



# PELA REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA CONCENTRADO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL<sup>1</sup>

FOR A RESTRUCTURING OF THE CONCENTRATED  
JUDICIAL REVIEW SYSTEM IN BRAZIL

*Antonio Claudio Kozikoski Junior<sup>2</sup>*

## Resumo

O presente artigo busca apontar algumas inconsistências legais e/ou jurisprudenciais em torno das principais ações do controle concentrado de constitucionalidade brasileiro, quais sejam, Ação Direta de Inconstitucionalidade (Genérica), Ação Declaratória de Constitucionalidade, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, tudo para fins de, ao final, sugerir a imediata necessidade de reestruturação do sistema. A intenção não é, de forma alguma, desprestigiar o controle concentrado de constitucionalidade no país, e sim apresentar ditas inconsistências identificadas a partir da leitura das leis de regências das ações – Lei 9.868/1999 e Lei 9.882/1999 – e de algumas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, sempre buscando o seu aperfeiçoamento.

**Palavras-chave:** Controle concentrado; Constitucionalidade; Necessidade; Reestruturação.

## Abstract

This article seeks to identify some legal and/or jurisprudential inconsistencies around the main actions of constitutionality of concentrated control in Brazil, namely, Direct Action of Unconstitutionality (Generic) Declaratory Action of Constitutionality, Accusation of Breach of Fundamental Precept and Direct Action Unconstitutional Default, all for the purpose of, in the end, suggest the immediate need for restructuring of the system. The intention is not, in any way, discredit the constitutionality of concentrated control in the country, but said present inconsistencies identified from reading the regencies laws of shares - Law

<sup>1</sup> Artigo submetido em 21/01/2015, pareceres de aprovação em 28/01/2015 e 01/02/2015, aprovação comunicada em 04/02/2015.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito pela UFPR; Mestre em Direito pela PUC/PR; Pós-Graduado pela Academia Brasileira de Direito Constitucional; Professor de Direito Constitucional e de Direitos Humanos e Coordenador Adjunto do Curso de Direito da PUC/PR; Professor em Cursos de Especialização da Academia Brasileira de Direito Constitucional, da PUC/PR e da Escola da Magistratura Federal do Paraná, bem como de Preparatórios para Concursos Públicos; Advogado em Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: <kozikoski@gmail.com>.



9.868/1999 and Law 9.882/1999 – and some judgments by the Supreme Court, always seeking improvement.

**Keywords:** Control Concentrate; Constitutionality; Need; Restructuring.

## 1 INTRODUÇÃO

De um modo geral, a doutrina constitucional brasileira afirma que o modelo concentrado de controle de constitucionalidade tem preponderado sobre o modelo difuso desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal afirmação decorre da ampliação dos legitimados para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, da criação e posterior regulamentação da Ação Declaratória de Constitucionalidade, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, da atribuição de efeitos vinculantes para algumas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, dentre outros. Gilmar Ferreira Mendes, por exemplo, afirma ser inquestionável a ampla predominância do controle judicial de constitucionalidade no Brasil, especialmente do modelo concentrado de controle<sup>3</sup>. Na mesma linha, Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero sustentam que, apesar de o texto promulgado em 1988 ter mantido a força do controle difuso, ampliou de maneira significativa o campo do sistema concentrado de constitucionalidade (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 841). De maneira ainda mais incisiva, Uadi Lammêgo Bulos reconhece dita preferência afirmando que:

<sup>3</sup> Nesse sentido, afirma o autor que com “(...) a introdução desse sistema de controle abstrato de normas, dotado de ampla legitimação e, particularmente, com a outorga do direito de propositura a diferentes órgãos da sociedade, pretendeu o constituinte reforçar o controle abstrato de normas no ordenamento jurídico brasileiro como peculiar instrumento de correção do sistema. Assim, se se cogitava, já no sistema da Constituição de 1967/69, de um modelo misto de controle de constitucionalidade, é certo que o forte acento residia, ainda, no amplo e dominante sistema difuso de controle. O controle direto ou abstrato continuava a ser algo acidental e episódico dentro do sistema difuso. Não é menos certo, por outro lado, que a ampla legitimação conferida ao controle abstrato, com a inevitável possibilidade de se submeter qualquer questão constitucional ao Supremo Tribunal Federal, operou uma mudança substancial – ainda que não desejada – no modelo de controle de constitucionalidade até então vigente no Brasil. A Constituição de 1988 reduziu o significado do controle de constitucionalidade incidental ou difuso, ao ampliar, de forma marcante, a legitimação para propositura da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103), permitindo que muitas controvérsias constitucionais relevantes sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal mediante processo de controle de abstrato de normas” (MENDES, 2012, p. 1.221).



(...) ao reforçar a anatomia do controle concentrado, o constituinte de 1988 acabou reduzindo, mas não eliminando, o controle difuso. Quer dizer, a competência da jurisdição constitucional ordinária foi, de certa forma, atenuada, mas não extinta. Resultado: a inconstitucionalidade das leis e atos normativos passou a ser examinada, na maioria das situações de relevo, pelo Supremo Tribunal Federal (controle concentrado). Já os juízes – titulares da jurisdição constitucional ordinária – ficaram, praticamente, limitados, tendo em vista que a Carta de 1988 esvaziou o controle difuso de constitucionalidade. (BULOS, 2009, p. 127)

Se a mencionada preponderância é verdadeira, então é chegada a hora de assumi-la a partir de uma reestruturação do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil, uma vez que Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Ação Declaratória de Constitucionalidade, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão convivem com inconsistências graves que não condizem com a posição (supostamente) adquirida. Exemplificando tais inconsistências, vale a pena lembrar a: **(i)** ambivalências entre as Ações Direta de Inconstitucionalidade e Declaratória de Constitucionalidade, que implica nos mesmos resultados – declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade –, bastando, para tanto, a procedência ou improcedência de seus pedidos, fato este que torna absolutamente desnecessária a existência de duas ações (com procedimentos diferentes, inclusive); **(ii)** a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo no bojo de Ação Declaratória de Constitucionalidade sem a prévia manifestação do Advogado-Geral da União, contrariando, com isso, o artigo 103, parágrafo 3º, da Constituição Federal (dispositivo, inclusive, cujo alcance foi restringido após posição jurisprudencial encampada pelo Supremo Tribunal Federal, anos após a edição da Lei 9.868/1999); **(iii)** a limitação do direito de ação dos legitimados mencionados no artigo 103 da Constituição, em razão da demonstração da pertinência temática, instituto que, em verdade, busca obstar o número de demandas distribuídas no STF em nome de um mal arrevesado fortalecimento dos legitimados; **(iv)** a persistente manutenção do artigo 13 da Lei 9.868/1999 – que continua estabelecendo a legitimação ativa para a Ação Declaratória de Constitucionalidade apenas para o Presidente da República, para a Mesa do Senado Federal, para a Mesa da Câmara dos Deputados e para o Procurador-Geral da República –, mesmo tendo o artigo 103 da Constituição Federal ampliado tal rol há mais de 10 de anos; **(v)** a possibilidade de o *amicus curiae* manifestar-se na Ação Declaratória de



Constitucionalidade, mesmo inexistindo qualquer previsão legal nesse sentido (lembrando que, originariamente, a previsão constava na Lei 9.868/1999, mas foi vetada pelo então Presidente da República); **(vi)** a perspectiva similar de manifestação do *amicus curiae* na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, novamente sem qualquer autorização legal para tanto; **(vii)** a aplicação do rito abreviado da Ação Direta de Inconstitucionalidade na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, mesmo sem expressa disposição da Lei 9.882/1999 acerca de tal possibilidade, e; **(viii)** a fungibilidade entre as ações do controle concentrado, cada vez mais presente na jurisprudência da Suprema Corte. A fim de bem identificar tais pontos, é necessário analisar – ainda que em rápidas palavras – o rito de cada uma das ações mencionadas.

## 2 PROCEDIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

De acordo com o artigo 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade presta-se a anular a lei ou o ato normativo federal ou estadual. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem entendido que tais leis ou atos normativos devem ser vigentes, posteriores ao parâmetro – aqui compreendido como qualquer norma constitucional, excetuado o preâmbulo – que se quer proteger e primários, ou seja, devem tais atos decorrer diretamente da Constituição Federal.

