

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS TÉCNICAS DE DECISÃO NO CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS: O MODELO BRASILEIRO

BRIEF CONSIDERATIONS ABOUT TECHNIQUE DECISIONS
IN ABSTRACT CONTROL OF NORMS: THE BRAZILIAN MODEL

OTÁVIO MARTINEZ ISAQUIEL FERREIRA¹

ELIANA FRANCO NEME²

RESUMO

Pelo método dedutivo, o autor alia a jurisprudência atualizada do Supremo Tribunal Federal e as preleções doutrinárias, de modo a oferecer apresentação panorâmica do sistema misto de controle de constitucionalidade erigido no Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988. Ademais, partindo da premissa de que as decisões proferidas em sede de controle de constitucionalidade possuem o condão de produzir impactantes efeitos no plano ontológico, inclusive aptos a originarem situações de inconstitucionalidade, o artigo expõe as principais técnicas de decisão judicial adotadas como alternativas viáveis de dosagem à potencialidade de eventuais declarações de invalidade dos atos normativos. Ao cabo, apresenta posição conclusiva, que salienta a relevância da distribuição constitucional de responsabilidade pelo controle, seja preventivo ou repressivo, não adstrito à esfera judicial, mas que abarca as instâncias políticas pela consonância da legislação elaborada ao Texto Fundamental.

Palavras-chave: Controle de constitucionalidade; Técnicas de julgamento; Supremacia da Constituição

ABSTRACT

Using the deductive method, the author combines the updated jurisprudence of Supremo Tribunal Federal and the doctrinal lectures, in order to offer a panoramic presentation of the mixed system of judicial review erected in Brazil since the promulgation of the 1988 Constitution. Furthermore, based on the premise that decisions rendered in the context of judicial review have the power to produce impacting effects at the ontological level, including being able to give rise to situations of unconstitutionality, the article exposes the main techniques of

1 Mestrando em Direito pela Instituição Toledo de Ensino - ITE (Área de Concentração: Sistema Constitucional de Garantia de Direitos); Corregedor do Município de Sorocaba; Advogado formado pela Faculdade de Direito de Sorocaba - FADI (inscrição nº 463.121); Palestrante voluntário de temas voltados à cidadania e ao Direito Público; Aluno-monitor por dois anos consecutivos da matéria Política e Sociedade no Brasil, na Faculdade de Direito de Sorocaba. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/9236246257264048>.

2 Mestre e Doutora em Direito Constitucional. Professora Associada da Universidade de São Paulo - USP - Faculdade de Direito de Ribeirão Preto na área de Direito Público com ênfase em direito Constitucional e Direitos Fundamentais. Professora do Centro Universitário de Bauru, no Centro de Pós-Graduação em Direito, Cursos de Mestrado e Doutorado incluídos na área de concentração: "Sistema Constitucional de Garantia de Direitos". ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-4429-404X>.

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

FERREIRA, Otávio Martinez Isaquiel; NEME, Eliana Franco. Breves considerações sobre as técnicas de decisão no controle abstrato de normas: o modelo brasileiro. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 18, n. 4, p. 212-231, 2023. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v18i4.8927>.

judicial decision adopted as viable alternatives of dosage to the potential of eventual declarations of invalidity of the normative acts. In the end, it presents a conclusive position, which emphasizes the importance of the constitutional distribution of responsibility for control, whether preventive or repressive, not restricted to the judicial sphere, but which encompasses political instances in accordance with the legislation drawn up in the Fundamental Text.

Keywords: *Judicial review; Judgment techniques; Supremacy of the Constitution*

1. INTRODUÇÃO

A Constituição, coroada como norma máxima do sistema jurídico, comunica-se com todo o ordenamento que lhe é infraconstruído, servindo-lhe de supedâneo. Entretanto, não raro o Estado-legislador (aqui compreendido em acepção ampla) elabora atos normativos que tergiversam dos princípios e diretrizes impostas pela Carta Política, estando sujeitos à aferição de compatibilidade, usualmente conhecida como controle de constitucionalidade. É que a legislação, por mais nobre que aparente ser, somente subsistirá se dotada de validade, compreendida como observância à norma maior.

Todavia, ainda que inválido, e assim declarado pelo Poder Judiciário, os resultados de eventual decisão proferida no sentido da incompatibilidade do ato normativo poderão surtir efeitos no plano ontológico, capazes, até mesmo, de originar novas situações discrepantes dos propósitos constitucionais, pelo que a jurisprudência tem evoluído no sentido de construir-se alternativas viáveis em sede de controle que, sem reduzirem a potência suprema do Texto Fundamental, possibilitem resoluções menos traumáticas aos destinatários diretos e indiretos.

Dessa forma, apresentar-se-á panoramicamente a dinâmica procedimental do controle de constitucionalidade brasileiro erigido na vigência da Constituição de 1988, aliando, pelo método dedutivo, jurisprudências contemporâneas e vigentes do Supremo Tribunal Federal e preleções doutrinárias atinentes à temática, de modo a expor o sistema misto adotado pelo país, com ênfase às ações características do controle concentrado. Ao cabo, explorar-se-ão as principais técnicas decisórias adotadas para a resolução das questões de constitucionalidade submetidas ao Judiciário.

Por fim, expor-se-á posição conclusiva, que não olvidará da atribuição de responsabilidade distribuída pela Constituição não apenas aos órgãos judiciais, mas também políticos para, seja em sede preventiva, seja em repressiva, promoverem a salvaguarda da supremacia do Texto Fundamental em detrimento de todos os demais atos normativos que lhes sejam infrapositionados.

2. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Constituição, assim entendida a norma hierarquicamente sobressalente a todo o sistema jurídico interno dum Estado e, concomitantemente, fundamento sobre o qual erigidas as bases estruturais da sociedade politicamente organizada, é, em termos principiológicos, dotada de

supremacia. Essa justaposição aos demais preceitos estatuídos somente adquire concreção efetiva quando, em cotejo com eles, firma sua prevalência e os torna inócuos.

É dizer, noutros termos, que os demais atos normativos e (não)decisões estatais devem sujeitar-se a mecanismo de verificação de compatibilidade com o Texto Maior, sempre que sobre eles houver dúvidas quanto à validade, de modo a dirimi-las e garantir-se a sobredita supremacia. A esse processo dá-se o nome de “Controle de Constitucionalidade”, justificado pela noção de que o ordenamento jurídico é uno e harmônico, nele não podendo subsistir normas dissonantes do máximo vetor hierárquico (a Constituição).

