

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

EMERSON DIEGO SANTOS DE VASCONCELOS

CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE DURANTE O TRÂMITE DO
PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL

SOUSA
2016

EMERSON DIEGO SANTOS DE VASCONCELOS

CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE DURANTE O TRÂMITE DO
PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Giliard Cruz Targino

SOUSA

2016

EMERSON DIEGO SANTOS DE VASCONCELOS

CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE DURANTE O TRÂMITE DO
PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Giliard Cruz Targino

Banca Examinadora:

Data de aprovação: _____

Orientador: Prof. Giliard Cruz Targino - UFCG

Examinador

Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pela saúde e força que sempre depositou em mim, por todos os livramentos e conquistas alcançadas ao longo de todos esses anos, não haveria de ter chegado a lugar nenhum sem Sua graça.

Aos meus pais, Eritelto e Neide, por todos os sábios ensinamentos, pelo carinho e atenção que sempre tiveram por mim, mais do que minha, essa conquista é de vocês. Aos meus irmãos, Enderson Danilo e Ennio Daniel, que embora distantes, dividiram angústias e sonhos, apoiaram-me nos momentos difíceis, compartilhando dissabores cotidianos e os passos caminhados.

A Ruth, pela linda amizade construída, nos tornamos verdadeiros irmãos, confidentes um do outro, foram oito anos de convívio diário, responsáveis por consolidar uma amizade que certamente perdurará para vida inteira. Muito obrigado por tudo, amiga!

Aos presentes que tive oportunidade de conhecer em Sousa/PB: Amanda, Laissa, Tâmita, Anyelle, Luana Ohana, Victória, Jacqueline, Marla, Adelita, Debóra Dhyelle, Débora Moraes, Bruna Kalaum e Jácila, vocês tornaram meus dias universitários mais agradáveis, dividimos histórias que ficarão guardadas eternamente, sentirei saudades.

Ao grupo #MPFTeam, colegas de Ministério Público Federal, que me apresentaram um mundo novo, tanto no âmbito de concursos quanto na vida profissional, vocês são demais!

Aos meus amigos de infância: Amanda Machado, Denise Bernardes, Daniel Neri, Davi Amorim, Maria Clara Jucá e Alanne Eugênia, dividimos ao longo de todos esses anos a conquista um dos outros, estivemos juntos nas mais diversas ocasiões, crescemos e cada um traçou seu caminho, mas mantivemos firmes a nossa amizade.

Ao meu orientador Giliard Targino, pela assistência e presteza com que sempre esteve, disponibilizou-se desde o primeiro momento pela orientação deste trabalho.

Aos demais colegas e familiares que de algum modo contribuíram para a realização deste sonho.

“Ninguém pode construir em teu lugar as pontes que precisarás passar para atravessar o rio da vida. Ninguém, exceto tu, só tu. Existem, por certo, atalhos sem número, e pontes, e semideuses que se oferecerão para levar-te além do rio, mas isso te custaria a tua própria pessoa: tu te hipotecarias e te perderias. Existe no mundo um único caminho por onde só tu podes passar. Aonde leva? Não perguntes, siga-o!”

Friedrich Nietzsche

RESUMO

Em razão do princípio da supremacia da Constituição e dos demais princípios inerentes à jurisdição constitucional, o controle de constitucionalidade apresenta-se como instrumento de relevante importância para o Estado Democrático de Direito. Sua função precípua constitui a de avaliar a adequação de dado comportamento em face à Constituição, tomando como referência aspectos formais e materiais previstos no texto constitucional. Por sua vez, a doutrina de modo uníssono, trabalha com diversas classificações para o instituto jurídico, dentre elas a que observa como parâmetro o momento de sua realização, o que enseja classificá-lo como repressivo ou preventivo. Ademais, quanto ao controle preventivo de constitucionalidade, este tem um importante papel no ordenamento jurídico pátrio, sendo responsável por evitar que normas eivadas de vícios de inconstitucionalidade ingressem no ordenamento jurídico, evitando prejuízos futuros e insegurança jurídica. Destarte, o presente trabalho gira em torno de um tema específico: o estudo pormenorizado do controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário em decorrência de violação aos ditames constitucionais do processo legislativo. O que se discute aqui é o controle realizado de modo prévio pelo Judiciário, de forma difusa, tendo como objeto projetos de leis ou de emendas constitucionais que tenham desrespeitado as normas referentes ao seu processo legislativo, ou em caso das emendas constitucionais, quando tenham sido emanadas pelo constituinte derivado inobservando as limitações materiais, ou seja, violando as matérias previstas no art. 60, §4º, Constituição Federal de 1988, doutrinariamente conhecida como cláusula pétrea. Na oportunidade foi utilizado o método de pesquisa bibliográfico o que oportunizou trazer a definição de institutos e conceitos principiológicos da doutrina mais abalizada, além de referência aos preceitos constitucionais pertinentes, bem como dispositivos legais e jurisprudência da Suprema Corte. O estudo está dividido em três capítulos, dos quais o primeiro trata dos conceitos, princípios, evolução histórica do controle de constitucionalidade, bloco de constitucionalidade e objetivos; o segundo capítulo trouxe o estudo dos modelos de controle de constitucionalidade, esmiuçando as principais características relacionadas ao controle difuso e ao concentrado, como legitimidade, objeto e efeitos da decisão, traçando suas características principais; por fim, o terceiro

capítulo discorre sobre o controle preventivo de constitucionalidade realizado em decorrência de processo legislativo federal eivado de vício de constitucionalidade, bem como seu objeto de impugnação e via processual adequada, além de tratar sobre o legitimado para tanto. Assim, partindo do pressuposto dos prejuízos e insegurança jurídica oriundos do ingresso de uma norma eivada de vício de inconstitucionalidade na seara jurídica, conclui-se pela importância do referido mecanismo de controle prévio, que prima por um processo legislativo hígido, zelando pela observância das normas constitucionais.

Palavras-chave: Controle de Constitucionalidade. Processo Legislativo. Controle Preventivo. Parlamentar. Mandado de Segurança

ABSTRACT

Due to the Constitution's principle of supremacy and other constitutional jurisdiction inherent principles the constitutionality control figures out as an instrument of major relevance to the democratic state of law. Its primary function is to assess the adequacy of a given behavior in relation the Constitution, based on formal and material aspects provided in the Constitution text. The doctrine In its turn works, in unison, with several classifications to the legal institute, amongst them there are that which adopts as parameter the moment of its realization, what entails in classifying it as preventive or repressive. Moreover, in what concerns to the preventive control of constitutionality, it plays an important role at the practical legal system, being responsible for preventing that norms contaminated by unconstitutional vice enter the legal system, avoiding future losses and legal uncertainty. Thus, this work evolves around a specific theme: the detailed study of the preventive control of constitutionality carried out by the judiciary due to violation of the constitutional principles at the legislative process. What is discussed here is the control performed prior order by the Judiciary, diffusely, observing as their object projects of law or constitutional amendments that have disrespected the rules relating to its legislative process, or in case of constitutional amendments, when they have been issued by the derivative constituent not observing the material limitations, ie violating the matters provided at art. 60, paragraph 4 of the Brazilian Federal Constitution of 1988, doctrinally known as an eternity clause. It was performed a bibliographic research which permitted the opportunity to present the definition of the institutions and principled concepts of the most reliable doctrine, as well as references to the relevant constitutional precepts, legal provisions and Supreme Court. Jurisprudence. The study is divided into three chapters. The first chapter presents the concepts, principles, historical development of constitutionality control, constitutionality block and objectives; the second chapter brought the study of constitutionality control models, reviewing the main characteristics related to diffuse and concentrated control, as legitimacy, object and purpose of the decision, outlining its main features; Finally, the third chapter discusses the preventive control of constitutionality carried out as a result of federal legislative process contaminated by vice of constitutionality, as well as its object of contestation and adequate legal remedy in addition to approach the legitimated to do so. Thus, starting assuming the losses and legal uncertainty arising from the entry of a constitutionally defective rule

at the field of law, the conclusions show the importance of that prior control mechanism, that aims for a salutary legislative process, ensuring compliance with constitutional norms.