Enquanto categoria integrante do modelo concentrado de controle, a Ação Direta de Inconstitucionalidade possui um rito objetivo definido na Lei 9.868/1999. De acordo com tais disposições legais, o desencadeamento dar-se-á por um dos legitimados previstos no artigo 2º – que nada mais faz do que reproduzir o artigo 103 da Constituição Federal –, quais sejam, o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, observando-se, em todos os casos, a necessidade (ou



não) de comprovação da pertinência temática, condição esta que separou-os em legitimados universais e especiais<sup>4</sup>.

Dita petição inicial deve conter a indicação exata do dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações, bem como o pedido com suas especificações, tudo conforme impõe o artigo 3º da Lei 9.868/1999. Vale a pena lembrar, nesse ponto, que o Supremo Tribunal Federal está absolutamente vinculado ao pedido, de modo que não poderá declarar a inconstitucionalidade de ato normativo diverso daquele indicado na petição inicial, salvo tratar-se de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento ou reflexa<sup>5</sup>. No entanto, ainda que adstrito ao pedido formulado, não

---

<sup>4</sup> A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal adotou, desde muito, a separação dos legitimados mencionados no artigo 103 da Constituição Federal em legitimados *universais* e legitimados *especiais*. Aqueles podem ajuizar qualquer Ação Direta de Inconstitucionalidade, desde que o objeto seja possível; estes somente podem ajuizá-la quando consigam demonstrar a chamada pertinência temática. Com efeito, o “requisito da pertinência temática – que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato – foi erigido à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa ad causam para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade” (ADI 1.157-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-1994, Plenário, DJ de 17-11-2006).

<sup>5</sup> Nesse ponto, caso algum legitimado ajuíze, por exemplo, a Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de lei regulada por um decreto do Poder Executivo feito com base no artigo 84, inciso IV, da Constituição, sem mencionar a existência deste, a eventual declaração de inconstitucionalidade da lei acarretará a igual anulação do Decreto em razão da impossibilidade de subsistência autônoma deste. O Supremo Tribunal Federal já aplicou a técnica da inconstitucionalidade por *arrastamento* no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.144-8/RN quando, ao apreciar o a compatibilidade do artigo 2º e 3º da Lei Estadual n. 10.238/1994, entendeu que não haveria como manter a lei em sua integralidade caso fossem declarados inconstitucionais ditos artigos. A decisão foi assim ementada: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 10.238/94 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, DESTINADO AOS MUNICÍPIOS. CRIAÇÃO DE UM CONSELHO PARA ADMINISTRAR O PROGRAMA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de Administração. 2. O texto normativo criou novo órgão na Administração Pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois Secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea e da Constituição do Brasil. 3. O texto normativo, ao cercear a iniciativa para a elaboração da lei orçamentária, colide com o disposto no artigo 165, inciso III, da Constituição de 1988. 4. A declaração de inconstitucionalidade dos artigos 2º e 3º da lei atacada implica seu esvaziamento. A declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos dá-se por arrastamento. 5. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.238/94 do Estado do Rio Grande do Sul” (ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, julgamento em 16-8-2006, Plenário, DJ de 8-9-2006.).



existe para o Supremo Tribunal Federal vinculação à causa de pedir, de modo que a Corte poderá anular o ato normativo questionado por fundamentos diversos daqueles trazidos junto com a petição inicial, possibilidade esta que lhe desvincula de petições eventualmente mal fundamentadas<sup>6</sup>. Vale recordar ainda que a petição inicial deve ser subscrita por advogado nas hipóteses em que o legitimado ativo não detém a capacidade postulatória<sup>7</sup>.

Inadmitida a petição inicial – em casos de inépcia, ausência de fundamentação ou manifesta improcedência –, faculta-se ao autor impugnar tal decisão por meio de agravo, conforme artigo 4º da Lei 9.868/1999. Em sendo admitida, não cabe pedido de desistência – mesmo porque se cumprido à risca, após regular propositura, o procedimento dispensa a participação do legitimado ativo, de modo que se presume que a sua participação cinge-se a provocar o Supremo Tribunal Federal, não dispondo ele qualquer titularidade subjetiva da pretensão desenhada na inicial<sup>8</sup> – conforme o artigo subsequente da Lei 9.868/1999.

<sup>6</sup> A título de exemplo, caso um legitimado impugne lei federal que tenha autorizado penas cruéis para condenados criminalmente em sentença passada em julgado a pretexto de violação à dignidade da pessoa humana, poderá o Supremo, assim entendendo, declarar a inconstitucionalidade da lei em razão de afronta ao artigo 5º, inciso XLVII, alínea “a” da Constituição Federal. A propósito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que: “(...) ultimamente, para evitar verdadeiro duplo julgamento, vem-se acionando, nas ações diretas de inconstitucionalidade, o artigo 12 da Lei n. 9.868/99, partindo-se para o julgamento definitivo da ação. É de frisar que, no processo objetivo, a Corte atua sem vinculação à causa de pedir constante da petição inicial” (RE 505.477, rel. min. Marco Aurélio, decisão monocrática, julgamento em 25-5-2007, DJ de 15-6-2007).

<sup>7</sup> Segundo a posição atual do Supremo Tribunal Federal, os únicos legitimados que não têm capacidade postulatória são os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, as Confederações Sindicais e as Entidades de Classe de âmbito Nacional, competindo-lhes, portanto, constituir advogados. Os demais, por sua vez, podem ajuizar diretamente a ação, subscrevendo-a, facultando-lhes ainda em caso de omissão, obscuridade e/ou contradição impugnar certas decisões por meio de embargos declaratórios. É o que se depreende do julgamento adiante: “O Governador do Estado e as demais autoridades e entidades referidas no art. 103, incisos I a VII, da Constituição Federal, além de ativamente legitimados à instauração do controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos, federais e estaduais, mediante ajuizamento da ação direta perante o Supremo Tribunal Federal, possuem capacidade processual plena e dispõem, ex vi da própria norma constitucional, de capacidade postulatória. Podem, em consequência, enquanto ostentarem aquela condição, praticar, no processo de ação direta de inconstitucionalidade, quaisquer atos ordinariamente privativos de advogado” (ADI 127-MC-QO, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 20-11-1989, Plenário, DJ de 4-12-1992).

<sup>8</sup> Com efeito, são frequentes as assertivas de que – no controle concentrado – não há conflito de interesses a ser dirimido: “Nos processos objetivos de controle concentrado em abstrato de atos normativos não há prestação jurisdicional ínsita ao Poder Judiciário e que pressupõe, direta ou indiretamente, conflito de interesses a ser dirimido, mas meios de exercício de forma específica de jurisdição – a jurisdição constitucional – que se traduz em ato político de fiscalização dos Poderes



Havendo pedido cautelar, poderá o Supremo Tribunal Federal deferi-lo por decisão da maioria absoluta de seus membros, na presença de 2/3 (dois terços) dos julgadores, pois assim reza o artigo 10 cumulado com o artigo 22 da Lei 9.868/1999. Tal regra, contudo, não se aplica durante o recesso, ocasião na qual o Relator da ação poderá deferir monocraticamente a tutela de urgência pleiteada, sujeitando a sua decisão à confirmação posterior pelo Plenário do Tribunal<sup>9</sup>. Via de regra, o pedido é deferido após a oitiva dos órgãos ou autoridades responsáveis pela edição da lei ou do ato normativo impugnado, o que deve ser feito no prazo de 5 dias. No entanto, em sendo urgente o deferimento, poderá o Relator dispensar tal manifestação, conforme artigo 10, parágrafo 3º, da Lei 9.868/1999. Também é facultado ao Relator a oitiva, no prazo de 03 dias, do Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República para se manifestarem, exclusivamente, acerca do pedido cautelar, admitindo-se a sustentação oral dos representantes judiciais do requerente e das autoridades ou órgãos responsáveis pela elaboração da lei ou do ato normativo na forma regimental, tudo conforme autorização do artigo 10, parágrafos 1º e 2º da Lei 9.868/1999. No que toca aos seus efeitos, a cautelar contará com eficácia contra todos (*erga omnes*), efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta e com efeito *ex nunc*, isto é, não retroativos, salvo se o Supremo Tribunal Federal queira emprestar-lhe eficácia retroativa (Art. 11, parágrafo 1º, da Lei 9.868/1999). Ainda, a cautelar poderá implicar em efeito repristinatório, tornando aplicável,

---

(inclusive do Judiciário) quanto à conformidade, ou não, à Constituição, dos atos normativos por ele editados" (PINHEIRO, 2004, p. 335).