Como parâmetro para a referida aferição, a doutrina é assente no sentido de que “no sistema constitucional brasileiro somente as normas constitucionais positivadas podem ser utilizadas como paradigma para a análise da constitucionalidade de leis ou atos normativos estatais (bloco de constitucionalidade)” (MORAES, 2020, p. 1351). Nesse conceito, incluem-se o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos aos quais o Brasil tenha aderido e incorporado sob o rito do art. 5º, §3º da CRFB/88³, bem como se exclui o preâmbulo da Constituição. Isso porque, consoante preleção de Hans Kelsen, o preâmbulo

[...] é uma introdução solene, [...] que expressa as idéias políticas, morais e religiosas que a constituição pretende promover. Esse preâmbulo em geral não estipula quaisquer normas definidas para a conduta humana e, assim, carece de conteúdo juridicamente relevante. Ele tem antes um **caráter ideológico do que jurídico**. Normalmente, **se ele fosse suprimido, o teor real da constituição não seria modificado nem um pouco**. O preâmbulo serve para dar maior dignidade à constituição e, desse modo, maior eficácia. A invocação de Deus e declarações de que a justiça, a liberdade, a igualdade e o bem-estar público serão salvaguardados são típicos do preâmbulo. “grifo nosso” (KELSEN, 2000, p. 372)

Destarte, está sujeito ao controle de constitucionalidade todo o conjunto normativo infra-constitucional, bem como as normas constitucionais derivadas (aí incluídas as Emendas Constitucionais e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos incorporados sob o mesmo rito legislativo) no que tange à observância dos limites ao poder de reforma impostos pelas chamadas “cláusulas pétreas”. É dizer, noutros termos, que o texto fundamental produzido pelo Poder Constituinte Originário goza de presunção absoluta de constitucionalidade, enquanto os demais atos normativos de apenas relativa presunção.

Isso não implica, entretanto, a intuição de que haja quaisquer espécies de hierarquização entre as normas constitucionais. Consoante assevera Canotilho, essa

distinção só tem relevância para um efeito, que é para verificar se as normas derivadas estão ou não conformes com as normas constitucionais que regem a revisão, designadamente os limites materiais de revisão [...]. Verificado isso, as normas introduzidas regularmente pela revisão constitucional passam a fazer parte da Constituição, *no mesmo pé que as normas originárias*.

3 Art. 5º [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

A unidade normativa da Constituição implica a igualdade de todos os preceitos constitucionais, independentemente da sua origem, e exclui qualquer ideia de hierarquia ou de subordinação, seja com base na diferença de título (as normas originárias a prevalecerem sobre as normas derivadas), seja por causa do diferente tempo de produção (as normas posteriores a terem primazia sobre as anteriores). (1991, pp. 59-60). “grifo no original”

No que atine às hipóteses de inconstitucionalidade, tem-se que podem se dar em relação à íntegra textual do ato normativo cotejado ou apenas de parcela, podendo, dessa forma, eventual declaração de inconstitucionalidade adstringir-se a apenas uma palavra ou expressão, ao contrário do que ocorre na sistemática do veto presidencial (CRFB/88, § 2º, art. 66). Além disso, pode-se manifestá-la por ação ou omissão, isto é, seja pelo agir comissivo do Poder Público ou por sua inércia letárgica ao adotar as medidas necessárias à concretização do Texto Fundamental. Outrossim, há que se aludir às inconstitucionalidades nomodinâmica (usualmente denominada “formal”) e nomoestática (conhecida como “material”); a primeira manifesta-se na incompatibilidade do ato normativo com o rito procedimental para sua confecção estatuído pela Constituição, enquanto a segunda na inobservância dos princípios e regras constitucionais.

2.1 SISTEMAS DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário se dá, basicamente, por três sistemas principais, quais sejam: o difuso, o concentrado e o misto.

O primeiro, também chamado de “norte-americano” (em decorrência do caso emblemático “Marbury vs. Madison”, ocorrido em 1803) “assegura a qualquer órgão judicial incumbido de aplicar a lei a um caso concreto o poder-dever de afastar a sua aplicação se a considerar incompatível com a ordem constitucional” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 1058). Noutro giro, o controle concentrado (também mencionado como “austríaco” ou “europeu”) caracteriza-se, essencialmente, pela “atribuição para o julgamento das questões constitucionais a um órgão jurisdicional superior ou a uma Corte Constitucional” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 1057).

O Brasil, por seu turno, adota modelo misto de controle, vez que a constitucionalidade dos atos normativos pode ser aferida tanto em sede de demandas essencialmente subjetivas (hipóteses em que, no caso concreto e em caráter incidental, o magistrado se pronunciará quanto à validade da norma) quanto objetivas (ocasiões em que o ato normativo será impugnado *per se*, isto é, pela via principal da ação).

Quando em sede de controle difuso de constitucionalidade, os efeitos da decisão jurisdicional repercutirão exclusivamente *inter partes* e qualquer dos envolvidos poderá suscitar a questão no processo. A legitimidade *ad causam* do controle concentrado, por seu turno, é restritivamente estabelecida pela Constituição (BRASIL, 1988):

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Ademais, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado, possuem efeito vinculativo e eficácia *erga omnes* (art. 102, § 2º da CRFB). Pondera-se, ainda, que, diferentemente do controle difuso, as ações do controle concentrado de constitucionalidade somente podem ser ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, a) c/c o § 1º do mesmo artigo da CRFB).

Obtemperem-se, também, que nada obsta à Corte máxima do Judiciário brasileiro a apreciação de eventual questão de constitucionalidade em sede de controle difuso, seja pela via recursal, seja nas hipóteses de sua competência originária (excluídas, por óbvio, aquelas atinentes ao controle concentrado). Nesse caso, deverá o Tribunal cientificar o Senado Federal a respeito de eventual declaração de inconstitucionalidade para que, no exercício discricionário e independente de suas funções institucionais precípuas, e entendendo pertinente, suspenda, mediante Resolução, com efeito *erga omnes*, a eficácia total ou parcial do ato impugnado.⁴

2.2 AS AÇÕES DO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

Conquanto no controle difuso seja incidental a suscitação de eventual inconstitucionalidade, consoante sobredito, no controle concentrado as ações são específicas e com escopo delimitado pela Constituição e pelas Leis nº 9868/99 e nº 9882/99, quais sejam: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), a Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva (ADI interventiva) e a Representação de Inconstitucionalidade Estadual (RI).

Assim dispõe a Constituição da República (BRASIL, 1988):

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a **ação direta de inconstitucionalidade** de lei ou ato normativo federal ou estadual e a **ação declaratória de constitucionalidade** de lei ou ato normativo federal; "grifo nosso"

Enquanto a ADI buscará a invalidez do ato normativo impugnado, a ADC, em sentido diametralmente oposto, tencionará o reforço de sua sustentação no ordenamento mediante a declaração definitiva do STF quanto à compatibilidade constitucional. Ademais, o Texto Fun-

4 Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (CRFB/88).

damental estabelece, de antemão, que, enquanto a primeira poderá versar a respeito de norma federal ou estadual, a segunda adstringir-se-á à federal. Indique-se, entretanto, que ambas as ações possuem natureza dúplice, isto é, os efeitos de eventual decisão desfavorável ao pleito da Inicial poderão a este se contrapor. É dizer: eventual declaração de inconstitucionalidade em sede de ADC poderá ser proferida e, por semelhante modo, de constitucionalidade em sede de ADI.