Keywords: Constitutionality Control. Legislative process. Preventive control. Parliamentary. Injunction.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

Inc. – Inciso

v. – Versus

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda Constitucional

PEC – Projeto de emenda Constitucional

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça

MS – Mandado de Segurança

Min. – Ministro

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO.....	12
2.1 Princípios Norteadores do Controle De Constitucionalidade.....	13
2.1.1 Princípio da Supremacia da Constituição.....	13
2.1.2 Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Leis e Atos do Poder Público.....	14
2.1.3 Princípio da Interpretação Conforme à Constituição	15
2.1.4 Princípio da Unidade da Constituição	16
2.1.5 Princípio da Razoabilidade ou da Proporcionalidade.....	17
2.1.6 Princípio da Rigidez para a Reforma da Constituição Federal	18
2.2 Origem e Evolução Histórica do Controle de Constitucionalidade	19
2.2.1 O caso Marbury versus. Madison	19
2.2.2 A Evolução do Controle no Brasil.....	21
2.3 Definição e Elementos Caracterizadores	23
2.3.1 Elementos essenciais do controle de constitucionalidade: o conceito de “bloco de constitucionalidade”	24
2.4 Objetivos do Controle de Constitucionalidade.....	25
3 MODELOS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	27
3.1 Controle Preventivo e Repressivo	27
3.1.1 Controle preventivo (ou a priori).....	28
3.1.2 Controle sucessivo, repressivo (ou a posteriori).....	28
3.2 Controle Concentrado e Controle Difuso.....	29
3.2.1.1 Conceito.....	31
3.2.1.2 Objeto.....	31
3.2.1.3 Legitimados	33
3.2.1.4 Efeitos.....	34
3.2.2 Controle Difuso.....	35
3.2.2.1 Conceito.....	36
3.2.2.2 Objeto.....	37
3.2.2.3 Legitimados	38
3.2.2.4 Efeitos.....	38
4. DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE REALIZADO EM SEDE	

DE PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL.....	42
4.1 Do Controle Preventivo	42
4.2 Do Devido Processo Legislativo	44
4.3 Da atuação do Poder Judiciário no controle preventivo de constitucionalidade ..	45
4.4 Das espécies normativas sujeitas ao controle.....	46
5. CONCLUSÃO	53
REFERÊNCIAS.....	55

1 INTRODUÇÃO

Com o escopo de garantir a supremacia das constituições, o controle de constitucionalidade apresenta-se como instrumento de relevante importância para o Estado Democrático de Direito. Sua função precípua constitui a de avaliar a adequação de dado comportamento em face à Constituição, tomando como referência aspectos formais e materiais previstos no texto constitucional.

Não se pode olvidar o processo histórico por qual passou os sistemas de controle de constitucionalidade, inicialmente com o lendário *leading case* americano do *Marbury vs. Madison* datado de 1803, perpassando pela Áustria do início do século XX com o desenvolvimento das noções precípua sobre controle concentrado de constitucionalidade.

A hermenêutica constitucional ladeada à consolidação da Jurisdição Constitucional foi imprescindível para implicar sistemas constitucionais muito bem firmados mundo afora, corroborado pelo estudo afincado dos princípios norteadores da matéria, que tiveram muito respaldo nos ensinamentos de Dworkin e Alexy.

A doutrina, por sua vez, enumera diversas classificações do referido mecanismo jurídico de controle, tomando como referência distintos parâmetros, dentre eles encontra-se o que observa como parâmetro o momento de sua realização, o que enseja classificá-lo como repressivo ou preventivo.

O controle preventivo de constitucionalidade tem um importante papel no ordenamento jurídico pátrio: estabiliza o texto Constitucional e garante o cumprimento dos princípios do Estado Democrático de Direito, atuando em latente defesa dos institutos constitucionais. Este, ainda, evita que norma eivada de vício de inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico pátrio, evitando prejuízos futuros e insegurança jurídica aos jurisdicionados.

Por sua vez, este mecanismo pode ser realizado pelos poderes Executivo e pelo próprio Legislativo, por meio do veto jurídico (art. 66, §1º, CRFB/88) e a atuação da Comissão de Constituição e Justiça, respectivamente. Além destes, existe também a atividade preventiva pelo Judiciário, objeto de estudo do presente trabalho.

O mister do Judiciário no controle preventivo de constitucionalidade dar-se-á pela via difusa, ou seja, de exceção, tendo como objeto projeto de leis ou de emendas constitucionais que tenham desrespeitado as normas referentes ao seu

processo legislativo ou em caso das emendas constitucionais quando tenham sido emanadas pelo constituinte derivado inobservando as limitações materiais.

Assim, é uníssono na doutrina, bem como na jurisprudência pátria, o cabimento do manejo do mandado de segurança pelos parlamentares (tanto senadores quanto deputados federais), os quais possuem direito público subjetivo à um processo legislativo constitucional hígido que guarde observância aos ditames previstos no Texto Constitucional.

A partir da utilização do método de pesquisa bibliográfico, é possível trazer definição de institutos e conceitos principiológicos da doutrina mais abalizada, além de referência aos preceitos constitucionais pertinentes, bem como dispositivos legais e jurisprudência da Suprema Corte, com o escopo de tratar minuciosamente sobre a matéria pesquisada.

Será realizada análise dos princípios atinentes ao instituto do controle de constitucionalidade, analisando, pormenorizadamente, os seus aspectos gerais e sua importância no estudo da matéria. Além disso, foi relatar-se-á o histórico de controle difuso de constitucionalidade e de sua evolução no ordenamento jurídico pátrio. Por fim, será estudado o bloco de constitucionalidade que servirá de parâmetro para ações constitucionais propostas com o escopo de declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos.

Com o escopo de abordar os modelos de controle de constitucionalidade, serão esmiuçadas as principais características relacionadas ao controle difuso e ao concentrado, como legitimidade, objeto e efeitos da decisão, traçando suas características principais.

Por fim, será tratado o controle preventivo de constitucionalidade realizado em decorrência de processo legislativo federal eivado de vício de constitucionalidade, que poderá ser objeto de impugnação via mandado de segurança, tendo como legitimado o parlamentar detentor de mandato no legislativo federal.

Destarte, com o escopo de garantir máxima efetividade à Constituição, primando pela observância de seus preceitos e evitando que normas eivadas de vícios de constitucionalidade, seja em seu aspecto formal ou material, ingressem no ordenamento jurídico, o controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Judiciário possui grande relevância jurídica e social, fazendo valer a supremacia da

Constituição e zelando pelos valores inerentes ao Estado Democrático de Direito, como é o caso do princípio da segurança jurídica.

2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugura no ordenamento jurídico pátrio uma nova ordem constitucional, pautada na primazia do Estado Democrático de Direito e promovendo a estabilização do Texto Constitucional por meio da supremacia deste, decorrente do atual estágio do constitucionalismo, ampliando significativamente os mecanismos de proteção judicial, bem como de controle de constitucionalidade das leis.

Em que pese a Constituição ser dotada de supremacia hierárquica, esta não se encontra imune aos abusos e violações cometidos tanto por parte do legislador, em sua eminente atividade típica de criação de atos normativos, como dos administradores em geral.

Destarte, não se mostra suficiente apenas a alocação do Texto Constitucional em status hierarquicamente superior às demais normas, mostra-se imprescindível a existência de mecanismos válidos que combatam este tipo de violação à Ordem Constitucional, sendo o meio utilizado o Controle de Constitucionalidade.

Assim, o supracitado mecanismo jurídico corresponde a uma ferramenta garantidora do princípio da supremacia das constituições, zelando por sua posição privilegiada, conforme dispõe BULOS (2012, p. 186):

Controle de constitucionalidade é, portanto, o instrumento de garantia da supremacia das constituições, servindo para verificar se os atos executivos, legislativos e jurisdicionais são compatíveis com a carta magna. Controlar a constitucionalidade, portanto, é examinar a adequação de dado comportamento ao texto maior, mediante a análise dos requisitos formais e materiais. Enquanto a *inconstitucionalidade é a doença* que contamina o comportamento desconforme à constituição, o *controle é o remédio* que visa restabelecer o estado de higidez constitucional.

Neste sentido, como ensina SILVA (2011) todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal.

