municipal, em face da Constituição Federal, pois tal decisão violaria competência do Supremo Tribunal Federal, que é o legítimo guardião da Constituição Federal, nos termos do art. 102, *caput* da Lei Fundamental de 1988.

Há ainda a ação de inconstitucionalidade por *omissão de medida*, definida pelo art. 103, § 2º e utilizada para suprir uma omissão do Congresso Nacional quanto à regulamentação de dispositivo constitucional não auto-aplicável, uma vez que tal lacuna resultaria na não-aplicabilidade de norma expressa na Constituição Federal. Neste caso, o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, deverá dar ciência ao Poder competente para elaborar a norma a fim de que tome as providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para que o faça em trinta dias. Poletti atenta para o fato de que há *séria dúvida a respeito das conseqüências se o órgão, sobretudo o outro Poder, continuarem omissos*.<sup>16</sup>

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão de medida pode ser proposta por qualquer dos legitimados do artigo 103. Ao cidadão que se encontra privado de exercer direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania por falta de norma regulamentadora, há a possibilidade de ingressar com um *mandado de injunção*.<sup>17</sup>

A Carta Magna de 88, em seu artigo 97, manteve ainda o *quorum* especial da maioria absoluta dos membros de um tribunal, ou de seu órgão especial, para declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo.

Permaneceu igualmente inalterada a atribuição do Senado para suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (art. 52, X), no julgamento de ações que exijam

<sup>16</sup> Ob. cit., p. 93.

<sup>17</sup> O constituinte entendeu que seria inconstitucional a omissão de órgãos administrativos ou dos Poderes da República em deixar de regulamentar norma constitucional, já que alguns dispositivos constitucionais não seriam auto-aplicáveis. Assim, para evitar que os cidadãos não exercessem seus direitos constitucionais por falta de norma regulamentadora, criaram-se o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Com isso, o constituinte decidiu que a falta de ação para tornar efetiva norma constitucional era por si só um ato inconstitucional.

o controle concreto da constitucionalidade, realizado pela via de exceção, pois, se o julgado do Supremo for de controle abstrato, terá eficácia *erga omnes*, independentemente da manifestação do Senado Federal.

Ações diretas de inconstitucionalidade, assim como todas as ações tramitando no Supremo, demandam sempre um parecer do Procurador-Geral da República, inclusive quando este for o autor. Nas ações diretas de inconstitucionalidade, exige-se ainda a citação do Advogado-Geral da União, que atuará como curador da norma impugnada.

A Constituição de 1988 tratou também da *representação interventiva*, movida pelo Procurador-Geral da República, para garantir a observância dos princípios constitucionais sensíveis do art. 34, VII, no seu art. 36, III.

Contudo, esse dispositivo não encontra mais relevância na vida constitucional pátria, pois a intervenção pode ser evitada, caso se suspenda o ato violador do princípio constitucional sensível. Ora, o Procurador-Geral da República, mormente com as garantias que lhe foram fornecidas pela Constituição de 88, em vez de ingressar com pedido de intervenção no Supremo Tribunal Federal, lançará mão de ação direta de inconstitucionalidade contra o ato que violou o princípio constitucional sensível.

Com relação às normas anteriores à promulgação da Constituição, entende o Supremo Tribunal, que, se essas tiverem dispositivo contrário ao Texto Constitucional, então não foram recepcionadas, prescindindo de ação direta de inconstitucionalidade.

A Emenda Constitucional nº 3, de 18 de março de 1993, criou a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, através da qual se busca pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, com relação à constitucionalidade da norma, tendo a decisão da Suprema Corte eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Executivo e do Poder Judiciário. A mencionada ação encontra respaldo no art. 103, § 4º da Constituição da República, que a define como competência do Presidente da República, da Mesa do Senado Federal, da Mesa da Câmara dos Deputados e do Procurador-Geral da República.

Do exposto, inferimos que, em decorrência da supremacia da norma constitucional, criou-se o controle da constitucionalidade das leis, de modo a que nenhum dispositivo legal interno venha a conflitar com o texto Constitucional.

Teoricamente, há várias formas de controlar a constitucionalidade das leis; o Brasil adota um sistema misto de controle. Conforme esse sistema, temos o *controle difuso*, exercido por via incidental, em que qualquer juiz ou tribunal, ao julgar um caso concreto, pode, por exceção, declarar a inconstitucionalidade de uma lei, cuja decisão somente afetará as partes envolvidas na lide. Dispomos ainda do *controle concentrado* da constitucionalidade, por via principal, exercido perante o Supremo Tribunal Federal, mediante ação direta de inconstitucionalidade ou uma ação declaratória de constitucionalidade, em que os legitimados podem provocar o Supremo para que declare a (in)constitucionalidade de uma lei.