Além disso, a despeito de não haver tal exigência para a propositura da ADI, a Lei n° 9868/99, em respeito à presunção de constitucionalidade das leis, estipula como indispensável a demonstração de “controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória” (BRASIL, 1999a) para a propositura de ADC.

A ADO, por seu turno, busca sanar as omissões normativas perpetradas pelo Poder Público, seja na edição das normas primárias que disciplinem determinado comando constitucional, seja das secundárias que a elas sejam atinentes. É que, não raro, as autoridades responsáveis pela efetivação de ditames constitucionais permanecem inertes na elaboração de normas de regência que os regulamentem, configurando-se, assim, a chamada “omissão inconstitucional”.

Noutro giro, a ADPF configura-se no sistema concentrado de controle brasileiro como ação residual, nos termos do § 1° do art. 4° da Lei n° 9882/99, posto que “não será admitida [...] quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade” (BRASIL, 1999b). Exemplificativamente, servirá a medida à apreciação de leis municipais e de normas pré-constitucionais.

Quanto à legitimidade ativa (“*ad causam*”), o rol taxativo da Constituição⁵ para a propositura da ADI, ADC e ADO também rege a ADPF, por força do inciso I do artigo 2° da Lei n° 9882/99 (BRASIL, 1999b). Entretanto, há que se ponderar entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que subsistem no mencionado elenco duas categorias de legitimados, quais sejam, os universais e os especiais. O critério distintivo destes para com aqueles reside na necessidade de demonstração, para ajuizamento da ação, da chamada “pertinência temática”, isto é, do liame existente entre o teor do ato normativo questionado e o interesse institucional da parte suscitante. Serão especiais o Governador de Estado (ou do Distrito Federal) e a Mesa de Assembleia Legislativa (ou da Câmara Legislativa) (BRASIL, 2020a, p.5), bem como as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, devendo essas últimas, além da respectiva pertinência, evidenciar:

[...]

(ii) caracterização da requerente como entidade de classe ou sindical a partir da confirmação de que representante de categoria empresarial ou profissional [...];

(iii) abrangência ampla desse vínculo (representação), exigida da Entidade representação de toda a respectiva categoria e não apenas de fração dela [...];

(iv) caráter nacional da representatividade aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados brasileiros [...] (BRASIL, 2018a, p. 6).

Dessa forma, os demais legitimados serão considerados “universais”, prescindindo-se a demonstração da sobredita pertinência. Obtempere-se, ainda, que a representação exigida dos partidos políticos no Congresso Nacional atine ao momento de propositura da ação, bas-

5 Observe-se o item 2.1 deste artigo.

tando que haja ao menos um Deputado Federal ou Senador ostentador da bandeira partidária quando do ajuizamento. É dizer: a superveniência da perda da presença congressual no curso do processo não acarreta a extinção do feito sem resolução do mérito (BRASIL, 2004, p. 173).

Também denominada de Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual, a RI está prevista no § 2º do artigo 125 da CRFB/88, que deixa ao juízo dos estados-membros a delimitação dos legitimados ativos para sua propositura, sendo *conditio sine qua non* a não restrição a um único órgão dessa incumbência, bem como estipula como paradigma a Constituição Estadual e como objetos controlados os atos normativos estaduais e municipais (BRASIL, 1988).

Há hipóteses fáticas em que, pelas mais variadas circunstâncias, a estabilidade nacional, regional ou local constitucionalmente estabelecida é ameaçada, pelo que, antecipando-se, o próprio Texto Fundamental autoriza a intervenção dum ente sobre outro em detrimento da autonomia ordinariamente pré-estabelecida. São as chamadas “Intervenção Federal” – da União nos Estados ou Distrito Federal, ou da União nos municípios dos Territórios – e “Intervenção Estadual” – dos Estados nos municípios situados em sua circunscrição territorial –, que podem ser provocadas ou espontâneas. Dentre as hipóteses de provocação, há a ADI interventiva, promovida pelo Procurador Geral de Justiça, perante o Tribunal de Justiça do respectivo estado-membro com vistas a “assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual [...]” (BRASIL, 1988), ou pelo Procurador Geral da República perante o Supremo Tribunal Federal⁶, a fim de salvaguardar a obediência aos denominados “princípios constitucionais sensíveis”, quais sejam:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL, 1988).

Relevante trazer-se à baila, ainda, que os municípios brasileiros “não dispõem de poder constituinte derivado decorrente” (PAULO; ALEXANDRINO, 2017, p. 83), posto que a “elaboração de suas Leis Orgânicas é condicionada à observância não só da Constituição Federal, mas também da Constituição do respectivo estado-membro [...]” (PAULO; ALEXANDRINO, 2017, p. 83). Destarte as Leis Orgânicas, à exceção da Lei Orgânica do Distrito Federal – que possui natureza de Constituição Estadual (BRASIL, 2008a, p. 1512) –, não se prestam à parametrização do controle de constitucionalidade, senão de legalidade. Portanto, celeumas promanadas de eventuais conflitos entre a legislação municipal e a Lei Orgânica de determinado município não de ser solucionadas casuisticamente, em caráter difuso, pelo Poder Judiciário.

2.3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO X MANDADO DE INJUNÇÃO

Embora a ADO e o Mandado de Injunção se prestem a solucionar a problemática derivada de omissões normativas, as ações não se confundem. Isso porque, por sua própria natureza distinguem-se. É que enquanto a primeira é ação típica do controle concentrado de constitucionalidade, inauguradora dum processo objetivo, a segunda é garantia constitucional tencionada a, num processo subjetivo, garantir a efetividade de direitos de partes delimitadas.

Ademais, o próprio rol de legitimados ativos para propositura da ADO não se imiscui com os do Mandado de Injunção, seja na modalidade individual ou coletiva (BRASIL, 2016). Outrossim, enquanto o remédio servirá à “[...] falta de norma regulamentadora [que] torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL, 1988), a ADO se prestará a quaisquer ausências de regulamentação normativa, nesta noção abarcadas as hipóteses de concessão do Mandado de Injunção.

2.4 A CLÁUSULA DE RESERVA DE PLENÁRIO (*FULL BENCH*)

Prevê a Constituição, em seu artigo 97, que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público” (BRASIL, 1988). Estatui-se aí o chamado princípio da reserva de plenário que, reverenciando o princípio da colegialidade, reserva ao Pleno do Tribunal ou ao órgão especial o poder de declarar inconstitucional determinado ato normativo. Destarte, aplicar-se-á a toda a estrutura do Poder Judiciário a referida cláusula, à exceção, por óbvio, dos juízes singulares em primeiro grau.