2.1 Princípios Norteadores do Controle De Constitucionalidade

Em que pese não ser objeto do presente trabalho, se faz necessário tecer alguns comentários acerca dos princípios, visto serem eles diretrizes que sustentam e norteiam os mais diversos institutos jurídicos existentes.

Princípio é uma palavra que possui um significado lógico, aquilo que está no início, mas o que não representa a verdadeira complexidade do termo, estando em sua essência relacionado com aquilo que está designado a verdades primeiras.

Em seus ensinamentos, CANOTILHO (2002) defende que os princípios são normas jurídicas impositivas de otimização, compatíveis com diversos graus de concretização. Em diapasão, merecem destaque as lições de GRAU (2003, p. 261):

O termo “princípio” é único. E, por sê-lo, é encontrado assim, com base em sua raiz latina, mesmo em língua que não são predominante latinas. Os gregos diziam *arque*, a esse termo os dicionários costumam se referir tal qual o fazem com relação a *principium*: *arque* significa “a ponta”, “a extremidade”, “o lugar de onde se parte”, “o início”, “a origem”. Não significa o que está em primeiro lugar, mas aquilo que é colocado em primeiro lugar, aquilo que se toma como devendo estar em primeiro lugar, aquilo que merece estar em primeiro lugar.

Vislumbrado o importante papel dos princípios como instrumentos basilares na formação dos institutos jurídicos, passamos a análise dos principais no que tange o controle de constitucionalidade.

2.1.1 Princípio da Supremacia da Constituição

Com os movimentos constitucionais, pelos quais passaram em diversas fases da história, a Constituição paulatinamente ganhou um papel relevante, chegando a ocupar o ponto de apoio e condição de validade de todas as normas jurídicas, ou como preceitua Ferreira (1983 apud SILVA, 2011) “é reputado como uma pedra angular, em que se assenta o edifício do moderno direito político”.

O referido princípio é essencial para garantir a posição hierárquica do Texto Constitucional, preservando-lhe suas normas e princípios e atuando na guarda da constituição. Em conformidade, DINIZ (apud CARVALHO, 2012, p.333) afirma que:

a supremacia da Constituição se justificaria para manter a estabilidade social, bem como a imutabilidade relativa a seus preceitos, daí haver uma entidade encarregada da 'guarda da constituição', para preservar sua essência e os princípios jurídicos

Nas lições de BULOS (2012) o referido princípio está atrelado a noção de que a constituição é soberana dentro do ordenamento (*paramountcy*). Por isso, todas as demais leis e atos normativos a ela devem adequar-se.

Por fim, todo o ordenamento jurídico deve conformar seus preceitos com a Constituição, seja sob o ponto de vista formal (competência para a edição de ato normativo e observância do processo legislativo previsto para elaboração da norma jurídica), quer sob o ponto de vista material (adequação do conteúdo da norma aos princípios e regras constitucionais), sendo a Constituição, conforme preconiza CARVALHO (2012, p. 330), lei superior, *norma normarum*, *higher law* ou *paramount law*.

2.1.2 Princípio da Presunção de Constitucionalidade das Leis e Atos do Poder Público

Para este princípio as normas jurídicas são consideradas constitucionais até que seja declarada sua inconstitucionalidade, trazendo, assim, estabilidade e segurança às relações disciplinadas.

As normas jurídicas quando promulgadas são dotadas de presunção de constitucionalidade, esta, por sua vez, tem caráter *juris tantum*, ou seja, são dotadas apenas de aparência relativa, podendo sua constitucionalidade ser questionado por meio de mecanismos próprios. Neste sentido, leciona BARROSO (2004, p. 177):

A presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção *iuris tantum*, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente. O princípio desempenha uma função pragmática indispensável na manutenção da imperatividade das normas jurídicas e, por via de consequência, na harmonia do sistema. O descumprimento, ou a não aplicação da lei, sob o fundamento de inconstitucionalidade, antes que o vício haja sido proclamado pelo órgão competente, sujeita a vontade

insubmissa às sanções prescritas pelo ordenamento. Antes da decisão judicial, quem subtrair-se à lei o fará por sua conta e risco.

O referido princípio é decorrência do postulado da separação dos Poderes, e tem como função precípua o fator de autolimitação da atividade jurisdicional, que em atenção a atuação dos demais poderes somente poderá invalidar as normas quando estiver perante casos de inconstitucionalidade flagrante ou incontestável.

2.1.3 Princípio da Interpretação Conforme à Constituição

É um meio para as Cortes Supremas neutralizarem violações constitucionais. Em vez de declarar inconstitucional, o Tribunal escolhe a alternativa interpretativa que a conduza a um juízo de constitucionalidade.

Sua principal finalidade, portanto, é a de possibilitar a manutenção no ordenamento jurídico das leis e atos normativos editados pelo poder competente que guardem com o texto constitucional valor interpretativo compatível. Nesse sentido, os ensinamentos de BARROSO (2004, p. 190) prelecionam:

Frequentemente, o princípio enseja que se afirme a compatibilidade de uma lei com a Constituição, com a exclusão expressa de outras possibilidades interpretativas, reputadas inconstitucionais. Visto pelo lado positivo, a consequência que engendra é, sem dúvida, a preservação da norma. Mas, pelo lado negativo, tem um caráter invalidatório, sendo acertada sua equiparação a uma declaração de nulidade sem redução de texto, como fazem autores alemães, a despeito da crítica de cunho teorizante de Bryde.

A jurisprudência do Supremo em diversos momentos já teve a oportunidade de aplicar o princípio em destaque, tendo em inúmeros julgados salientado que esta técnica só é utilizável quando a norma impugnada admite, dentre as várias interpretações possíveis, uma que a compatibilize com a Carta Magna, e não quando o sentido da norma é unívoco, como depreende-se do julgamento do HC 91.361/SP.

A doutrina alemã foi de muito importante, ao realizar estudos aprofundados na seara do direito constitucional, para a consolidação teórica deste princípio, trazendo considerações sobre a aplicação deste e sua importância para o controle de

constitucionalidade. Em sua obra, BARROSO (2004, p. 191) pontualmente ressalta que:

a interpretação conforme a Constituição funciona também como um mecanismo de controle de constitucionalidade. Como bem perceberam os publicistas alemães e, especialmente, o Tribunal Constitucional Federal, quando o Judiciário condiciona a validade da lei a uma determinada interpretação ou declara que certas aplicações não são compatíveis com a Constituição está, em verdade, declarando a inconstitucionalidade de outras possibilidades de interpretação (*Auslegungsmöglichkeiten*) ou de outras possíveis aplicações (*Anwendungsfälle*)

Assim, o presente princípio terá incidência em decorrência de normas polissêmicas, que são aquelas que possuem mais de uma interpretação, devendo o órgão julgador utilizar aquela que seja mais próxima da Constituição, ou seja, que não contrarie os preceitos contidos no texto constitucional.

2.1.4 Princípio da Unidade da Constituição

A Constituição como Texto Maior não comporta contradições, devendo ser considerado de forma una, de modo que todos os seus institutos e princípios se compatibilizem, excluindo, assim, qualquer tipo de contraposições. O presente princípio almeja exatamente isso, harmonizar as normas constitucionais de modo que se evitem contradições aparentes. Neste sentido BULOS (2012, p. 456) destaca:

Também conhecido como princípio da unidade hierárquico-normativa da constituição, serve para evitar contradições, harmonizando os espaços de tensão das normas constitucionais. Pela unidade da constituição, o texto maior não comporta hierarquia entre suas próprias normas, pois o que se busca, por seu intermédio, é o todo constitucional, e não preceitos isolados ou dispersos entre si. Por isso, em caso de confrontos normativos, a palavra de ordem é apaziguar os dispositivos conflitantes do sistema.

Ao trazer os principais traços característico do princípio da unidade, BARROSO (2004, p. 200) destaca:

O papel do princípio da unidade é o de reconhecer as contradições e tensões – reais ou imaginárias – que existam entre normas constitucionais e delimitar a força vinculante e o alcance de cada uma delas. Cabe-lhe, portanto, o papel de harmonização ou "otimização" das normas, na medida em que se tem de produzir um equilíbrio, sem jamais negar por completo a eficácia de qualquer delas. Também aqui, a simplicidade da teoria não reduz as dificuldades práticas surgidas na busca do equilíbrio desejado e na eleição de critérios que possam promovê-lo.