<sup>9</sup> Nesse sentido: "A decisão sobre medida cautelar é da competência do Tribunal Pleno e sua concessão depende do voto da maioria absoluta de seus membros, ouvidos, previamente, os `órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei' (Lei 9.868/99, art. 10). A lei abre uma única exceção à regra: 'Salvo no período de recesso' (Lei 9.868/99, art. 10). Em nenhum momento, salvo o recesso, a lei autoriza a decisão de cautelar pelo relator. Mesmo nos casos de `excepcional urgência', a lei mantém a competência da decisão com o Tribunal. Autoriza que tal decisão possa ser tomada `sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ...' (Lei 9.868/99, art. 10, § 3º). Possibilita, ainda, a lei que o Tribunal afaste a regra geral do efeito *ex nunc* da cautelar e a conceda com `eficácia retroativa' (Lei 9.868/99, art. 11, § 1º). Com esta última regra completa-se o tratamento legal da excepcionalidade. Em momento algum, `salvo no período de recesso', é possível decisão monocrática. (...) É pacífica a orientação do Tribunal no sentido de que não se configura o *periculum in mora*, para os fins de concessão de cautelar, se a lei objeto da impugnação estiver em vigor há muito tempo" (MS 25.024-MC, rel. min. Eros Grau, decisão monocrática proferida pelo presidente Min. Nelson Jobim, julgamento em 17-8-2004, DJ de 23-8-2004).



portanto, a legislação anterior caso exista<sup>10</sup>. Curioso notar, ainda, que em havendo pedido cautelar e tendo em vista a relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá o Relator, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao julgamento definitivo (Art. 12, Lei 9.868/1999). Nesse caso, confere-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade um rito mais abreviado, pois se encurtam os prazos das manifestações dos responsáveis pela aprovação da lei ou do ato normativo questionado, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, se comparados aos prazos do procedimento regular, adiante analisado. Normalmente, tal rito é utilizado quando o pedido cautelar confunde-se com o próprio objeto da decisão final.

Com ou sem o pedido cautelar, contudo, é fato que o órgão ou autoridade responsável pela edição do ato normativo está incumbido de prestar as suas informações no prazo de 30 dias, conforme artigo 6º da Lei 9.868/1999. Não se trata

---

<sup>10</sup> Para que o efeito repristinatório incida, portanto, é necessário que o Supremo Tribunal Federal esteja analisando a compatibilidade com a Constituição de uma lei que tenha revogado outra. Assim sendo, caso o Supremo Tribunal Federal suspenda a eficácia de uma lei revogadora, a lei revogada – diante da suspensão da eficácia da revogadora – voltará a surtir os seus efeitos normalmente, numa espécie de repristinação. Nesse sentido: "Fiscalização normativa abstrata -- Declaração de inconstitucionalidade em tese e efeito repristinatório. A declaração de inconstitucionalidade in abstracto, considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente (RTJ 120/64 -- RTJ 194/504-505-- ADI 2.867/ES, v.g.), importa em restauração das normas estatais revogadas pelo diploma objeto do processo de controle normativo abstrato. É que a lei declarada inconstitucional, por incidir em absoluta desvalia jurídica (RTJ 146/461-462), não pode gerar quaisquer efeitos no plano do direito, nem mesmo o de provocar a própria revogação dos diplomas normativos a ela anteriores. Lei inconstitucional, porque inválida (RTJ 102/671), sequer possui eficácia derogatória. A decisão do Supremo Tribunal Federal que declara, em sede de fiscalização abstrata, a inconstitucionalidade de determinado diploma normativo tem o condão de provocar a repristinação dos atos estatais anteriores que foram revogados pela lei proclamada inconstitucional. Doutrina. Precedentes (ADI 2.215-MC/PE, rel. min. Celso de Mello, Informativo/STF n. 224, v.g.). Considerações em torno da questão da eficácia repristinatória indesejada e da necessidade de impugnar os atos normativos, que, embora revogados, exteriorizem os mesmos vícios de inconstitucionalidade que inquinam a legislação revogadora. Ação direta que impugna, não apenas a Lei estadual n. 1.123/2000, mas, também, os diplomas legislativos que, versando matéria idêntica (serviços lotéricos), foram por ela revogados. Necessidade, em tal hipótese, de impugnação de todo o complexo normativo. Correta formulação, na espécie, de pedidos sucessivos de declaração de inconstitucionalidade tanto do diploma abrogatório quanto das normas por ele revogadas, porque também eivadas do vício da ilegitimidade constitucional. Reconhecimento da inconstitucionalidade desses diplomas legislativos, não obstante já revogados" (ADI 3.148, rel. min. Celso de Mello, julgamento em 13-12-2006, DJ de 28-9-2007).



de defesa do ato impugnado, papel este reservado ao Advogado-Geral da União; mas apenas e tão-somente a exposição dos argumentos daqueles que colocaram no ordenamento jurídico a lei ou o ato normativo eivado de – ao menos aos olhos do autor – inconstitucionalidade.

Decorrido o prazo das informações, o Advogado-Geral da União deverá se posicionar no prazo de 10 dias, conforme artigo 8º da Lei 9.868/1999. A expressão empregada pela Lei, contudo, não guarda correspondência exata com aquela adotada no artigo 103, § 3º, da Constituição, segundo o qual quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado. É dizer, segundo a vontade constitucional, a fim de oportunizar a síntese a ser extraída pelo julgador, ao Advogado-Geral da União competirá trazer aos autos do processo a antítese da pretensão inicial, fazendo a defesa do ato normativo hostilizado. A lei ordinária, contudo, não atendeu a tal mandamento, fato este que relativizou o papel do Advogado-Geral da União. Num primeiro momento, o Tribunal entendia –apegado à literalidade do dispositivo constitucional – que ao Advogado-Geral da União sempre incumbiria efetuar a defesa da lei ou do ato normativo questionado (ADI 72<sup>11</sup>). Num segundo momento, o Tribunal passou a concluir que a manifestação do Advogado-Geral da União poderia ser dispensada quando já houvesse precedente do próprio Tribunal declarando a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo, evitando, com isso, o trabalho inglório de laborar contra um entendimento já consolidado no âmbito daquele responsável pela decisão (ADI 2.101<sup>12</sup>). Num terceiro – e temerário – momento,

<sup>11</sup> "Ação Direta de Inconstitucional. Advogado-Geral da União: indeclinabilidade da defesa da lei ou ato normativo impugnado (AF, art. 103, parágrafo 3. Erigido curador da presunção de constitucionalidade da lei, ao Advogado Geral da União, ou que lhe faça às vezes, não cabe admitir a invalidade da norma impugnada, incumbindo-lhe, sim, para satisfazer requisitos de validade do processo da ação direta, promover-lhe a defesa, veiculando os argumentos disponíveis" (ADI 72, relator Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 22 de março de 1990).