Na mesma esteira, sedimentou o Supremo Tribunal Federal, em sede de súmula vinculante, que

Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 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. (BRASIL, 2008b)

Pertinente, ainda, à interpretação pretoriana dada à referida súmula (e, por via oblíqua, ao próprio dispositivo constitucional a que alude) trazer-se à baila que já se manifestou o STF no sentido de que não ocorrerá violação do entendimento vinculante se o órgão fracionário de determinado tribunal, não por entender – ainda que implicitamente – inconstitucional dado ato normativo, mas por vislumbrá-lo inaplicável ao caso concreto, decidir o feito com base em legislação distinta da indicada na Inicial (BRASIL, 2013, p. 1). Além disso, o fato de o órgão fracionário atribuir determinado sentido à norma legal à luz do Texto Fundamental configura mero exercício institucional típico da atividade jurisdicional, isto é, hermenêutico e, somado à inoportunidade de declaração de inconstitucionalidade na hipótese, mas a mera indicação norteadora do sentido da norma, de igual modo não haverá afronta à súmula vinculante nº 10 (BRASIL, 2016, p. 4).

Ademais, há que se ponderar que, nas hipóteses de revogação dum determinado ato normativo por incompatibilidade material com a Constituição que lhe suceda no tempo (fenômeno da não recepção), não há que se cogitar a aplicabilidade da sobredita súmula ou do artigo 97 da Carta Política, posto que, em verdade, não se estará defronte à inconstitucionalidade, senão de efetiva revogação, corolário da inadmissibilidade da Teoria da Inconstitucionalidade Superveniente na exegese nacional.

Noutro giro, obtempere-se que o Código de Processo Civil, com vistas a imprimir maior celeridade ao fluxo processual e a evitar a reiteração de submissões análogas ao Pleno dos tribunais, fixara:

Art. 948. Arguida, em controle difuso, a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo do poder público, o relator, após ouvir o Ministério Público e as partes, submeterá a questão à turma ou à câmara à qual competir o conhecimento do processo.

Art. 949. Se a arguição for:

I - rejeitada, prosseguirá o julgamento;

II - acolhida, a questão será submetida ao plenário do tribunal ou ao seu órgão especial, onde houver.

Parágrafo único. Os **órgãos fracionários** dos tribunais **não** submeterão ao plenário ou ao órgão especial a arguição de inconstitucionalidade quando já houver **pronunciamento destes** ou do **plenário do Supremo Tribunal Federal** sobre a questão. “grifo nosso” (BRASIL, 2015a)

Em arremate, significará a chamada “cláusula de reserva de plenário” (*full bench*) verdadeira deferência constitucional à presunção de validez do ordenamento infraconstitucional, que somente poderá ser afastada em decisão colegiada do Pleno ou do Órgão Especial dos tribunais, evitando-se a proliferação de insegurança jurídica no território nacional em decorrência da multiplicidade de entendimentos individuais dissonantes da vertente pretoriana a que submetida a apreciação das leis e atos normativos.

2.5 AS MODALIDADES DE CONTROLE

Basicamente, o controle de constitucionalidade das leis e atos normativos classifica-se segundo dois critérios essenciais, quais sejam, o temporal e o do controlador. A doutrina preleciona que “as ideias de controle preventivo e controle repressivo costumam ser relacionadas ao momento do controle de constitucionalidade, se anterior ou posterior à publicação da lei ou do ato normativo” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 1078, “grifo nosso”). Também factível a distinção entre os chamados controle “político” e “judicial”, classificados sob a ótica do órgão controlador.

É que o processo legislativo, aqui adotado em sentido amplo, possui etapas multilaterais de análise da conformidade do texto a que se pretende atribuir caráter normativo aos ditames da Carta Política. Poderá, *verbi gratia*, o Congresso Nacional, mediante Decreto Legislativo, sustar determinada Lei Delegada elaborada pelo Poder Executivo em incongruência com as diretrizes fixadas na delegação concedida (art. 49, V da CRFB), exercendo, assim, controle repressivo político de constitucionalidade; O Presidente da República, noutro giro, entendendo pela incompatibilidade do projeto de lei que lhe seja submetido em face do Texto Fundamental,

poderá vetar-lhe, integral ou parcialmente (art. 66, §1º da CRFB), manifestando-se em sede de controle preventivo político de constitucionalidade.

O Poder Judiciário, por seu turno, exercerá o controle repressivo nas hipóteses retroesposadas, seja pela via principal ou incidental, pelo mecanismo difuso ou concentrado, pela análise concreta ou abstrata. Subjaz, todavia, certa controvérsia quanto à viabilidade do controle jurisdicional em caráter preventivo. É que já se manifestara o Supremo Tribunal Federal no sentido de que o parlamentar, em tutela de suas prerrogativas, pode provocar mediante Mandado de Segurança a obstrução do fluxo legislativo incompatível com os ditames da Carta Maior, ocorrendo, na preleção de Celso de Mello, que

Os membros do Congresso Nacional **dispõem**, em caráter exclusivo, de legitimidade ativa “*ad causam*” **para provocar** a instauração do **controle jurisdicional sobre o processo de formação das leis e das emendas à Constituição, assistindo-lhes**, sob tal perspectiva, **irrecusável** direito subjetivo **de impedir** que a elaboração dos atos normativos, pelo Poder Legislativo, **incida em desvios inconstitucionais, podendo insurgir-se**, por tal razão, **até mesmo** contra decisões que, **emanadas** da Presidência da Casa legislativa, **haja resolvido questões de ordem pertinentes** ao “*iter*” procedimental **concernente** à atividade legislativa do Parlamento. [...]

O Poder Judiciário, quando intervém **para assegurar** as franquias constitucionais **e para garantir** a integridade e a supremacia da Constituição, **desempenha**, de maneira plenamente legítima, **as atribuições** que lhe conferiu a própria Carta da República, **ainda** que essa atuação institucional se projete **na esfera orgânica do Poder Legislativo** (BRASIL, 2017, pp. 2-3). “grifo, sublinhado e itálico no original”

A respeito do tema, há na doutrina posicionamentos no sentido de não se configurar hipótese de controle judicial preventivo, senão repressivo, posto que a declaração de inconstitucionalidade se dá em face de processo legislativo já violador da prerrogativa parlamentar, havendo “nítida diferença entre afirmar violação de norma constitucional que impede o andamento de processo legislativo e pretender afirmar judicialmente inconstitucionalidade na substância de lei que está para ser editada” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, pp. 1078-1079). Entretanto, firma-se aqui posição diversa, vislumbrando-se que eventual provimento de Mandado de Segurança impetrado por parlamentar na hipótese sobredita configurará controle repressivo em relação ao processo construtivo do ato normativo, mas, pela via oblíqua, controle preventivo no que atine à constitucionalidade formal do diploma em si. Revela-se, destarte, a eficácia ambivalente da decisão judicial que declare a violação inconstitucional à prerrogativa parlamentar de devido processo legislativo.