Deste modo, o princípio em estudo orienta o intérprete a considerar a Constituição em sua globalidade, procurando, sempre, harmonizar os espaços de tensão existente entre suas normas, de modo que, as aparentes antinomias sejam afastadas.

2.1.5 Princípio da Razoabilidade ou da Proporcionalidade

O bom senso, a prudência, bem como a moderação são imprescindíveis à exegese de toda e qualquer norma constitucional. Tais características são inerentes aos princípios em tela, que são largamente aplicados pelo Supremo Tribunal Federal, nos mais diferentes setores da experiência jurídica.

A inconstitucionalidade decorrente da ausência de proporcionalidade é consubstanciada no excesso de poder por parte do legislativo. Assim, para auferir a compatibilidade substancial dos atos normativos, são averiguados os requisitos de adequação e necessidade.

Corroborando com a elucidação do preceito, MENDES (2013, p. 217) pontualmente destaca:

É possível que o vício de inconstitucionalidade substancial decorrente do excesso de poder legislativo constitua um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno. Cuida-se de aferir a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos ou de constatar a observância do princípio da proporcionalidade (*Verhältnismäßigkeitsprinzip*), isto é, de se proceder a censura sobre a adequação (*Geeignetheit*) e a necessidade (*Erforderlichkeit*) do ato legislativo.

Conforme enaltecido, o supracitado princípio é carregado de valor axiológico, incumbindo ao julgador, na análise do caso concreto, confrontar-se com a situação a

fim de averiguar a existência do binômio necessidade e adequação. Neste sentido, preceitua BARROSO (2004, p. 224):

O princípio da razoabilidade é um parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: a justiça. Sendo mais fácil de ser sentido do que conceituado, o princípio se dilui em um conjunto de proposições que não o libertam de uma dimensão excessivamente subjetiva. É razoável o que seja em conforme à razão supondo equilíbrio, moderação e harmonia; o que não seja arbitrário ou caprichoso; o que corresponda ao senso comum, aos valores vigentes em dado momento ou lugar.

Corrobora BELÉM (2013, p. 283):

A norma da proporcionalidade está diretamente ligada à imposição de limites aos limites ou restrição às restrições aos direitos fundamentais, ou seja, pela mesma se impõe ao Estado, que quando de sua atividade tiver que restringir os direitos fundamentais, que tais restrições sejam sempre proporcionais, que significa que sejam adequadas, necessárias e que encontre a melhor realização de um direito, com a menor restrição de outro.

Hodiernamente, a doutrina preocupou-se com a elucidação pormenorizada do princípio da proporcionalidade, trazendo muito da doutrina alemã, engajada na consolidação do tema e sua relação direta com a restrição dos direitos e garantias fundamentais.

2.1.6 Princípio da Rigidez para a Reforma da Constituição Federal

A doutrina assinala que dentre os pressupostos para a existência dos mecanismos de controle de constitucionalidade das leis há a necessidade de existência de uma constituição rígida. Neste sentido, assinala AGRA (2006, p. 494):

O controle de constitucionalidade toma maior vulto nas Constituições rígidas, em que há diferenciação jurídica entre normas constitucionais e normas infraconstitucionais. Nas Constituições

flexíveis, em que a norma infraconstitucional revoga a norma constitucional se com ela entrar em contradição, não se pode falar em controle material de constitucionalidade. Contudo, a Constituição continua sendo a norma de referência do ordenamento, mesmo se for flexível. Sua supremacia refoge do âmbito jurídico para encontrar guarida no campo social, em que diversas vezes ganha *status* de imutabilidade maior do que a de certos textos denominados rígidos.

Corroborando com este entendimento, CARVALHO (2012, p. 331) menciona:

O controle de constitucionalidade das leis, como garantia da Constituição, está intimamente relacionado com a concepção de Constituição rígida (a que demanda processo especial para sua emenda, diverso do processo legislativo de elaboração das leis ordinárias), embora a concepção de supremacia da Constituição seja inerente também à de Constituição flexível, mas, nesse caso, trata-se de superioridade material, já que a superioridade formal é revelada pelo caráter rígido das Constituições.

Assim, é possível concluir que o princípio da rigidez para a reforma do texto constitucional é corolário do princípio da supremacia da Constituição, tendo em vista que suas normas estão, hierarquicamente, em relação de superioridade em comparação com a legislação ordinária.

2.2 Origem e Evolução Histórica do Controle de Constitucionalidade

Do mesmo modo que os demais institutos jurídicos, o controle de constitucionalidade perpassou por diversas situações históricas que foram responsáveis por torna-lo a configuração que possui atualmente, conforme será verificado.

2.2.1 O caso Marbury versus. Madison

O lendário caso que foi responsável pela criação do controle difuso de constitucionalidade ocorreu no início do século XIX, quando então John Adams, ocupava o cargo de presidente dos Estados Unidos, e foi derrotado na eleição presidencial por Thomas Jefferson.

Diante a derrota, Adams resolveu, antes de ser sucedido por Jefferson, nomear diversas pessoas ligadas ao seu governo, como juízes federais, destacando-se na ocasião William Marbury, indicado para ocupar o cargo de "juiz de paz" do condado de Washigton, tendo sua nomeação assinada por Adams, sem, contudo, ter-lhe sido entregue.

Entretanto, ao assumir o governo, Jefferson, por sua vez, nomeou James Madison como seu Secretário de Estado e, ao mesmo tempo, por entender que a nomeação de Marbury era incompleta até o ato da "comissão", determinou que Madison não mais efetivasse a nomeação de Marbury, conforme relata DIMOULIS; LUNARDI (2011, p. 34):

Em razão da pressão de tempo nos últimos dias do mandato, muitos interessados não receberam os diplomas de investidura. Tendo assumido a presidência, Jefferson resolveu não reconhecer essas nomeações. O novo secretário de Estado, James Madison, recusou-se a entregar os diplomas de investidura aos que não os haviam recebido, entre eles o juiz de paz William Marbury. Marbury pediu que fosse confirmada sua nomeação propondo um *writ of mandamus* perante a Suprema Corte, que era presidida pelo antigo Secretário de Estado John Marshall.

Assim, Marbury acionou Madison pedindo explicações sobre os motivos que implicaram sua não nomeação. Sem resposta, Marbury resolveu impetrar *writ of mandamus*, buscando efetivar a sua nomeação. Após dois anos de trâmite, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América resolveu enfrentar a matéria. John Marshall, na época ocupava o cargo de *Chief Justice*, em seu voto, analisou a questão de se a Suprema Corte teria competência para apreciar ou não aquele remédio de *writ of mandamus*.

Isso porque, conforme aduz LENZA (2010, p. 225), segundo a Constituição dos Estados Unidos da América:

o Supremo Tribunal terá jurisdição ordinária em todas as causas concernentes a embaixadores, outros ministros públicos e cônsules, e nos litígios em que for parte um Estado. Em todas as outras causas, o Supremo Tribunal terá jurisdição em grau de recurso". Ou seja, na prática, pela primeira vez teria a Suprema Corte de analisar se deveria prevalecer a lei (seção 13 do *Judiciary Act*, de 1789, que determinava que a apreciação da matéria pela Suprema Corte) ou a

Constituição de 1787, que não fixou tal competência originária, em verdadeiro conflito de normas.

Depois de muito debate e discussão sobre o tema, Marshall, em seu voto, conclui-se que a 'fraseologia' particular da Constituição dos Estados Unidos confirma e corrobora o princípio essencial a todas as constituições escritas, segundo o qual é nula qualquer lei incompatível com a Constituição e que os tribunais, bem como os demais departamentos, são vinculados por esse instrumento (DIMOULIS; LUNARDI, 2011).

Destarte, constata-se que a noção e ideia de controle difuso de constitucionalidade, historicamente, deve muito ao famoso julgado pelo Juiz *John Marshall* da Suprema Corte norte-americana, que, apreciando o caso *Marbury v. Madison*, em 1803, decidiu que, havendo conflito entre a aplicação de uma lei em um caso concreto e a Constituição, deve prevalecer a Constituição, por ser hierarquicamente superior.