<sup>12</sup> "DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.522, DE 11.10.96. ALTERAÇÃO DO ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.112/90. SUBSTITUIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS INVESTIDOS EM CARGOS DE DIREÇÃO E CHEFIA OU DE NATUREZA ESPECIAL. REEDIÇÕES DE MEDIDA PROVISÓRIA FORA DO PRAZO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL PARA DISPOR SOBRE OS EFEITOS JURÍDICOS DAÍ DECORRENTES. RESOLUÇÃO DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 6ª REGIÃO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 62, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO. DEFESA DO ATO IMPUGNADO DE QUE EXISTEM



contudo, o Supremo Tribunal Federal decidiu pelo direito de manifestação do Advogado-Geral da União, preservando-o, com isso, contra desgastes junto à União que é, sabe-se bem, representada pela Advocacia-Geral da União por ele chefiada (ADI 3.916<sup>13</sup>). É dizer, no cotidiano das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, não raras vezes coube ao Advogado-Geral da União defender a constitucionalidade de leis ou de atos normativos que, em verdade, não interessavam à União. Tal defesa servia como um prato cheio para os que litigavam contra a União e valiam-se das fundamentações do próprio Advogado-Geral da União para fazer prevalecer as suas teses, criando-lhe, com isso, um sensível embaraço. Contudo, a terceira virada jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal revela-se um tanto quanto perigosa porque, por mais justificável que possa ser do ponto de vista da Advocacia-Geral da União, não o é do ponto de vista do contraditório, já que a lei ou o ato normativo podem ser declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal sem a devida defesa. Recorde-se ainda que a exigência de contraditório está alinhada com a presunção de constitucionalidade do ato normativo hostilizado. Ademais, na medida em que se retira do Advogado-Geral a atribuição de defender a lei ou o ato normativo questionado, deixando-o na linha do novo precedente fazer a “defesa da Constituição”, seu papel equipara-se ao do Procurador-Geral da República, este sim responsável pela defesa da ordem jurídica conforme preceituam os artigos 103, § 1º e 127 da Constituição Federal, cumulados com o artigo 8º da Lei 9.868/1999.

---

PRECEDENTES DO STF. POSSIBILIDADE. (...) 4. O munus a que se refere o imperativo constitucional (CF, artigo 103, § 3º) deve ser entendido com temperamentos. O Advogado-Geral da União não está obrigado a defender tese jurídica se sobre ela esta Corte já fixou entendimento pela sua inconstitucionalidade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional a Resolução Administrativa do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região, tomada na Sessão Administrativa de 30 de abril de 1997”.

<sup>13</sup> “O Tribunal, por maioria, rejeitou a questão de ordem no sentido de suspender o julgamento para determinar ao Advogado-Geral da União que apresente defesa da lei impugnada, nos termos do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio (suscitante) e Joaquim Barbosa. Votou o Presidente. Em seguida, após o voto do Senhor Ministro Eros Grau (Relator), julgando improcedente a ação, os votos dos Senhores Ministros Cármen Lúcia e Cezar Peluso, julgando parcialmente procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do artigo 13, caput, da Lei Distrital nº 3.669, de 13 de setembro de 2005, e os votos dos Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa e Carlos Britto, julgando totalmente procedente a ação, pediu vista dos autos a Senhora Ministra Ellen Gracie. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 07.10.2009”.



Ao final, o Supremo Tribunal Federal é chamado para decidir, devendo, para tanto, obedecer a regra do artigo 22 da Lei 9.868/1999 que exige a presença de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos seus Ministros. Em sendo julgado procedente o pedido – e isto somente pode ser feito por voto da maioria absoluta –, a lei ou o ato normativo será declarado inconstitucional com efeito vinculante, *erga omnes* e *ex tunc* (lembrando que, tendo em vista razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social o Supremo Tribunal Federal pode, mediante decisão de 2/3 dos seus membros, restringir os efeitos da decisão ou determinar que ela surta efeitos a partir do trânsito em julgado ou outro momento, tudo em conformidade com o artigo 27 da Lei 9.868/1999, previsão esta que permite ao Tribunal, portanto, decidir sem efeito vinculante, com eficácia *inter partes* ou modular os efeitos temporais da decisão). De outro lado, em sendo julgado improcedente o pedido, a lei ou o ato normativo questionado são reputados constitucionais, uma vez que inexiste meio termo entre a constitucionalidade e a inconstitucionalidade. Nesse caso, os efeitos da decisão também são os mesmos. A possibilidade de numa ação voltada precipuamente a anular a lei ou o ato normativo ser declarada exatamente a sua constitucionalidade foi chamada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e pela doutrina como efeito dúplice ou ambivalente da ação direta de inconstitucionalidade com a ação declaratória de constitucionalidade.

No mais, vale a pena lembrar a possibilidade de participação do *amicus curiae* no procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade, conforme previsão do artigo 7º, inciso II, da Lei 9.868/1999, segundo o qual o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades. Fator de legitimação democrática da decisão do Supremo Tribunal Federal, o amigo da Corte foi contemplado de maneira expressa no controle de concentrado apenas na Ação Direta de Inconstitucionalidade.

### **3 PROCEDIMENTO DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE**

De acordo com o artigo 102, inciso I, alínea “a”, da Constituição, compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, a Ação Declaratória



de Constitucionalidade de lei ou ato normativo federal. Com a vigência da EC n. 03/1993, foram suscitadas diversas críticas a sua legitimidade político-constitucional<sup>14</sup>. Tal qual na Ação Direta de Inconstitucionalidade, a pretensão declaratória volta-se em face de ato normativo vigente, posterior ao parâmetro e primário. Seu procedimento é diferente, apesar de, na prática, haver a possibilidade de a sua decisão coincidir com pronunciamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Tal e qual, os legitimados são os mesmos, quais sejam, aqueles previstos no artigo 103 da Constituição Federal, aplicando-se, ao caso, a regra da pertinência. Vale ressaltar, apenas, que o artigo 13 da Lei 9.868/1999 está em descompasso com a atual legitimação ativa conferida pelo artigo constitucional mencionado, uma vez que prevê como legitimados para a propositura da Ação Declaratória de Constitucionalidade apenas e tão somente o Presidente da República, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa do Senado Federal e o Procurador-Geral da República. Tal descompasso deve-se à evolução da ação declaratória de constitucionalidade na Constituição e na Lei<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> “As críticas contra a introdução da ação declaratória se resumiam no seguinte: a) há a presunção de constitucionalidade do ato normativo, razão pela qual não haveria necessidade de declarar que algo é constitucional; b) não haveria réu na ação, pois na ação direta de inconstitucionalidade o Advogado-Geral da União seria citado para defender o ato impugnado, enquanto que na ação declaratória não haveria essa citação e o ato ficaria sem defesa, ofendendo o devido processo legal; c) o efeito vinculante constante das decisões de mérito da ação declaratória de constitucionalidade atentaria contra a liberdade do Poder Judiciário, obrigando os juízes de primeiro grau a decidir conforme a decisão do Supremo Tribunal Federal. Todas as críticas foram rejeitadas pela Corte Suprema, que entendendo que se tratava de um processo objetivo, sem necessidade do cumprimento das garantias próprias do processo subjetivo, decidiu que a Emenda Constitucional seria constitucional. Quanto ao cerceamento da liberdade dos juízes, o argumento era de que haveria mais celeridade e segurança jurídica com tal decisão vinculante” (ARAÚJO, 2005, p. 223).

<sup>15</sup> A título de esclarecimento, vale a pena lembrar que a Ação Declaratória de Constitucionalidade não nasceu originariamente com a Constituição Federal, cuja redação originária contemplava apenas a Ação Direta de Inconstitucionalidade, estipulando como legitimados ativos para a sua proposição os que estão inseridos no artigo 103 do texto constitucional. Com a Emenda Constitucional n. 3/1993, contudo, o texto foi alterado para fins de se incluir a Ação Declaratória de Constitucionalidade, cuja propositura dar-se-ia apenas pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados ou pelo Procurador-Geral da República, conforme redação do extinto artigo 103, § 4º, do texto constitucional. Alguns anos mais tarde ambas as ações foram regulamentadas pela Lei 9.868/1999 que reproduziu as hipóteses de legitimação ativa previstas no artigo 103 para a Ação Direta de Inconstitucionalidade e no artigo 103, § 4º, para a Ação Declaratória de Constitucionalidade. Contudo, em 2004 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 45 que, revogando o artigo 103, § 4º, com a padronização da legitimação ativa para ambas as ações. Contudo, as disposições infraconstitucionais não sofreram alterações até os dias atuais, mesmo tendo sido a Lei 9.868/1999 alterada em outros pontos desde então.