À guisa de conclusão, cabe assinalar que a efetividade da democracia requer, imperiosamente, um sistema de controle da constitucionalidade das normas, tendo em vista coibir abusos do próprio poder público contra os cidadãos. Esse é um princípio filosófico subjacente ao sistema de controle da constitucionalidade.

Em sua evolução histórica, o sistema jurídico brasileiro, com avanços e recuos, encaminhou-se para tal objetivo. Como demonstramos ao longo deste estudo, o mesmo vem sendo aperfeiçoado ao longo do tempo. A rigor, pode-se concluir que o sistema elaborado pela Constituição de 1988 é o mais democrático que já houve entre nós, mormente com a ampliação dos legitimados ativos a interpor uma ação direta de inconstitucionalidade.

Por outro lado, há quem entenda que o sistema pode ser aprimorado, se o Supremo Tribunal Federal puder fornecer eficácia *erga omnes* e efeito vinculante para todas as suas decisões em sede de controle de normas. Na mesma direção, os resultados poderiam ser mais efetivos, se todos os legitimados pelo art. 103 da Lei Fundamental de 1988 a mover ação direta de inconstitucionalidade pudessem interpor ação declaratória de constitucionalidade.

Justificamos essa proposta, pois que não há razão técnica plausível para essa discriminação entre os legitimados a iniciar o controle abstrato no Supremo Tribunal Federal.

Nessa perspectiva, merece relevo o pensamento de Marcelo Figueiredo, ao defender que: *As mesmas pessoas legitimadas a promover a ação direta de inconstitucionalidade deveriam poder ingressar com a ação declaratória de constitucionalidade.*<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Marcelo Figueiredo. *A Ação Declaratória de Constitucionalidade – Inovação Infeliz e Inconstitucional*, pp. 156 e 157.



O controle de normas no direito nacional foi também disciplinado pela Lei 9.868/99, que tratou do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. É sabido que nosso legislador inspirou-se claramente no processo e julgamento de ações perante o **Bundesverfassungsgericht**, o conhecido Tribunal Constitucional alemão, que se apresenta como a Corte Constitucional mais influente da Europa.

Por fim, foi regulamentado pela Lei 9.882/99 o art. 102, § 1º da Constituição, que trata da argüição de descumprimento de preceito fundamental. Em julgamentos anteriores, havia o Supremo decidido que tal dispositivo constitucional não seria auto-aplicável. Agora, com a sua regulamentação, dispomos de mais um instrumento que muito contribui para a jurisdição constitucional brasileira.

Como procuramos demonstrar ao longo do estudo, a jurisdição constitucional brasileira apresentou avanços e recuos significativos ao longo de nossa história até o modelo concretizado em 1988. Ademais, cumpre assinalar que o estudo da jurisdição constitucional é por demais relevante, para ser negligenciado, ou analisado apenas em seus aspectos técnicos.

Conforme afirmou o Juiz John Marshall, em histórica decisão da Suprema Corte americana no caso *Marbury vs. Madison*, a Constituição foi criada com a finalidade de limitar o poder do Estado, garantindo a liberdade dos cidadãos. Se for permitido ao Poder Político criar normas ou praticar atos contrários à Constituição, então esta nada mais seria do que *uma absurda tentativa de se limitar um poder de fato ilimitável*.

Se a sociedade deseja viver em uma democracia, não terá outra opção senão elaborar e fazer respeitar sua Constituição, já que ela é o documento político em que são definidas as regras fundamentais da vida em sociedade. Mais do que isso, como afirmamos, a Constituição é a norma suprema, que limita o poder do Estado. A dura experiência do século XX, com seus modelos totalitários, demonstrou que não há democracia onde o Poder Político não encontre limites e controles.

Assim concebido, o sistema de controle constitucional apresenta-se como efetivo guardião da normalidade democrática, pois impede que os detentores do Poder Político violem justamente o documento criado com a finalidade de limitar o seu poder. Garantir a efetiva aplicação das normas constitucionais, impedindo a sua violação e desrespeito pelos poderosos significa, de fato, proteger as liberdades públicas e o próprio regime democrático. ◆