3. TÉCNICAS DE JULGAMENTO EM SEDE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

No Brasil, a despeito de posicionamentos doutrinários divergentes – seja no sentido da nulidade, anulabilidade ou mera inexistência do ato normativo declarado inconstitucional –, José Afonso da Silva preleciona que, ao contrário do modelo norte-americano, que rechaça, invariavelmente, desde a origem a validade das normas (eficácia *ex tunc*), o país

[...] estruturou técnica peculiar de controle, que não comporta a teoria norte-americana. Milita presunção de validade constitucional em favor de leis e atos normativos do Poder Público, que só se desfaz quando incide o mecanismo de controle jurisdicional estatuído na Constituição. [...]

A declaração de inconstitucionalidade, na via indireta, não anula a lei nem a revoga; teoricamente, a lei continua em vigor, eficaz e aplicável, até que o Senado Federal suspenda sua executoriedade nos termos do art. 52, X; a declaração na via direta tem efeito diverso, importa suprimir a eficácia e aplicabilidade da lei ou ato [...] (2016, pp. 55-56)

É que a adoção inflexível duma teoria que propugne a nulidade dos atos impugnados com eficácia sempre retroativa (*ex tunc*) não se amolda à estrutura jurídico-normativa do país, posto que, por situações fáticas de ordem política, econômica, social e, até mesmo, lógicas, torna-se imprescindível certo ajuste exegético por parte do Poder Judiciário tencionado a evitarem-se danos irreparáveis ou soluções incompatíveis com o propósito unitário do texto constitucional, inclusive. Destarte, doravante analisar-se-ão as principais técnicas de julgamento adotadas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade.

3.1 A INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO

Diplomas normativos há que a semântica do texto elaborado possa se vislumbrar sob diferentes vetores. É que determinadas leis (em sentido amplo) são plurissignificativas, isto é, eivadas de pluralidade de sentidos, não raro, dissonantes dos comandos constitucionais. Destarte, exsurge a interpretação conforme como técnica de julgamento utilizada para, num determinado cenário de possíveis entendimentos, fixar-se qual é a diretriz a ser seguida na aplicação da norma. Caracteriza-se, destarte, como técnica restritiva de interpretações outras. Nos dizeres de Canotilho (1993, p. 1012), “é um meio de [...] neutralizarem[-se] violações constitucionais, escolhendo a alternativa interpretativa conducente a um juízo de compatibilidade do acto normativo com a Constituição”.

Nesse sentido, a título exemplificativo, traz-se à baila decisão do Pleno do STF pela conservação de norma distrital cuja definição textual do conceito de entidade familiar não contemplara expressamente as hipóteses de união homoafetiva, desde que interpretada em conformidade com o Texto Fundamental (BRASIL, 2019, p.1):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.160/2018 DO DISTRITO FEDERAL. RECONHECIMENTO COMO ENTIDADE FAMILIAR DE UNIÃO ESTÁVEL ENTRE PESSOAS DO MESMO SEXO PARA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VALORIZAÇÃO DA FAMÍLIA NO DISTRITO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Dispositivo de lei distrital (art. 2, I) que disciplina entidade familiar como o núcleo social formado a partir da união entre homem e mulher, por meio de casamento ou união estável. [...]

2. Inconstitucionalidade material e interpretação conforme. A **única** interpretação do artigo 2º, inciso I, que se mostra compatível com o texto constitucional é aquela que não exclua do conceito de entidade familiar, para fins de aplicação das políticas públicas previstas na Lei 6.160/2018, o reconhecimento de união estável contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo. [...] “grifo nosso”

Por semelhante modo, o Excelso Pretório, em recente decisão, manifestou-se pela possibilidade de utilização, por Tribunal de Justiça, como parâmetro de controle a Constituição da República, atestando a constitucionalidade de previsão estadual nesse sentido, desde que a Lei Maior do estado-membro aluda à federal ou cuide-se a impugnação de dispositivo de reprodução obrigatória, fixando, mediante exercício de interpretação conforme, esse entendimento (BRASIL, 2021a, p. 1):

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAPÁ. ART. 133, II, M. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE, PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL, DE LEIS E ATOS NORMATIVOS MUNICIPAIS EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. POSSIBILIDADE, DESDE QUE O PARÂMETRO DE CONTROLE SEJA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA OU QUANDO EXISTIR, NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, NORMA DE CARÁTER REMISSIVO À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. **INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO**. PARCIAL PROCEDÊNCIA. “grifo nosso”

Em síntese, a interpretação conforme tenciona à conservação do ato normativo impugnado no ordenamento jurídico, em homenagem aos princípios da presunção de constitucionalidade das leis e da segurança jurídica, pouco importando a intenção subjetiva do Estado-legislador pessoalmente identificado. É que a lei, uma vez inserida no ordenamento, se desvincula de quem a elaborara, posto que transmutada a filiação de autoria em vassalagem à Carta Política.

3.2 DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO

Partindo-se do mesmo epicentro exegético da interpretação conforme, dentre a multiplicidade de interpretações possíveis, compatíveis ou não com o Texto Fundamental, é cabível a eliminação duma que se afigure inconstitucional, preservando-se a viabilidade das demais. Na preleção de Bernardo Gonçalves Fernandes, “embora o texto da norma continue o mesmo gramaticalmente, literalmente no ordenamento uma hipótese de sua aplicação é extirpada por inconstitucionalidade” (2021, p 2161).

O STF, ao apreciar matéria tributária concernente à hipótese de incidência do ICMS, já se servira da técnica hermenêutica para afastar a interpretação de que a cobrança do imposto atinente a produtos importados do Exterior unicamente deveria se dar pelo estado-membro de ingresso físico do patrimônio (BRASIL, 2020b, p. 2):

Utilização de técnica de **declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto**, ao art. 11, I, “d”, da Lei Complementar federal 87/96, para fins de afastar o entendimento de que o local da operação ou da prestação, para os efeitos da cobrança do imposto e definição do estabelecimento responsável pelo tributo, é apenas e necessariamente o da entrada física de importado, tendo em conta a juridicidade de circulação ficta de mercadoria emanada de uma operação documental ou simbólica, desde que haja efetivo negócio jurídico. “grifo nosso”

Destarte, enquanto a interpretação conforme restringirá a multiplicidade de interpretações possíveis a uma única válida, a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto eliminará uma delas, sem, todavia, delimitar a possibilidade de aplicação da norma neste ou naquele entendimento.