Assim como na Ação Direta de Inconstitucionalidade, a petição inicial na Ação Declaratória de Constitucionalidade deve indicar o dispositivo da lei ou do ato normativo questionado e os fundamentos jurídicos do pedido e o pedido como suas especificações. Contudo, de maneira diferente daquela, na Ação Declaratória de Constitucionalidade o legitimado ativo deve, no ato da propositura, demonstrar a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória (Art. 14, Lei 9.868/1992). Esta exigência estabelece de modo velado que, em verdade, a Ação Declaratória de Constitucionalidade não se presta apenas e tão somente para declarar a constitucionalidade da lei ou do ato normativo questionado, mas sim para superar um contexto de insegurança jurídica causado pela existência de controvérsia judicial a ser dirimida com a declaração de constitucionalidade, a qual assume, em razão dos efeitos vinculantes, observância obrigatória para todas as instâncias do Poder Judiciário e também para a Administração Pública direta e indireta, federal, estadual, distrital e municipal<sup>16</sup>. A partir de tal decisão, a presunção de constitucionalidade que até então era relativa passa a ser absoluta, não podendo mais ser contrariada pelas demais instâncias jurisdicionais. No mais, a petição inicial deve ser subscrita por advogado, caso os legitimados não disponham de capacidade postulatória e, em caso de indeferimento liminar da petição inicial em razão de inépcia, não fundamentação e/ou manifesta improcedência, cabe ao legitimado, querendo, agravar, tudo na forma do artigo 14, parágrafo único, e 15, da Lei 9.868/1999. Tal qual na Ação Direta de Inconstitucionalidade, resulta vedada a desistência na Ação Declaratória de Constitucionalidade (Art. 16, Lei 9.868/1999).

Admite-se, também, na Ação Declaratória de Constitucionalidade medida cautelar para determinar que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo. Tal provimento de urgência será deferido por, no mínimo, maioria absoluta dos membros do Tribunal na presença de, ao menos, 2/3 dos membros do Tribunal, apesar de este último quórum não estar presente na

---

<sup>16</sup> Segundo Alexandre de Moraes, a “ação declaratória de constitucionalidade, que consiste em típico processo objetivo destinado a afastar a insegurança jurídica ou o estado de incerteza sobre a validade de lei ou ato normativo federal, busca preservar a ordem jurídica constitucional”. (MORAES, 2014, p. 800)



literalidade do art. 21 da Lei 9.868/1999. Vale a pena frisar que, ao contrário da Ação Direta de Inconstitucionalidade, não se admite na Ação Declaratória de Constitucionalidade o deferimento da cautelar pelo Relator da ação mediante referendo pelo Plenário, quando em época de recesso, dada a presunção de constitucionalidade (até então relativa) que paira sobre a lei e/ou ato normativo questionado. Ainda, deferida a cautelar o Supremo Tribunal Federal deve proceder ao julgamento de mérito da ação no prazo de 180 dias, sob pena de perda de eficácia da mesma, de modo que se instaura um prazo de validade para a cautelar (Art. 21, Lei 9.868/1999). Idêntica previsão não há para a Ação Direta de Inconstitucionalidade e, na prática, não tem o Supremo Tribunal Federal respeitado dito prazo. Quanto aos seus efeitos, a cautelar é dotada de efeitos vinculantes, *erga omnes* e *ex nunc*<sup>17</sup>, tal qual na Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Não há necessidade de informações pelo órgão ou autoridade responsável pela lei ou ato normativo questionado ou de manifestação do Advogado-Geral da União, pois aos olhos do legislador, desnecessárias seriam as suas contribuições numa ação voltada a superar uma controvérsia presente e, através de um provimento definitivo, tornar absoluta uma presunção relativa de constitucionalidade. Salvo melhor juízo, foi desconsiderada a hipótese em que o pedido poderia ser

<sup>17</sup> Apesar de não haver previsão expressa na Lei a tal respeito, os efeitos vinculantes, *erga omnes* e *ex nunc* da decisão cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade estão reconhecidos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende do precedente adiante transcrito: "As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzem eficácia contra todos e até efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, nos termos do art. 102, § 2º, da CF. Em ação dessa natureza, pode a Corte conceder medida cautelar que assegure, temporariamente, tal força e eficácia à futura decisão de mérito. E assim é, mesmo sem expressa previsão constitucional de medida cautelar na ADC, pois o poder de acautelar é imanente ao de julgar. Precedente do STF: RTJ-76/342. Há plausibilidade jurídica na arguição de constitucionalidade, constante da inicial (*fumus boni iuris*). Precedente: ADIMC - 1.576. Está igualmente atendido o requisito do *periculum in mora*, em face da alta conveniência da Administração Pública, pressionada por liminares que, apesar do disposto na norma impugnada, determinam a incorporação imediata de acréscimos de vencimentos, na folha de pagamento de grande número de servidores e até o pagamento imediato de diferenças atrasadas. E tudo sem o precatório exigido pelo art. 100 da Constituição Federal, e, ainda, sob as ameaças noticiadas na inicial e demonstradas com os documentos que a instruíram. Medida cautelar deferida, em parte, por maioria de votos, para se suspender, *ex nunc*, e com efeito vinculante, até o julgamento final da ação, a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, que tenha por pressuposto a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 9.494, de 10-9-97, sustando-se, igualmente *ex nunc*, os efeitos futuros das decisões já proferidas, nesse sentido" (ADC 4-MC, rel. min. Sydney Sanches, julgamento em 11-2-1998, DJ de 21-5-1999.).



Julgado improcedente, ocasião na qual o ato seria reputado inconstitucional, sem a prévia manifestação do órgão ou autoridade e, principalmente, sem a prévia defesa feita pelo Advogado-Geral da União. Contudo, a manifestação do Procurador-Geral da República foi mantida, conforme expressa previsão do artigo 19 da Lei 9.868/1999. Interessante notar nesse ponto que, se porventura a ação for ajuizada pelo Procurador-Geral da República sem qualquer pedido de medida cautelar e sem a intervenção de *amici curiae* ou necessidade de esclarecimento de fato, o rito é pautado pela propositura da inicial ao julgamento final, dada a desnecessidade de oitiva do próprio autor da ação após o seu ajuizamento.

Após tal procedimento, o Supremo Tribunal Federal procede ao julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade, mantendo-se a regra dos quóruns para a decisão em si (maioria absoluta, isto é, seis membros) e de número mínimo de presentes na sessão (2/3, ou seja, oito membros), consoante previsão do artigo 22 da Lei 9.868/1999. Julgado procedente o pedido, a controvérsia e a apontada crise de incerteza são afastadas, sendo que a lei ou ato normativo federal são reputados constitucionais em decisão dotada de efeito vinculante, erga omnes e com eficácia *ex tunc*. Julgado improcedente o pedido, a controvérsia também é superada, mas agora por meio de uma decisão de inconstitucionalidade dotada dos mesmos efeitos acima indicados. A coincidência de resultados entre a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade é, como visto, um desdobramento do caráter dúplice ou ambivalente entre ambas as ações<sup>18</sup>.

Finalmente, apesar de não haver previsão legal expressa, o Supremo Tribunal Federal tem admitido no processamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade – justamente em razão do caráter dúplice ou ambivalente de ambas as ações –, a participação do *amicus curiae*, conforme fica claro no procedimento da ADC n. 12 que reconheceu, inclusive, mais de um atuando no processo.

---

<sup>18</sup> Dessa ambivalência, discorda Lênio Luis Streck: “A questão não possui uma dimensão singela como muitos pretendem dar à matéria, uma vez que não é nada pacífica a idéia de que no direito comparado a ação direta de inconstitucionalidade e a não pronúncia de inconstitucionalidade (eis que sequer existe ação declaratória de constitucionalidade) possam constituir duas faces de uma mesma moeda”. (STRECK, 2004, p. 570)



#### 4 PROCEDIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

É consenso que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi criada para “fechar”<sup>19</sup> o sistema de controle concentrado de constitucionalidade no Brasil, permitindo ao Supremo Tribunal Federal apreciar, em tese, a compatibilidade de atos do Poder Público (conceito mais amplo, portanto, que o de lei ou ato normativo empregado na construção da Ação Direta de Inconstitucionalidade ou da Ação Declaratória de Constitucionalidade) com os chamados preceitos fundamentais, aqui compreendidos – sem o necessário rigor científico, eis que não se trata exatamente este o ponto nodal do presente estudo – como os dispositivos mais importantes da Constituição Federal. Ainda, torna-se cabível a arguição quando for “relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição”. Logo, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nasceu com o propósito de albergar “todos”<sup>20</sup> aqueles objetos que não poderiam ser analisados em outra ação