2.2.2 A Evolução do Controle no Brasil

Foi paulatina a evolução do modelo brasileiro de controle de constitucionalidade. Do dogma da soberania do Parlamento, cristalizado na Carta Imperial de 1824, que não admitia a mais incipiente forma de controle judicial, à adoção de instrumentos avançadíssimos de fiscalização concentrada de constitucionalidade pelo Texto Maior de 1988, o que se constata é a ascendência da matéria entre nós (BULOS, 2012).

A Constituição de 1824 não previu nenhuma forma de controle jurisdicional de constitucionalidade, apenas outorgou ao legislativo a função de "fazer as leis, interpretá-las, suspendê-las ou revogá-las", bem como velar pela guarda da Constituição. Assim, apenas ao poder que editava a lei era dada a competência para declarar ou interpretar seus fins.

Com a promulgação da Constituição de 1891 foi inaugurado em nosso ordenamento jurídico a figura do controle difuso de constitucionalidade, inspirado no modelo norte-americano de *judicial review*, reconhecendo ao Supremo Tribunal Federal a competência para rever as sentenças das Justiças dos Estados, em última

instância, quando se questionasse a validade ou a aplicação de tratados e leis federais (art. 59, §1º, a e b, da Constituição de 1891).

A atuação do Senado Federal em sede de controle difuso de constitucionalidade foi implementada pela Constituição de 1934, quando lhe outorgou a competência para suspender a execução de lei, decreto ou deliberações quando declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário, emprestando eficácia *erga omnes* para as decisões proferidas pela Suprema Corte, conforme previa os arts. 91, IV e 96 do referido texto constitucional. Além disso, foi implementada a figura da representação interventiva, figura que buscava manter a ordem jurídica e o pacto federativo.

O Texto de 1937, marcado pelo autoritarismo e retrocesso, acabaram por influenciar a dinâmica do controle de constitucionalidade, como preceitua BULOS (2012, p. 202):

Permitiu ao Presidente da República submeter ao Parlamento a lei declarada inconstitucional. Se, pelo voto de dois terços de cada uma das Casas Legislativas, fosse confirmada a validade da lei, tornava-se insubsistente a decisão do Poder Judiciário que decretou a inconstitucionalidade (art. 96, parágrafo único). Estava aberta a porta para se cassar em veredictos jurisdicionais. Em 1939, o Presidente Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei nº 1.564, "validando" textos de lei declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Pôs em xeque o caráter incontestável das sentenças judiciais, manchando o histórico do controle de constitucionalidade em nosso país.

A promulgação do Texto Constitucional de 1946 representou avanço para o sistema de controle constitucionalidade pátrio, tendo na oportunidade restaurado o controle jurisdicional, permitindo que o controle difuso fosse exercido pela Suprema Corte em sede de recurso extraordinário. Manteve, ainda, a atribuição do Senado Federal para suspender a executoriedade da lei declarada inconstitucional pelo Pretório Excelso.

Não se pode olvidar que o grande marco no período foi a modificação trazida pela Emenda Constitucional nº 16 de 26 de novembro de 1965, que inaugurou oficialmente em nosso país o controle concentrado de constitucionalidade, conferindo ao Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar

ações diretas em face de lei ou ato normativo federal ou estadual, conferindo como legitimado o Procurador-Geral da República.

A Constituição de 1967 não trouxe muitas contribuições para o mecanismo de controle, limitando-se a preservar os institutos existentes na égide do Texto Constitucional anterior.

Foi com a Constituição da República Federativa de 1988 que o modelo de controle de constitucionalidade pátrio ganhou novos rumos, considerado como um dos mais avançados do mundo, principalmente em sede de fiscalização concentrada (BULOS, 2012). Neste sentido destaca MENDES (2010, p. 1193):

Embora o novo texto constitucional tenha preservado o modelo tradicional de controle de constitucionalidade “incidental” ou “difuso”, é certo que a adoção de outros instrumentos, como o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o mandado de segurança coletivo e, sobretudo, a ação direta de inconstitucionalidade, conferiu um novo perfil ao nosso sistema de controle de constitucionalidade

Foi ampliada a legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103), possibilitou que controvérsias constitucionais em diversos aspectos fossem submetidas à Corte Suprema pelo mecanismo de controle concentrado.

Dentre suas diversas novidades podemos destacar a previsão das seguintes ações de controle concentrado: a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, a Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais, a Ação Declaratória de Constitucionalidade.

Hodiernamente, temos um sistema jurídico *sui generis*, que contempla diversas modalidades de controle, seja na forma abstrata ou concreta, preventiva ou repressiva, seja pela atuação dos poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário.

De fato, a Constituição Cidadã trouxe mecanismos hábeis a garantir a proteção do Texto Constitucional, zelando por sua supremacia e pela ordem jurídica constitucional.

2.3 Definição e Elementos Caracterizadores

Como é cediço, o Poder Legislativo em sua eminente atuação, possui grande discricionariedade na elaboração de seus atos normativos, entretanto, muitas vezes acaba por contrariar os preceitos constitucionais, seja em seus aspectos materiais ou formais.

O controle de constitucionalidade surge com a função precípua de atuar na defesa e proteção da Constituição. Nesse sentido, assinala CARVALHO (2012, p. 330):

Controlar a constitucionalidade é verificar a adequação de uma lei ou de um ato normativo com a Constituição, nos seus aspectos formais e materiais; o controle de constitucionalidade é um "juízo de adequação da norma infraconstitucional (objeto) à norma constitucional (parâmetro), por meio da verticalização da relação imediata de conformidade vertical entre àquela e esta, com o fim de impor a sanção de invalidade à norma que seja revestida de incompatibilidade material ou formal com a Constituição.

Expurgar do ordenamento jurídico o ato normativo eivado de vício de constitucionalidade é, em regra, a sanção utilizada pelos insígnis julgadores, o que não retira as demais formas de atuação, como será posteriormente analisado.

2.3.1 Elementos essenciais do controle de constitucionalidade: o conceito de "bloco de constitucionalidade"

Para que seja realizado o controle de constitucionalidade, faz-se mister conhecer o parâmetro que será utilizado no ato de averiguação da constitucionalidade do ato normativo.

Para tanto, no âmbito da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, destacamos: o corpo do Texto Constitucional, as Emendas Constitucionais fruto do Poder Constituinte Derivado Reformador, os Atos de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, e mais recente, fruto das transformações oriundas da Emenda Constitucional nº 45/2004, que acrescentou o §3º ao art. 5º¹ da

¹ § 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.

CRFB/88, tem-se os Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos, que terão status de emenda constitucional quando observados os requisitos presentes no dispositivo *retro*.

O bloco de constitucionalidade, por sua vez, não restringe-se apenas ao conjunto de normas, pelo contrário, abrange, também os princípios, frise-se aqueles explícitos, bem como os de natureza implícita, que servirão de parâmetro para que o Judiciário, no âmbito de sua competência, averigue a constitucionalidade dos atos normativos. É o caso, por exemplo, do princípio da proporcionalidade que é extraído do art. 5º, LIV, CRFB/88 que explicita a cláusula do devido processo legal.

2.4 Objetivos do Controle de Constitucionalidade

O ordenamento jurídico é composto por regras e princípios que servem para nortear as relações sociais, para que haja um sistema harmônico mostra-se necessária a existência de mecanismos que corrijam eventuais falhas ou incoerências que venham acontecer.

O controle de constitucionalidade mostra-se como mecanismo hábil a zelar pela jurisdição constitucional, protegendo o Texto Constitucional de atos legislativos ou administrativos que os afronte, legitimando, assim, a ordem jurídica interna e o Estado Democrático de Direito. Acerca do assunto, ilustra BULOS (2012, p. 187):

A constituição, mesmo dotada de supremacia, não está imune a abusos e violações, tanto por parte do legislador ordinário como das autoridades públicas em geral. É exatamente aí que reside a razão de ser do controle de constitucionalidade: proteger a Carta Magna. Não basta as normas constitucionais serem hierarquicamente e formalmente superiores às leis em geral. É necessário um instrumento para ser acionado nos casos de violação à ordem suprema do Estado. Este instrumento é o controle de constitucionalidade.