3.3 DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE

Debruçando-se sobre Medida Provisória convertida em lei, o STF, compreendera não ter sido respeitado o requisito de urgência para edição da norma pelo Chefe do Executivo federal, bem como ter havido lesão a unidades de conservação ambiental, manifestando-se pela inconstitucionalidade sem pronunciar, entretanto, a nulidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, **JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE** (BRASIL, 2018b, p. 1). “grifo nosso”

É que, ainda que sob a ótica técnica e doutrinária seja determinado ato eivado de vício insanável de constitucionalidade, por vezes as consequências de eventual declaração de nulidade podem opor-se à proporção e razão do controle encetado. Nesse esteio, “o STF excepcionalmente pode entender, com base no princípio da proporcionalidade, que a declaração de nulidade poderá agravar o estado de inconstitucionalidade presente no sistema jurídico-constitucional” (FERNANDES, 2021, pp. 2162-2163), manifestando-se pela incompatibilidade do diploma sem pronunciar eventual nulidade a ele imanente.

3.4 DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROGRESSIVA NO TEMPO

Chamada também de “declaração de inconstitucionalidade de lei ainda constitucional”, de “declaração de constitucionalidade de norma em trânsito para a inconstitucionalidade” ou, ainda, de “apelo ao legislador” a técnica reside na “possibilidade de o STF declarar a constitucionalidade de uma lei, mas afirmar que ela está em vias de se tornar inconstitucional. Ou seja, [...] caminha progressivamente para a inconstitucionalidade” (FERNANDES, 2021, p. 2164) .

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar dispositivo do Código de Processo Penal atinente à defesa, pelo Ministério Público, do direito à reparação decorrente de crimes titularizado por pessoas hipossuficientes, aplicara a técnica de declaração de constitucionalidade de norma em trânsito (BRASIL, 1998, p. 1):

Ministério Público: legitimação para promoção, no juízo cível, do ressarcimento do dano resultante de crime, pobre o titular do direito à reparação: C. Pr. Pen., art. 68, ainda constitucional (cf. RE 135328): processo de inconstitucionalização das leis. 1. A alternativa radical da jurisdição constitucional ortodoxa entre a constitucionalidade plena e a declaração de inconstitucionalidade ou revogação por inconstitucionalidade da lei com fulminante eficácia **ex tunc** faz abstração da evidência de que a implementação de uma nova ordem cons-

titucional não é um fato instantâneo, mas um processo, no qual a possibilidade de realização da norma da Constituição - ainda quando teoricamente não se cuide de preceito de eficácia limitada - subordina-se muitas vezes a alterações da realidade fáctica que a viabilizem. 2. No contexto da Constituição de 1988, a atribuição anteriormente dada ao Ministério Público pelo art. 68 C. Pr. Penal - constituindo modalidade de assistência judiciária - deve reputar-se transferida para a Defensoria Pública: essa, porém, para esse fim, só se pode considerar existente, onde e quando organizada, de direito e de fato, nos moldes do art. 134 da própria Constituição e da lei complementar por ela ordenada: até que - na União ou em cada Estado considerado -, se implemente essa condição de viabilização da cogitada transferência constitucional de atribuições, o art. 68 C. Pr. Pen. será considerado ainda vigente: é o caso do Estado de São Paulo, como decidiu o plenário no RE 135328. “grifo no original”

Destarte, tem manifestado o órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro flexibilidade quanto aos corolários do controle de constitucionalidade, revelando que a preocupação institucional do guardião da Constituição não reside na tutela formal de seu texto, mas na efetividade ontológica das pretensões pela Carta Política exaradas.

3.5 DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO

Também denominada inconstitucionalidade “por atração”, “por reverberação normativa” e “derivada”, a técnica consiste em mitigação do princípio da adstrição nas ações em que suscitada a questão de constitucionalidade do ato normativo, pelo que o órgão julgador poderá declarar inválidos dispositivos não impugnados na Inicial. Exemplificativamente, o STF reverberara entendimento erigido sobre esse lastro hermenêutico (BRASIL, 2015b, p.1):

Lei Distrital 842/94. 2. Redação dada pela Lei 913/95. 3. Art. 2º da Lei 913/95. 4. Pensão especial a cônjuge de vítima assassinada no Distrito Federal. 5. Lei que impõe ao Distrito Federal responsabilidade além da prevista no art. 37, § 6º, da Constituição. 6. Inocorrência da hipótese de assistência social. 7. Inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 842/94. 8. **Inconstitucionalidade por arrastamento dos demais dispositivos**. 9. Ação julgada procedente “grifo nosso”

Por semelhante raciocínio, embora o controle de constitucionalidade brasileiro não admita a apreciação de atos secundários, que se submetem ao exame de legalidade, pela invalidez dos primários atinge-se a incolumidade dos que destes decorrem. Incurso no ementário jurisprudencial do Excelso Pretório (BRASIL, 2020c, p.1):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – DEPÓSITO – INCONSTITUCIONALIDADE. Surge incompatível com a Constituição Federal exigência de depósito prévio como condição de admissibilidade do recurso extraordinário, no que não recepcionada a previsão constante do § 1º do artigo 899 da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo inconstitucional a contida na cabeça do artigo 40 da Lei nº 8.177 e, **por arrastamento**, no inciso II da **Instrução Normativa** nº 3/1993 do Tribunal Superior do Trabalho. “grifo nosso”

Destarte, a utilização recorrente da técnica de “arrastamento” pelo Supremo Tribunal Federal tem ecoado o propósito de racionalização do controle de constitucionalidade, potencializando-o. É dizer: partindo da premissa de que a finalidade precípua do controle é salvaguardar a posição sobrelevada da Carta Política na hierarquia normativa, o recurso permite ao Judiciário,

numa só decisão, ajustar o ordenamento atinente à questão suscitada, sob a perspectiva sistêmica e unitária do Direito.

3.6 A MODULAÇÃO DE EFEITOS DA DECISÃO

A modulação consiste na possibilidade de, mesmo certificando-se inconstitucional dado ato normativo, os efeitos decorrentes da decisão produzirem-se, casuisticamente, *ex tunc*, *ex nunc* ou, ainda, *pro tempore futuro*. A Lei nº 9.868/99 prevê a hipótese nos julgamentos de ADI, ADC e ADO (BRASIL, 1999a):

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Partilhando da mesma inspiração, a Lei nº 9.882/99 estatui (BRASIL, 1999b):

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

O STF, não raro, serve-se da modulação, podendo-se, a título meramente exemplificativo, mencionar decisão proferida em sede de embargos declaratórios opostos no âmbito de Ação Direta de Inconstitucionalidade (BRASIL, 2021b, p.1):

DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PEDIDO DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 2º E 3º DA LEI Nº 11.905/2010 DO ESTADO DA BAHIA. PROVIMENTO . 1. Embargos de declaração contra acórdão que julgou procedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, sem que, naquele momento, houvesse deliberação conclusiva quanto à modulação de efeitos. 2. **Modulação dos efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade** dos arts. 2º e 3º da Lei nº 11.905/2010 do Estado da Bahia que se impõe, com **atribuição de eficácia ex nunc ao julgado**. 3. Embargos de declaração providos. “grifo nosso”

Destarte, o sistema de controle de constitucionalidade pátrio permite a modulação como instrumento lançado à mão do órgão controlador com o propósito de permitir-lhe a salvaguarda da prevalência do Texto Fundamental sobre todo o ordenamento, sem, todavia, que isso implique na perturbação duma realidade fática que possa incorrer na violação a outros elementos integrantes da própria Constituição, dentre os quais a segurança jurídica e a proporcionalidade.