<sup>19</sup> A respeito de tal “fechamento”, Gilmar Ferreira Mendes afirma que apesar da crescente valorização do controle concentrado de constitucionalidade, “subsistiu um espaço residual expressivo para o controle difuso relativo às matérias não suscetíveis de exame no controle concentrado (interpretação direta de cláusulas constitucionais pelos juízes e tribunais, direito pré-constitucional, controvérsia constitucional sobre normas revogadas, controle de constitucionalidade do direito municipal em face da Constituição Federal). Essas questões somente poderiam ser tratadas no âmbito do recurso extraordinário, o que explica a pleora de processos desse tipo ajuizados perante o Supremo Tribunal Federal. É exatamente esse espaço, imune à aplicação do sistema direto de controle de constitucionalidade, que tem sido responsável pela repetição de processos pela demora na definição das decisões sobre importantes controvérsias constitucionais e pelo fenômeno social e jurídico da chamada ‘guerra de liminares’. Foi em resposta ao quadro de incompletude de sistema de controle direto que surgiu a ideia de desenvolvimento do chamado “incidente de inconstitucionalidade”, que pretendia assegurar aos entes legitimados do art. 103 a possibilidade de provocar o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre outras controvérsias constitucionais suscitadas nas ações judiciais em curso<sup>75</sup>. Tal instituto, porém, não vingou. A arguição de descumprimento de preceito fundamental veio prevista na Lei Maior de forma bastante singela: “a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei” (art. 102, § 1º). A ausência de qualquer antecedente histórico significativo dificultava enormemente a disciplina infraconstitucional do instituto. Sepúlveda Pertence chegou a chamá-lo de autêntica ‘esfinge’ do Direito brasileiro” (MENDES, 2012, p. 1.160).

<sup>20</sup> As aspas são necessárias em razão de a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ter consolidado o entendimento de que alguns atos do Poder Público não podem ser questionados de maneira direta na via concentrada, nem mesmo na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. É o caso, por exemplo, do veto presidencial, conforme fica claro no julgamento da ADPF n. 1-QO, assim ementada: “Compete ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental. Cabimento



do controle concentrado. Tal propósito restou consignado no artigo 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999, naquilo que ficou conhecido como princípio da subsidiariedade que “não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”.

Em termos procedimentais, sua petição inicial deverá ser apresentada pelos mesmos legitimados para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Art. 2º, Lei 9.882/1999), respeitando-se sempre o requisito da pertinência temática, bem como indicar o preceito fundamental que se considera violado, o ato questionado, a prova da violação do preceito fundamental, o pedido, com suas especificações e, se for o caso, a comprovação da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental que se considera violado (Art. 3º, Lei 9.882/1999). Em caso de manifesta improcedência, o relator poderá indeferir liminarmente a petição inicial em decisão que comporta impugnação por meio de agravo (Art. 4º, e § 2º, da Lei 9.882/1999).

Similarmente às ações anteriormente mencionadas, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental também comporta pedido liminar, agora para fins de determinar que juízes e tribunais suspendam o andamento de

---

da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Necessidade de o requerente apontar a lesão ou ameaça de ofensa a preceito fundamental, e este, efetivamente, ser reconhecido como tal, pelo Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de defesa da Constituição, em controle concentrado. O objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental há de ser 'ato do Poder Público' federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, sendo, também, cabível a medida judicial 'quando for relevante o fundamento da controvérsia sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição'. Na espécie, a inicial aponta como descumprido, por ato do Poder Executivo municipal do Rio de Janeiro, o preceito fundamental da 'separação de poderes', previsto no art. 2º da Lei Magna da República de 1988. O ato do indicado Poder Executivo municipal é veto apostado a dispositivo constante de projeto de lei aprovado pela Câmara Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, relativo ao IPTU. No processo legislativo, o ato de vetar, por motivo de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público, e a deliberação legislativa de manter ou recusar o veto, qualquer seja o motivo desse juízo, compõem procedimentos que se não reservam à esfera de independência dos poderes políticos em apreço. Não é, assim, enquadrável, em princípio, o veto, devidamente fundamentado, pendente de deliberação política do Poder Legislativo -- que pode, sempre, mantê-lo ou recusá-lo, -- no conceito de 'ato do Poder Público', para os fins do art. 1º, da Lei n. 9.882/1999. Impossibilidade de intervenção antecipada do Judiciário, -- eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo, -- poder que a ordem jurídica, na espécie, não confere ao Supremo Tribunal Federal, em via de controle concentrado. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida, porque não admissível, no caso concreto, em face da natureza do ato do Poder Público impugnado" (ADPF 1-QO, rel. min. Néri da Silveira, julgamento em 3-2-2000, DJ de 7-11-2003).



processos ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada (Art. 5º, e § 3º, Lei 9.882/1999). Dita decisão é possível com o aval da maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal, sendo facultado ao Relator, em caso de urgência ou de perigo de lesão grave, ou ainda em período de recesso, concedê-la monocraticamente *ad referendum* do Plenário (Art. 5º, § 2º, Lei 9.882/1999). Interessante notar que, apesar da Lei 9.882/1999 nada dispor acerca da abreviação do rito quando do deferimento da cautelar cujo objeto se confunda com o mérito, tal qual ocorre com a Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal tem adotado tal procedimento, com base no art. 12, Lei 9.868/1999. Nesse sentido, a ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, dispensou a análise da liminar formulada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 279 e a levará diretamente ao Plenário, para julgamento de mérito, demanda essa na qual a Procuradoria Geral da República questiona leis municipais de Diadema/SP que tratam da prestação do serviço de assistência jurídica e da Defensoria Pública.

Os órgãos ou autoridades responsáveis pela edição dos atos questionados, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República poderão, no prazo comum de 5 dias, se manifestar nos autos (Art. 5º, § 3º, Lei 9.882/1999). Na sequência, o órgão ou autoridade responsável pela edição do ato questionado é intimado para prestar informações no prazo de 10 dias (Art. 6º, Lei 9.882/1999). Após, ouve-se o Procurador-Geral da República, salvo nos casos em que este tenha sido o proponente da ação (Art. 7º, Lei 9.882/1999)<sup>21</sup>.

Após o desenrolar procedimental acima indicado, na presença de, no mínimo, 2/3 de seus membros, o Supremo Tribunal Federal decidirá para fins de anular o ato do Poder Público ou para fixar as condições ou o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental violado. Em qualquer caso, a decisão contará com efeitos erga omnes e vinculantes (Art. 8º, 10 e § 3º, Lei 9.882/1999). De forma similar às demais ações mencionadas, os efeitos da decisão na Arguição de

<sup>21</sup> Interessante notar que, apesar de a Lei 9.882/1999 ter falado em Ministério Público como responsável pela manifestação, especificamente quem fala é o Procurador-Geral da República em razão do disposto no artigo 103, parágrafo 1º, da mencionada Lei.



Descumprimento de Preceito Fundamental podem ser modulados mediante os mesmos requisitos, quais sejam, razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social e manifestação nesse sentido por 2/3 dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Finalmente, não é demais mencionar que apesar de a Lei 9.882/1992 nada ter dito a respeito da participação do *amicus curiae* no procedimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o Supremo Tribunal Federal tem admitido expressamente a sua participação também nesta ação<sup>22</sup>.