Para CARVALHO (2012, p. 330):

O controle de constitucionalidade alcança também a garantia dos direitos fundamentais constitucionalmente protegidos, os quais, além

de legitimar o Estado, viabilizam o processo democrático, preservando o Estado de Direito

Da análise dos preceitos constitucionais e legais, bem como da doutrina mais abalizada, percebe-se que controle de constitucionalidade compreende uma série de mecanismos que atuam na defesa da supremacia hierárquica da constituição, que visam expurgar do ordenamento jurídico pátrio atos normativos que sejam contrários ao Texto Constitucional, promovendo segurança jurídica e consolidando o Estado Democrático de Direito.

Ademais, diante da rigidez constitucional, bem como dos princípios atinentes a matéria, requer que todas as situações jurídicas, bem como atos normativos, mostrem-se em conformidade com a Constitucional, sob pena de padecerem de vício de inconstitucionalidade. Nas palavras de PAULO; ALEXANDRINO (2007, p. 5):

Inconstitucional é, pois, a ação ou omissão que ofende, no todo ou em parte, a Constituição. Se a lei ordinária, a lei complementar, o estatuto privado, o contrato, o ato administrativo etc. não se conformarem com a Constituição, não devem produzir efeitos. Ao contrário, devem ser fulminados, por inconstitucionais, com base no princípio da supremacia constitucional.

Assim, toda manifestação do Poder Público que se mostre contrária aos preceitos presentes na Constituição Federal, seja de modo comissivo ou omissivo, amolda-se no conceito de inconstitucionalidade.

3 MODELOS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

As classificações são desenvolvidas a partir de diferentes concepções filosóficas, e são utilizadas com fins didáticos, com o objetivo de facilitar a compreensão dos institutos jurídicos. Confirmando o exposto, CANOTILHO (2002, p. 888) preleciona:

São vários os critérios que se podem adoptar para obter uma visão global de diferentes tipos de controle dos actos normativos. São o ponto de vista organizatório, os modelos de justiça constitucional reconduzem-se a dois grandes tipos (1) o modelo unitário; (2) o modelo de separação. Segundo o primeiro modelo, a justiça constitucional não tem autonomia organizativo-institucional, considerando-se que todos os tribunais têm direito e o dever de, no âmbito das acções e recursos submetidos a decisão do juiz, aferir da conformidade constitucional do acto normativo aplicável ao feito submetido a decisão judicial. Subjacente a esta concepção está a ideia de que a *jurisdição constitucional* não se distingue substancialmente das outras formas de jurisdição. Precisamente por isso, também não se justifica a existência de uma jurisdição especificamente competente para apreciar as questões da constitucionalidade.

A partir da conceituação de modelo unitário e de separação proposta por Canotilho, pode-se verificar a utilização de critérios relacionados a competência do órgão jurisdicional para realização do controle de constitucionalidade.

3.1 Controle Preventivo e Repressivo

Esta classificação utiliza como parâmetro o momento do controle. Sua importância de diferenciação está na adequação do mecanismo ideal a ser utilizado na verificação da compatibilidade constitucional, isto porque, no controle preventivo os meios são bem mais restritos do que os previstos no controle repressivo, além de sua amplitude de controle.

3.1.1 Controle preventivo (ou a priori)

O controle prévio será realizado durante o curso do processo legislativo de formação do ato normativo, ou seja, a partir da iniciativa do projeto de lei ou emenda constitucional já será possível a verificação da compatibilidade daquele com a Constituição. Nestes moldes, anuncia DANTAS (2010, p.183):

Será *preventivo* quando realizado antes que as propostas de emenda constitucional ou os projetos de lei ou ato normativo sejam editados. Tem por escopo evitar que a norma eivada de vício de inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico pátrio.

É válido destacar, que tal modalidade de controle poderá ser realizado tanto pelo Poder Legislativo, quando no desempenho das funções institucionais das Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, como pelo Executivo por meio do veto jurídico, na forma do art. 66, §1º, CRFB/88 e pelo Judiciário, com o intuito de proporcionar um processo legislativo hígido, como será estudado posteriormente.

3.1.2 Controle sucessivo, repressivo (ou a posteriori)

O controle de constitucionalidade será considerado como sucessivo quando sua averiguação ocorrer após a entrada do ato normativo no ordenamento jurídico. Nesse sentido, destaca DANTAS (2010, p. 183):

Será *repressivo*, ao contrário, quando o controle for realizado depois da edição da emenda à constituição ou da norma infraconstitucional. Esta última modalidade de controle, também denominada de controle superveniente, tem por objetivo, como é lógico e intuitivo, afastar a aplicação de norma inconstitucional já editada.

Conforme menciona MORAES (2011, p. 738), a presente modalidade de controle foi adotada como regra no controle de constitucionalidade pátrio:

No direito constitucional brasileiro, em regra, foi adotado o controle de constitucionalidade repressivo jurídico ou judiciário, em que é o próprio Poder Judiciário quem realiza o controle da lei ou do ato normativo, já editados, perante a Constituição Federal, para retirá-los do ordenamento jurídico, desde que contrários à Carta Magna.

Assim, em sede de controle repressivo, diferentemente do acontece com o preventivo, o ato normativo poderá ser expurgado do ordenamento jurídico, como consequência da declaração de inconstitucionalidade fruto do ajuizamento das ações de controle concentrado, por exemplo.

Conforme entendimento já firmado em sede do julgamento da ADI nº 466, o STF entendeu que basta que a lei ou ato normativo seja promulgado e publicado, para que possa sofrer controle repressivo, não necessitando, para tanto, que o mesmo esteja em pleno vigor.

3.2 Controle Concentrado e Controle Difuso

O ordenamento jurídico pátrio possui um sistema constitucional de controle misto, em que guarda compatibilidade com os dois principais mecanismos de verificação da constitucionalidade, o difuso e o concentrado. Comenta SILVA (2011, p. 50):

Os sistemas constitucionais conhecem dois critérios de controle da constitucionalidade: o controle difuso (ou jurisdição constitucional difusa) e o controle concentrado (ou jurisdição constitucional concentrada). Verifica-se o primeiro quando se reconhece o seu exercício a todos os componentes do Poder Judiciário, e o segundo, se só for deferido ao tribunal de cúpula do Poder Judiciário ou uma corte especial.

A título de distinção entre os modelos acentuados, MENDES (2013, p. 1066) destaca:

Nos modelos concentrados, a diferenciação entre controle concreto e abstrato assenta-se, basicamente, nos pressupostos de admissibilidade. O controle concreto de normas tem origem em uma relação processual concreta, constituindo a relevância da decisão pressuposto de admissibilidade. O chamado controle abstrato por seu turno não está vinculado a uma situação subjetiva ou a qualquer outro evento do cotidiano.

Dada a peculiaridade dos institutos, estes merecem ser estudados de forma independente, para que sejam traçadas suas principais nuances.

3.2.1 Controle Concentrado

De origem austríaca, fundado na Teoria de Hans Kelsen, o controle de constitucionalidade em sua modalidade concentrada, ou também chamado de controle abstrato ou por via de ação, constitui hipótese de controle em que a norma é impugnada independentemente de qualquer litígio concreto. Nesse sentido, BARROSO (2009, p. 155) enfatiza:

O controle concentrado de constitucionalidade tem sua origem no modelo austríaco, que se irradiou pela Europa, e consiste na atribuição da guarda da Constituição a um único órgão ou a um número limitado deles, em lugar do modelo americano de fiscalização por todos os órgãos jurisdicionais (sistema difuso).

Corroborando com tal entendimento, BULOS (2012, p. 235) destaca:

No Brasil, o controle concentrado – também chamado de objetivo, reservado, fechado, em tese, principal, abstrato ou centralizado – atrela-se à via de ação. Pela via de ação, somente o Supremo Tribunal Federal fiscaliza a constitucionalidade das leis e atos normativos, podendo ser provocado pelos mecanismos abstratos de defesa da Constituição.