4. CONCLUSÃO

O controle de constitucionalidade, assim entendido o cotejo entre determinado ato normativo e o texto constitucional num processo de verificação quanto à validade, consubstancia verdadeiro mecanismo de reiteração da prevalência da Constituição – aí abarcados os dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos cuja adesão do Brasil tenha se conformado ao rito do § 3º do artigo 5º da CRFB/88 – sobre todo o ordenamento jurídico. Agregando elementos dos sistemas norte-americano e austríaco, o país adota modelo misto, que congrega a viabilidade de aferição da constitucionalidade dos atos normativos tanto pela via concentrada, em caráter principal, quanto pela difusa, em sede incidental, prevendo a Carta Política, nessa segunda hipótese, em observância à harmonia e independência entre os Poderes, a possibilidade de o Senado Federal suspender a eficácia dos atos declarados inconstitucionais pelo STF.

Conquanto a Ação Direta de Inconstitucionalidade prescindida deste requisito, a Ação Declaratória possui como *conditio sine qua non* de admissibilidade a existência de prévia controvérsia judicial relevante, reforçando a norma de regência o princípio da presunção de constitucionalidade das leis. É dizer: por serem presumivelmente válidas, só justifica a necessidade de eventual declaração nesse sentido a ocorrência de significativas disparidades hermenêuticas quanto à consonância do ato com a norma maior. No mesmo passo, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, como mecanismo judicial residual, reforça a salvaguarda da autoridade suprema da Carta Política no sistema normativo alcançando dispositivos eventualmente não passíveis de apreciação pelas vias da ADC e ADI.

Noutro giro, a previsão da ADI por omissão ecoa nos ditames constitucionais como esteio norteador da intenção do Poder Constituinte no sentido de que as previsões do Texto Fundamental existem para serem efetivamente cumpridas, isto é, não se materializam como meras alegorias de cunho ideológico no plano jurídico, mas tencionam à concreção no plano ontológico. No mesmo espírito, a denominada ADI interventiva exsurge como instrumento enérgico de tutela da estabilidade jurídico-política do pacto federativo, notadamente quanto aos princípios constitucionais sensíveis.

A disposição sistêmica do controle brasileiro, além de viabilizá-lo em caráter preventivo ou repressivo, distribui a responsabilidade por sua escorreita aplicação entre as searas política e judicial, sendo, nesta última, expressamente consagrada a cláusula de reserva de plenário para a declaração de inconstitucionalidade, prestando-se, destarte, a devida deferência às construções normativas do Estado-legislador e evitando-se a perpetração de posições exegéticas isoladas com o condão de gerar insegurança jurídica no país.

Por fim, independente da posição doutrinária que se adote a respeito das normas inconstitucionais (se inexistentes, nulas ou anuláveis), revelaram os casos concretos submetidos ao Poder Judiciário a necessidade de adequação das decisões às finalidades precípuas objetivadas pela Constituição. É que, por vezes, determinado dispositivo plurissignificativo poderá manter-se válido, desde que interpretado duma dada maneira, sendo salutar aplicar-se a técnica de interpretação conforme. Em lógica reversa, haverá hipóteses em que apenas uma direção hermenêutica deverá ser alijada do ordenamento, subsistindo pluralidade ainda aceitável, sendo viável declarar-se a inconstitucionalidade sem redução de texto. Noutro sentido, ainda que inválido dado ato normativo, a pronúncia de sua nulidade poderia acarretar prejuízos de

outras ordens, dos quais adviriam situações tão, ou mais, incompatíveis com a vontade da Carta Política.

Dessa forma, o Poder Judiciário esforça-se por conservar, ao máximo, a existência das normas sem, todavia, sublevar o status maximizado da Constituição. Por semelhante modo, a declaração de constitucionalidade de norma em trânsito opera como vetor de alerta às instituições estatais para que assumam posição ativa no movimento de evolução constitucional progressiva, que não admite retrocessos, de modo a adequarem-se aos objetivos diuturnamente efetivados.

Por fim, a possibilidade de modulação de efeitos da decisão exsurge como técnica de ponderação factual das mudanças geradas por eventuais declarações de inconstitucionalidade, o que, aliado à possibilidade de abarcamento de normas secundárias e de dispositivos inicialmente não impugnados, aperfeiçoa o controle abstrato, de modo a oportunizar a racionalização do mecanismo e a reiteração da natureza transindividual do interesse tutelado, que, desde o ajuizamento da ação, se desprende de eventuais subjetivismos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de Outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 07 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9868, de 10 de novembro de 1999a**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9882, de 03 de Dezembro de 1999b**. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.562, de 23 de Dezembro de 2011**. Regulamenta o inciso III do art. 36 da Constituição Federal, para dispor sobre o processo e julgamento da representação interventiva perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/L12562.htm. Acesso em: 06 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015a**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 09 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de Junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.358/ DF, do Pleno do Tribunal**. Lei Distrital 842/94. 2. Redação dada pela Lei 913/95. 3. Art. 2º da Lei 913/95. 4. Pensão especial a cônjuge de vítima assassinada no Distrito Federal. 5. Lei que impõe ao Distrito Federal responsabilidade além da prevista no art. 37, § 6º, da Constituição. 6. Inocorrência da hipótese de assistência social. 7. Inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 842/94. 8. Inconstitucionalidade por arrastamento dos demais dispositivos. 9. Ação julgada procedente. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília (DF), 04 fev. 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7904634>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.618-6/PR, do Pleno do Tribunal**. Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Partido político. 3. Legitimidade ativa. Aferição no momento da sua propositura. 4. Perda superveniente de representação parlamentar. Não des-