## 5 PROCEDIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão foi regulamentada pela Lei 12.063/2009, que incluiu na Lei 9.868/1999 os artigos 12-A à 12-H. Referida demanda volta-se a superar a mora na regulamentação de preceitos constitucionais de pretensão eficácia limitada, únicas normas que dependem de uma regulamentação futura para produzirem seus efeitos. Sua tramitação ocorre junto ao Supremo Tribunal Federal, apesar de não haver no texto constitucional um dispositivo sequer tratando do foro. É dizer, há na Constituição apenas um artigo 103, § 2º, afirmando que ante a declaração de “inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção

<sup>22</sup> Nesse sentido: "(...) a Lei n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, não traz dispositivo explícito acerca da figura do *amicus curiae*. No entanto, vem entendendo este Supremo Tribunal Federal cabível a aplicação analógica do art. 7º da Lei no 9.868, de 10 de novembro de 1999 (ADPF 33, rel. min. Gilmar Mendes; ADPF 46, rel. min. Marco Aurélio e ADPF 73, rel. min. Eros Grau). E o fato é que esse dispositivo legal, após vedar a intervenção de terceiros no processo de ação direta de inconstitucionalidade, diz, em seu § 2º, que 'o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades'. Não obstante o § 1º do art. 7º da Lei no 9.868/99 haver sido vetado, a regra e, segundo entendimento deste Supremo Tribunal Federal, a de se admitir a intervenção de terceiros até o prazo das informações. Sucede que a própria jurisprudência desta nossa Corte vem relativizando esse prazo. Nas palavras do Ministro Gilmar Mendes, 'especialmente diante da relevância do caso ou, ainda, em face da notória contribuição que a manifestação possa trazer para o julgamento da causa, e possível cogitar de hipóteses de admissão de *amicus curiae*, ainda que fora desse prazo [o das informações]' (ADI 3.614, rel. min. Gilmar Mendes). Nesse sentido foi também a decisão proferida pelo Ministro Gilmar Mendes na ADPF 97." (ADPF 183, rel. min. Carlos Britto, decisão monocrática, julgamento em 1º-12-2009, DJE de 7-12-2009).



das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”. Note-se que apesar de dedutível em razão da topografia do dispositivo, nem mesmo a competência funcional é mencionada de maneira expressa.

Quem ajuíza a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão são os mesmos legitimados para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade e para a Ação Declaratória de Constitucionalidade (Art. 12-A, Lei 9.868/1999). Tal qual nas demais ações, devem os legitimados enquadrados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como especiais comprovar a pertinência temática, sem a qual não será conhecida a pretensão formulada. Interessante notar, contudo, que de acordo com o artigo 12-E, parágrafo 1º, da Lei 9.868/1999, é dado aos demais titulares referidos no art. 2º da Lei a possibilidade de manifestação, “por escrito, sobre o objeto da ação e pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria, no prazo das informações, bem como apresentar memoriais”. Ainda, a petição inicial deverá indicar a omissão inconstitucional total ou parcial quanto ao cumprimento de dever constitucional de legislar ou quanto à adoção de providência de índole administrativa (Art. 12-B, Lei 9.868/1999), além do apontamento do pedido e da causa de pedir, documentos e subscrição por advogados, se for o caso (Art. 12-B, parágrafo único, Lei 9.868/1999). Sendo indeferida liminarmente a petição inicial por inépcia, fundamentação deficiente ou manifesta improcedência caberá a parte autora, querendo, opor-se por meio de agravo (Art. 12-C, Lei 9.868/1999). Não se admite a sua desistência e, rompendo com o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal até 2009, atualmente é plenamente possível a concessão de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Dita cautelar é proferida na presença de 2/3 dos Ministros do Supremo Tribunal Federal por decisão fundamentada da maioria absoluta, após a audiência dos órgãos ou autoridades responsáveis pela omissão inconstitucional que deverão se manifestar no prazo de 5 dias (Art. 12-F, Lei 9.868/1999). Sendo indispensável, o Relator ouvirá o Procurador-Geral da República no prazo de 3 dias (Art. 12-F, § 2º, Lei 9.868/1999). A medida cautelar poderá consistir na suspensão da aplicação da lei ou do ato normativo questionado, no caso de omissão parcial, bem como na suspensão de processos judiciais ou de



procedimentos administrativos, ou ainda em outra providência a ser fixada pelo Tribunal, conforme dispõe o artigo 12-F, parágrafo 1º, da Lei 9.868/1999.

No mais, aplicam-se à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão as disposições concernentes à Ação Direta de Inconstitucionalidade, no que for cabível (Art. 12-E, Lei 9.868/1999). Assim, tem-se que após a sua distribuição os autos são enviados para o órgão ou autoridade a quem se imputa a omissão para que, no prazo de 30 dias, preste suas informações. A manifestação do Advogado-Geral da União, contudo, não é a regra, pois de acordo com o artigo 12-E, § 2º, o “relator poderá solicitar a manifestação do Advogado-Geral da União, que deverá ser encaminhada no prazo de 15 (quinze) dias”. Na sequência, será oportunizada a oitiva do Procurador-Geral da República, no prazo de 15 dias, em conformidade com o artigo 12-E, § 3º, da referida Lei.

Interessante, contudo, é o seu julgamento. Como acima mencionado, em sendo julgado procedente o pedido, ou seja, em sendo declarada a omissão inconstitucional, o Supremo Tribunal Federal dará ciência ao Poder Competente para que este adote as providências cabíveis e, em se tratando de órgão administrativo para fazê-lo no prazo de 30 dias (ou outro prazo razoável, de acordo com o artigo 12-H, § 1º, da Lei 9.868/1999). Isso quer dizer que se a omissão for imputada ao Congresso Nacional, por exemplo, ao menos em tese, o Supremo Tribunal Federal nada poderá fazer além de comunicá-lo acerca de sua mora, providência esta que frustra a efetividade da ação em homenagem ao dogma clássico da separação de poderes. Quando, contudo, a omissão for imputada a órgão administrativo, então o Supremo Tribunal Federal impõe que uma providência de caráter mandamental, com a indicação da medida concreta a ser adotada nos prazos mencionados acima.

## **6 DAS INCONSISTÊNCIAS DO SISTEMA CONCENTRADO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO**

Após tais considerações, vê-se que existem várias inconsistências no sistema concentrado de controle de constitucionalidade brasileiro. A título de explicitação, vale mencionar, em primeiro lugar, **(i)** a ambivalência entre as Ações Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade. Ora,



atualmente ambas as ações conduzem a um idêntico resultado, o que torna a existência concomitante de ambas absolutamente desnecessária. Recomendável seria apenas uma ação que permitisse ao Supremo Tribunal Federal analisar a compatibilidade, em tese, de lei ou ato normativo federal ou estadual com a Constituição. Ao final de seu julgamento, seria pronunciada tal compatibilidade (constitucionalidade) ou incompatibilidade (inconstitucionalidade) em decisão dotada de efeito vinculante, eficácia *erga omnes* e efeito *ex tunc*, mantendo-se, por oportuna, a possibilidade de modulação tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

A incoerência na ambivalência agrava-se quando se constata a **(ii)** possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo federal sem a (necessária) defesa prévia pelo Advogado-Geral da União na hipótese de improcedência de pedido formulado no bojo de Ação Declaratória de Constitucionalidade. Por mais que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tenha relativizado a sua atuação, reconhecendo-lhe o direito de abster-se quanto já houver manifestação pela inconstitucionalidade emanada do próprio Tribunal, é fato que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade a possibilidade de defesa existe a partir do texto legal. Na Ação Declaratória de Constitucionalidade, por sua vez, tal possibilidade sequer lhe é conferida, o que gera incoerência grave em demandas que, segundo a jurisprudência do próprio Tribunal acolhida irrestritamente pela doutrina, não passam de ações com “sinais trocados”.

Mas as inconsistências vão além. Como foi frisado, **(iii)** nas ações acima mencionadas as Mesas das Assembleias Legislativas Estaduais, a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, as Confederações Sindicais e as Entidades de Classe de Âmbito Nacional devem demonstrar o requisito (jurisprudencial) da pertinência temática. Ora, é nítido que a imposição volta-se à redução do número de ações concentradas no Tribunal, pois em termos práticos as Mesas dos órgãos legislativos estaduais e distrital e os seus respectivos Governadores representam nada menos que 54 potenciais autores. Some-se eles o número de Confederações Sindicais e de Entidades de Classe de Âmbito Nacional no país e o número aumenta consideravelmente. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal necessitou adotar uma política que buscasse reduzir o



número de processos em tramitação. Tal entendimento jurisprudencial, contudo, afigura-se pernicioso e diferencia de maneira desmedida os legitimados, havendo, portanto, necessidade de um imediato repensar<sup>23</sup>.

Não bastasse, **(iv)** atualmente a Lei de regência da Ação Declaratória de Constitucionalidade conta com o já mencionado artigo 13 que, desde muito tempo, encontra-se francamente desatualizado. Se num primeiro momento dita ação somente poderia ser ajuizada pelo Presidente da República, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa do Senado Federal e o Procurador-Geral da República, em razão de alterações promovidas diretamente na Constituição, o leque abriu-se consideravelmente, sendo que desde então a pretensão declaratória também pode ser deduzida pelos demais legitimados assinalados no artigo 103 do texto constitucional. Uma simples alteração legislativa poderia ter superado a incoerência, mas até o momento nada foi feito. Vale a pena recordar que a Lei 9.868/1999 foi alterada posteriormente pela Lei 12.063/1999 para fins de incluir o procedimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Ora, uma simples adequação do texto vigente teria superado definitivamente tal inconsistência. Contudo, não foi o que aconteceu.