Destarte, o processo de fiscalização em sua modalidade abstrata, teve seus fundamentos na teoria desenvolvida por Hans Kelsen, em que por meio da Teoria Pura do Direito, a Constituição possui o status de norma fundamental, ocupando o vértice da pirâmide que estabelece a hierárquica entre as normas, atribuindo validade a todo o sistema normativo.

3.2.1.1 Conceito

Em quanto o controle difuso de constitucionalidade preocupa-se com a análise do caso concreto, em que a validade das normas é averiguada no bojo de um processo principal, de forma incidental. Diferentemente ocorre com o controle concentrado, em que o objeto principal das ações é a declaração de inconstitucionalidade dos atos normativos. Neste sentido, destaca CARVALHO (2012, p. 400):

O controle concentrado, abstrato, ou por via de ação objetiva retirar do sistema jurídico a lei ou o ato normativo em tese, ou em abstrato, tidos por inconstitucionais. De fato, enquanto a via de exceção apenas subtrai alguém dos efeitos de uma lei eivada de inconstitucionalidade, a via de ação expunge do ordenamento jurídico a lei inconstitucional.

Hodiernamente, no ordenamento jurídico pátrio, inúmeras são as ações de controle de constitucionalidade previstas no Texto Constitucional de 1988, o que de muito corrobora com o processo de defesa das normas constitucionais.

Segundo a Constituição Federal de 1988, o controle concentrado de constitucionalidade compreende as seguintes ações: ação direta de inconstitucionalidade (ADI), ação declaratória de inconstitucionalidade (ADC), ação direta de inconstitucionalidade interventiva (ADI interventiva), ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

Em que pese a grande importância das supracitadas ações constitucionais, que por meio da Constituição de 1988 houve significativa ampliação dos mecanismos de proteção judicial e de controle, o seu estudo pormenorizado não é objeto do presente trabalho, em que nos atemos a traçar linhas gerais deste instituto.

3.2.1.2 Objeto

As ações de controle de constitucionalidade, em decorrência de suas particularidades, possuem objetos distintos. A Constituição Federal de 1988 pré-estabeleceu em seu texto as nuances de cada uma das ações.

Deste modo, conforme dispõe o art. 102, I, “a” da CRFB/88, será objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade, atos normativos federais ou estaduais impugnados face à Constituição Federal.

Convém destacar a amplitude da supracitada ação de controle, a jurisprudência é uníssona no sentido de que atos normativos engloba uma grande quantidade de espécies normativas, dentre elas as que estão presentes no art. 59 do Texto de 1988, dentre outras que retiram seu fundamento de validade do próprio texto constitucional, como é o caso dos Regimentos Internos dos Tribunais (art. 96, I).

Na Ação Declaratória de Constitucionalidade o art. 102, I, “a” da CRFB/88, de modo restritivo, dispôs que apenas poderia ser passível de controle os atos normativos federais. Nesse sentido, assinala MENDES (2013, p. 1146):

Com exceção das normas estaduais, o objeto da ADC segue o mesmo paradigma da ADI para o direito federal: lei ou ato normativo autônomo devidamente promulgado, ainda que não esteja em vigor. Assim, caberia ADC em face de emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, medida provisória, decreto legislativo, tratado internacional devidamente promulgado, decreto do Executivo de perfil autônomo, resolução do órgão do Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça.

No que tange a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, o Constituinte objetivou sanar a “síndrome da ineficácia das normas constitucionais”, como afirma BULOS (2012), buscando tornar efetiva norma constitucional destituída de efetividade, ou seja, normas constitucionais de eficácia limitada.

Quanto à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o art. 1º da Lei nº 9.882/99, disciplina que esta ação terá por objeto “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”. Entretanto, o legislador mostrou-se silente no sentido de não ter conceituado “preceito fundamental”, tratando-se, portanto, de conceito aberto, ficando a cargo do Supremo Tribunal Federal, no bojo de seus julgados, delimitar o alcance do referido instituto jurídico.

Por fim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, que em linhas gerais tem como objeto lei ou ato normativo, ou omissão, ou ato governamental estaduais que desrespeitem os princípios sensíveis da Constituição, ou seja, aqueles previstos no art. 34, VII.

3.2.1.3 Legitimados

Conforme foi mencionado anteriormente, ao relatar a evolução do controle de constitucionalidade no sistema constitucional pátrio, destacamos que o Texto de 1988 foi marco para a jurisdição constitucional.

Historicamente, a legitimidade ativa havia sido atribuída de forma privativa ao Procurador-Geral da República, o que restringia bastante a atuação da Suprema Corte. Nesse sentido, preleciona BARROSO (2009, p. 160):

Foi no tocante à legitimação ativa para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade que se operou a maior transformação no exercício da jurisdição constitucional no Brasil. Desde a criação da ação genérica, em 1965, até a Constituição de 1988, a deflagração do controle abstrato e concentrado de constitucionalidade era privativa do Procurador-Geral da República. Mais que isso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido da plena discricionariedade do chefe do Ministério Público Federal no juízo acerca da propositura ou não da ação, sem embargo de posições doutrinárias importantes em sentido diverso. Desse modo, era ele o árbitro exclusivo e final acerca da submissão ou não da discussão constitucional ao STF. Registre-se, por relevante, que o Procurador-Geral da República ocupava cargo de confiança do Presidente da República, do qual era exonerável *ad nuntum*, Assim sendo, o controle de constitucionalidade por via de *representação* ficava confinado às hipóteses que não trouxessem maior embaraço ao Poder Executivo.

Além dos inúmeros avanços, conforme já destacado, no âmbito da legitimação para propositura de ações do controle concentrado, a Constituição Federal de 1988 foi responsável pela ampliação significativa do rol de legitimados, previstos em seu art. 103.

Atualmente, com a redação dada pela EC 45/04, podem propor as ações de controle concentrado de constitucionalidade: Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa da Assembleia Legislativa

ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador do Estado ou do Distrito Federal, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe no âmbito nacional.

3.2.1.4 Efeitos

Do mesmo que cada ação do controle concentrado de constitucionalidade possui objeto específico, suas decisões terão efeitos produzidos com as particularidades que lhe são inerentes.

Assim, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proferida decisão pelo Supremo Tribunal Federal, que julga inconstitucional o ato normativo impugnado, por maioria absoluta dos membros, sua decisão produzirá efeitos *erga omnes*, eficácia *ex tunc*, podendo, entretanto, ser dotada de efeitos *ex nunc* ou outro momento prospectivo, em decorrência da modulação dos efeitos temporais da decisão. Nestes moldes, assina MENDES (2013, p. 1141):

Entende-se que a declaração de inconstitucionalidade corresponde a uma declaração de nulidade da lei. À decisão de inconstitucionalidade atribui-se eficácia *ex tunc*. O Tribunal poderá, porém, por maioria de 2/3 dos juízes, restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (Lei nº 9.868/99, art. 27).

Quanto a Ação Declaratória de Constitucionalidade, o art. 102, §4º da Constituição Federal de 1988, expressamente prevê que as decisões de mérito proferidas em sede de ADC produzirão eficácia contra todos e vinculantes, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Ao que se refere a Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva, algumas particularidades são de sua essência. O objeto da presente ação não é apenas a declaração de inconstitucionalidade do ato impugnado, mas também o pedido de intervenção no ente federativo, para que sejam observados os princípios constitucionais sensíveis do art. 34, VII. Em diapasão dispõe SILVA (2011. p. 55):

Diferente é o efeito da sentença proferida no processo da ação de inconstitucionalidade interventiva que é proposta pelo Procurador-Geral da República ou pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado, conforme se trate de intervenção federal em algum Estado ou de intervenção estadual em Município. Visa não apenas obter a declaração de inconstitucionalidade, mas também restabelecer a ordem constitucional no Estado, ou Município, mediante intervenção (...). Daí se vê que a decisão, além de decretar a inconstitucionalidade do ato, tem um efeito condenatório, que fundamenta o decreto de intervenção.

Por fim, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, proferida a decisão pelo STF que declara a omissão legislativa, em respeito ao princípio da tripartição dos Poderes, não é permitido a este órgão jurisdicional suprir a lacuna legislativa vindo a legislar ativamente. Preleciona LENZA (2009, p. 261):

A sentença proferida em sede de ADI por omissão, contudo, tem caráter mandamental, constituindo em mora o poder competente, que deveria elaborar a lei e não o fez. O art. 103, §2º, estabelece efeitos diversos para o poder competente e para o órgão administrativo: será dada ciência ao poder competente, não tendo sido fixado qualquer prazo para a elaboração da lei; deverá fazer a lei no prazo de trinta dias, sob pena de responsabilidade.