qua lificação para permanecer no polo ativo da relação processual. 5. Objetividade e indisponibilidade da ação. 6. Agravo provido. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília (DF), 12 ago. 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=372943>. Acesso em: 06 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.507/DF, do Pleno do Tribunal**. Legitimidade – Processo Objetivo – Governador – Pertinência Temática. O Governador do Distrito Federal possui legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo, editado pela União, a versar remuneração de integrantes de carreiras de órgãos cujos serviços são prestados à população local. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília (DF), 05 ago. 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753979035>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.673/DF, do Pleno do Tribunal**. Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Tributação incidente sobre verbas de comissão de corretagem. Sociedades seguradoras. CONSIF. Objetivos institucionais. Objeto da ação. Correlação. Pertinência temática. Existência. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília (DF), 13 jun. 2018a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748483506>. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.717/DF, do Pleno do Tribunal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória n. 558/2012. Conversão na lei n. 12.678/2012. Inépcia da inicial e prejuízo da ação quanto aos arts. 6º e 11 da medida provisória n. 558/2012 e ao art. 20 da lei n. 12.678/2012. Possibilidade de exame dos requisitos constitucionais para o exercício da competência extraordinária normativa do Chefe do Executivo. Ausência dos pressupostos de relevância e urgência. Alteração da área de unidades de conservação por Medida Provisória. Impossibilidade. Configurada ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental. Ação parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília (DF), 05 abr. 2018b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749158743>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.647/AP, do Pleno do Tribunal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do estado do Amapá. Art. 133, II, m. Controle concentrado de constitucionalidade, pelo Tribunal de Justiça local, de leis e atos normativos municipais em face da Constituição Federal. Possibilidade, desde que o parâmetro de controle seja de reprodução obrigatória ou quando existir, no âmbito da Constituição Estadual, norma de caráter remissivo à Constituição da República. Interpretação conforme à Constituição. Parcial procedência. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília (DF), 03 nov. 2021a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=758207428>. Acesso em: 09 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.971/DF, do Pleno do Tribunal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 6.160/2018 do Distrito Federal. Reconhecimento como entidade familiar de união estável entre pessoas do mesmo sexo para implantação de políticas públicas de valorização da família no Distrito Federal. Interpretação conforme à Constituição. Parcial procedência da ação. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília (DF), 13 set. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750960588>. Acesso em: 07 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação nº 11.859/BA, do Pleno do Tribunal**. Constitucional. Reclamação. Acórdão do Superior Tribunal de Justiça. Ausência de Manifestação Quanto a Normas Processuais. Desrespeito à Súmula Vinculante 10. Inocorrência. Causa Solucionada por Outros Fundamentos Legais. Uso da Reclamação Como Sucedâneo Recursal. Inadmissibilidade. Precedentes. Relator: Ministro Teori Zavascki. Brasília (DF), 23 maio 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3993478>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação nº 15.724/PR, da Primeira Turma**. Agravo Regimental em Reclamação. Alegação de contrariedade à súmula vinculante 10/STF. Inocorrência. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília (DF), 15 mar 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10736677>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.900/DF, do Pleno do Tribunal**. Direito administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Embargos de declaração. Pedido de modulação dos efeitos da decisão. Declaração de inconstitucionalidade dos arts. 2º e 3º da lei nº 11.905/2010 do estado da Bahia. Provimento. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Brasília (DF), 25 jun. a 02 ago. 2021b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756889410>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.931/DF, do Pleno do Tribunal**. Mandado de segurança preventivo – impugnação deduzida contra deliberação emanada do senhor presidente da Câmara dos Deputados que, resolvendo questão de ordem, definiu o conteúdo e o alcance da expressão “deliberações legislativas” inscrita no § 6º do art. 62 da Constituição da República – tema que extravasa os limites “*interna corporis*” das casas legislativas – possibilidade de controle jurisdicional dos atos de caráter político, sempre que suscitada questão de índole constitucional – direito público subjetivo do parlamentar à correta elaboração, pelo Poder Legislativo, das leis e demais espécies normativas – a anômala situação institucional decorrente do abuso presidencial na edição de Medidas Provisórias – a questão pertinente ao poder de agenda do Legislativo – grave comprometimento da função precípua do Congresso Nacional provocado pelo bloqueio da pauta de cada uma de suas casas, em razão da existência de Medida Provisória pendente de apreciação após 45 (quarenta e cinco) dias de sua publicação – interpretação restritiva conferida ao § 6º do art. 62 da Constituição da República, no sentido de que o regime de urgência previsto em tal dispositivo constitucional, que faz sobrestar “todas as demais deliberações legislativas da casa” onde a medida provisória estiver tramitando, somente afeta aquelas matérias que se mostrem passíveis de regramento por Medida Provisória – exegese veiculada no ato emanado do senhor presidente da Câmara dos Deputados que, apoiada em construção estritamente jurídica, tem a virtude de preservar, em sua integralidade, o livre desempenho, por essa casa do Congresso Nacional, da função típica que lhe é inerente: a função de legislar – mandado de segurança indeferido. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília (DF), 29 jun. 2017. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/pagina_dorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754229860. Acesso em: 05 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Questão de ordem no Recurso Extraordinário com Agravo nº 665.134/MG, do Pleno do Tribunal**. Questão de ordem. Recurso Extraordinário com agravo. Repercussão Geral. Reafirmação de jurisprudência. Direito tributário. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS. Importação. Art. 155, §2º, ix, “a”, da constituição da república. Art. 11, i, “d” e “e”, da lei complementar 87/96. Aspecto pessoal da hipótese de incidência. Destinatário legal da mercadoria. Domicílio. Estabelecimento. Transferência de domínio. Importação por conta própria. Importação por conta e ordem de terceiro. Importação por conta própria, sob encomenda. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília (DF), 27 abr. 2020b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752956713>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 147.776-8/SP, da Primeira Turma**. Ministério Público: legitimação para promoção, no juízo cível, do ressarcimento do dano resultante de crime, sobre o titular do direito à reparação: C. Pr. Pen., art. 68, ainda constitucional (cf. RE 135328): processo de inconstitucionalização das leis. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília (DF), 19 maio 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=210449>. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 577.025-7/DF, do Pleno do Tribunal**. Recurso Extraordinário. Poder Executivo. Competência legislativa. Organização da Administração Pública. Decretos 26.118/05 e 25.975/05. Reestruturação de autarquia e criação de cargos. Repercussão Geral reconhecida. Inocorrente ofensa à Constituição Federal. Recurso desprovido. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 11 dez. 2008a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=579793>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 607.447/PR, da Primeira Turma**. Recurso Extraordinário – depósito – inconstitucionalidade. Surge incompatível com a Constituição Federal exigência de depósito prévio como condição de admissibilidade do recurso extraordinário, no que não recepcionada a previsão constante do § 1º do artigo 899 da Consolidação das Leis do Trabalho, sendo inconstitucional a contida na cabeça do artigo 40 da Lei nº 8.177 e, por arrastamento, no inciso II da Instrução Normativa nº 3/1993 do Tribunal Superior do Trabalho. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília (DF), 22 maio 2020c. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/pagina_dorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752834379. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante nº 10. Brasília (DF), 18 jun. 2008b**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula746/fal-se>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 16. ed. São Paulo: MÉTODO, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 22/02/2022
- Controle preliminar e verificação de plágio: 08/05/2022
- Avaliação 1: 15/07/2022
- Avaliação 2: 07/08/2022
- Decisão editorial preliminar: 07/08/2022
- Retorno rodada de correções: 15/08/2022
- Decisão editorial/aprovado: 21/08/2022

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2