Ainda, como mencionado acima, **(v)** o *amicus curiae* conta com manifestação expressa autorizando a sua participação apenas na Ação Direta de Inconstitucionalidade, e não na Ação Declaratória de Constitucionalidade, lembrando que a previsão que autorizada a sua participação nesta foi vetada pelo Presidente da República da época. Mesmo assim, o Supremo Tribunal Federal estendeu a sua

---

<sup>23</sup> Nesse sentido, inclusive, Gilmar Ferreira Mendes afirma que a “jurisprudência do STF, se de um lado, revela o salutar propósito de concretizar as noções de ‘entidade de classe de âmbito nacional’ e de ‘confederação sindical’, para os efeitos do artigo 103, IX, da CF/88, deixa entrever, de outro, uma concepção assaz restritiva do direito de propositura dessas organizações. Afigura-se excessiva, portanto, a exigência de que haja uma relação de pertinência entre o objeto da ação e a atividade de representação da entidade de classe ou da confederação sindical. A relação de pertinência envolve inequívoca restrição ao direito de propositura, que, tratando-se de processo de natureza objetiva, dificilmente poderia ser formulada até mesmo pelo legislador ordinário. A relação de pertinência assemelha-se muito ao estabelecimento de uma condição de ação – análoga, talvez, ao interesse de agir do processo civil –, que não decorre dos expressos termos da Constituição e parece ser estranha à natureza do sistema de fiscalização abstrata de normas. (... Tal restrição ao direito de propositura não se deixa compatibilizar, igualmente, com a natureza do controle abstrato de normas, e criaria uma injustificada diferenciação entre os entes ou órgãos autorizados a propor a ação – distinção esta que não encontra respaldo na Constituição de 1988”. (MENDES; BRANCO, 2012, p. 1.228)



participação também para esta ação. É verdade que a sua participação é salutar também na ação que se presta a superar a controvérsia através da declaração de constitucionalidade de lei ou de ato normativo federal. Quanto a isso não há dúvidas. Contudo, tal situação agrava as inconsistências apontadas e impõe a necessidade de reestruturação do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil<sup>24</sup>. Na mesma linha, **(vi)** vale ressaltar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido expressamente a participação do *amicus curiae* na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, mesmo não havendo qualquer previsão legislativa para tanto. Não estaria – assim como no caso acima – o Supremo Tribunal Federal arvorando-se legislador?

A resposta parece clara e agrava-se diante de outra inconsistência. Como visto, **(vii)** a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido a aplicação do rito abreviado da Ação Direta de Inconstitucionalidade também à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o que se afigura uma verdadeira usurpação pretoriana de competência legislativa que não lhe pertence! Vale a pena lembrar que ambas as ações foram reguladas em leis criadas de maneira conjunta (vide o número das leis, que é absolutamente próximo), fato este que permite concluir que se quisesse o legislador ter estendido para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental a possibilidade de aplicação do rito abreviado certamente teria feito! Mas não o fez. E diante de um silêncio tão eloquente, salvo melhor juízo, a adaptação do rito não poderia ser feita.

Finalmente, **(viii)** cada vez mais está presente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a fungibilidade entre as ações mencionadas. Nesse sentido, no julgamento da ADI 4.180 restou expressamente consignado ser absolutamente lícito “conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela”<sup>25</sup>. Ainda, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 875, 1.987 e 2.727 foi

<sup>24</sup> Apenas à guisa de registro, aponte-se ainda que, ao tempo de estruturação desse texto, encontra-se em tramitação legislativa o novo Código de Processo Civil, que permite a interveniência de *amicus curiae* em diversos tipos de demandas.

<sup>25</sup> ADI 4.180-REF-MC, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 10-3-2010, Plenário, DJE de 27-8-2010.



também sugerida a fungibilidade entre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade e a Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão<sup>26</sup>. Desta maneira, quer-se acreditar que não há mais a necessidade de manutenção do ordenamento jurídico de ações que se confundem umas com as outras, quando não produzem os mesmos resultados, à luz da já mencionada ambivalência entre a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade.

## 7 CONCLUSÕES

A partir dos apontamentos realizados, resulta evidenciada a presença de certas incoerências no controle concentrado de constitucionalidade brasileiro. Reconhece-se que algumas são bem intencionadas, como a extensão do *amicus curiae* para ações nas quais sua participação ou foi vetada ou não foi considerada. Mas, ainda assim, são incongruências que, ao lado das demais, podem enfraquecer a jurisdição constitucional brasileira. Uma possível e simples – mas ainda assim drástica – mudança poderia superar todas as inconsistências apontadas: a reestruturação do sistema concentrado de constitucionalidade para fins de adotar uma única demanda capaz de apreciar a compatibilidade de leis ou atos normativos

---

<sup>26</sup> "Senhores Ministros, Senhoras Ministras. Estamos diante de um caso deveras interessante. Temos quatro ações diretas de inconstitucionalidade (ADI n.º 1.987/DF, ADI n.º 875/DF, ADI n.º 2.727/DF e ADI n.º 3.243/DF) imbricadas por uma evidente relação de conexão, fenômeno que determina o seu julgamento conjunto, conforme a jurisprudência desta Corte (ADI-MC n.º 150, rel. min. Moreira Alves, DJ 9.3.1990). Por outro lado, é possível observar a intenção dos requerentes de estabelecer uma nítida distinção de pedidos: uns pela declaração da inconstitucionalidade por omissão e outros pela declaração da inconstitucionalidade (por ação). (...) O quadro aqui revelado, portanto, está a demonstrar uma clara imbricação de pedidos e causas de pedir e, dessa forma, a evidenciar a patente fungibilidade que pode existir entre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. (...) A Lei n.º 9.868/99 possui capítulos específicos para a ação direta de inconstitucionalidade (Capítulo II) e para a ação declaratória de constitucionalidade (Capítulo III). Com a nova Lei n.º 12.063, de 22 de outubro de 2009, a Lei n.º 9.868/99 passa a contar com o capítulo II-A, que estabelece rito procedimental e medidas cautelares específicas para a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A Lei n.º 9.882/99, por seu turno, trata da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No Supremo Tribunal Federal, atualmente, todas as ações possuem uma classe específica de autuação: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI); Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC); Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Portanto, ante a aparente confusão inicialmente verificada nos diversos pedidos, como demonstrado, e tendo em vista a patente defasagem da jurisprudência até então adotada pelo Tribunal, temos aqui uma valiosa oportunidade para superarmos o antigo entendimento e reconhecermos o caráter fungível entre as ações" (ADI 875; ADI 1.987; ADI 2.727, voto do rel. min. Gilmar Mendes, julgamento em 24-2-2010, Plenário, DJE de 30-4-2010.)



com a Constituição Federal para fins de, ao final, declará-las compatíveis ou não com a Constituição Federal. Dito de outra forma, por que não fundir todas as ações numa única e, desse modo, simplificar o controle de constitucionalidade concentrado para afastar as ditas incoerências? As reflexões adiante não se prestam a dar a resposta para tal pergunta, mas sim deixá-la consignada para que, em sendo o caso, o debate se instaure, lembrando, vez mais, que o propósito do presente artigo não é impugnar gratuitamente o controle concentrado de constitucionalidade. Ao contrário, reconhecendo-se a sua importância, volta-se apenas a repensá-lo para fins de torná-lo ainda mais efetivo.

## 8 REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Luiz Alberto David. A reforma do poder judiciário [EC n.º 45] e o controle concentrado de constitucionalidade. In: TAVARES, André Ramos [et al.] (Coord.) **Reforma do judiciário: analisada e comentada**. São Paulo: Método, 2005.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- PINHEIRO, Claudia Tran Pitta. A lei n.º 9.868/99 e o sistema de controle concentrado de constitucionalidade no Brasil. In: **Processo e constituição**. OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de (Org.). Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.