Ademais, faz-se mister ressaltar, que a matéria encontra-se em plena evolução jurisprudencial. A Suprema Corte tem adotado posturas concretistas, objetivando efetivar direitos fundamentais, como os relacionados com a cidadania e exercícios das garantias fundamentais à pessoa humana, ainda que diante da ausência de normatização.

3.2.2 Controle Difuso

O controle difuso de constitucionalidade tem suas origens firmadas na jurisprudência americana, do lendário caso *Marbury v. Madison*, sob qual já tivemos a oportunidade de brevemente relatá-lo.

Nesta modalidade de controle, a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo não se mostra como pedido principal. Ao revés, demanda-se algo no

judiciário, fundamento na inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, ou seja, a alegação da inconstitucionalidade encontra-se atrelada à causa de pedir processual.

Corroborando com o entendimento, BULOS (2012, p. 205) destaca:

No Brasil, o controle difuso – também chamado de desconcentrado, subjetivo, aberto, concreto, descentralizado ou incidental – atrela-se à via de exceção. Pela via de exceção ou de defesa, qualquer das partes, no curso de um processo, pode suscitar o problema da inconstitucionalidade, como questão prejudicial, cabendo ao juiz ou tribunal decidi-la, pois só assim a questão principal poderá ser resolvida.

Assim, a partir da conceituação depreende-se que por meio deste mecanismo de controle há uma maior atuação do poder judiciário, visto que qualquer juiz ou tribunal possui competência para incidentalmente declarar a inconstitucionalidade do ato normativo no bojo do processo.

3.2.2.1 Conceito

A doutrina de modo uniforme conceitua o controle difuso de constitucionalidade e traz suas principais características, sempre ao seu caráter incidental e sua possibilidade de declaração por qualquer órgão jurisdicional. Deste modo, em precisas palavras, destaca CANOTILHO (2002, p. 973):

O processo de fiscalização concreta de normas jurídicas, designado também por **processo incidental ou acção judicial de inconstitucionalidade** (*Richterklage*), traduz a consagração do direito (e dever) de fiscalização dos juízes (*judicial review*) relativamente a normas a aplicar a um caso concreto. Uma norma em desconformidade material, formal ou procedimental com a constituição é nula, devendo o juiz, antes de decidir qualquer caso concreto de acordo com esta norma, examinar (direito de exame, direito de fiscalização) se ela viola as normas e princípios da constituição. Desta forma, os juízes têm acesso directo à constituição, aplicando ou desaplicando normas cuja inconstitucionalidade foi impugnada.

Outrossim, corroborando com a conceituação, preleciona MENDES (2013, p. 1066):

O controle de constitucionalidade difuso, concreto, ou incidental, caracteriza-se, fundamentalmente, também no Direito brasileiro, pela verificação de uma questão concreta de inconstitucionalidade, ou seja, de dúvida quanto à constitucionalidade de ato normativo a ser aplicado num caso submetido à apreciação do Poder Judiciário.

Deste modo, a inconstitucionalidade do ato normativo, conforme mencionado, só pode ser invocado no bojo de uma ação judicial submetida à apreciação pelo Poder Judiciário.

A inconstitucionalidade do ato é levantada de forma incidental, em que o órgão jurisdicional verificará qual a medida mais adequada para o caso concreto, podendo aplicar ou deixar de aplicar a pretensa norma impugnada ao processo em questão.

3.2.2.2 Objeto

Conforme já foi mencionado, o controle concreto de constitucionalidade se preocupa em averiguar a compatibilidade da norma impugnada face a Constituição Federal, analisada no bojo do processo.

Assim, qualquer ato normativo poderá ser impugnado, entretanto, exige-se que seja fruto de uma controvérsia relevante, a ponto de que o pedido na questão principal só possa ser solucionado caso a questão incidental (pedido de inconstitucionalidade) seja julgado procedente.

Nesse diapasão preleciona CANOTILHO (2002, p. 978):

A questão da inconstitucionalidade deve ter por objeto normas que tenham de ser aplicadas na causa (trata-se de uma fiscalização concreta). Não há, porém, qualquer restrição quanto à natureza das **normas impugnadas**: podem ser normais materiais ou processuais, podem incidir sobre o mérito da causa ou apenas sobre meios probatórios ou pressupostos processuais, podem lesar ou não direitos fundamentais ou interesses legítimos das partes. Isto não significa que os problemas de inconstitucionalidade digam apenas respeito a actos normativos, pois não são impensáveis hipóteses de actos privados (contratos, testamentos) diretamente violadores da

constituição (ex.: testamentos com cláusulas discriminatórias violadoras do art. 13.º/2 da CRP).

Destarte, conforme supracitado, é possível verificar a possibilidade de todos os tipos de atos terem sua constitucionalidade averiguada em via difusa. A decisão judicial considerará os atos como ilícitos e incompatíveis com a ordem constitucional, possuindo, como será analisado *a posteriori*, efeitos apenas *inter partes*.

3.2.2.3 Legitimados

De forma distinta ao que ocorre no controle concentrado de constitucionalidade, a legitimação em sede de controle concreto é bastante ampla, englobando as partes que compõe o processo, o Ministério Público e Juiz, que poderá atuar, inclusive, *ex officio*.

Em consonância, dispõe CANOTILHO (2002, p. 975):

A questão da inconstitucionalidade pode ser levantada nos feitos submetidos a julgamento: (1) a *instâncias de parte*; (2) *ex officio* pelo juiz; (3) pelo Ministério Público quando este seja parte no processo. O reconhecimento às partes de legitimidade processual activa para suscitarem o incidente de inconstitucionalidade justifica-se pelo facto de o incidente ou exceção ser um meio idóneo para defenderem interesses subjectivos. A legitimidade processual activa do juiz *a quo* ou do Ministério Público quando seja parte no processo explica-se pela vinculação dos órgãos jurisdicionais aos princípios da constitucionalidade e da unidade da ordem jurídica.

A doutrina mais abalizada, a exemplo de MENDES (2013) defende que essa legitimidade para arguir a inconstitucionalidade por via de exceção, constitui requisito ou pressuposto subjetivo para a demanda.

3.2.2.4 Efeitos

No sistema constitucional pátrio as decisões proferidas em sede de controle difuso de constitucionalidade não fazem coisa julgada em relação à lei declarada inconstitucional incidentalmente, mas apenas entre as partes envolvidas no processo.

Isso porque, conforme foi mencionado anteriormente, no controle difuso a inconstitucionalidade é alegada de forma incidental, não sendo objeto principal da demanda a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo. Em consonância com a orientação, MORAES (2011, p. 746) preleciona:

Declarada *incidenter tantum* a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo pelo Supremo Tribunal Federal, desfaz-se, desde sua origem, o ato declarado inconstitucional, juntamente com todas as consequências dele derivadas, uma vez que os atos inconstitucionais são nulos e, portanto, destituídos de qualquer carga de eficácia jurídica, alcançando a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo, inclusive, os atos pretéritos com base nela praticados. Porém, tais efeitos *ex tunc* (retroativos) somente tem aplicação para as partes e no processo em que houve a citada declaração.

Para que a decisão de efeitos *inter partes* passe a produzir eficácia contra todos indistintamente, em verdadeira aquisição de efeitos *erga omnes*, a Constituição Federal previu a possibilidade de atuação do Senado Federal para a suspensão da execução da lei declarada inconstitucional pela Suprema Corte, nos termos do art. 52, X. Neste sentido, assinala MENDES (2013, p. 1087):

A suspensão da execução pelo Senado Federal do ato declarado inconstitucional pela Excelsa Corte foi a forma definida pelo constituinte para emprestar eficácia erga omnes às decisões definitivas sobre inconstitucionalidade nos recursos extraordinários.

Entretanto, faz-se mister ressaltar, que o Senado Federal não se encontra vinculado à decisão da Suprema Corte, assim, não está obrigado a suspender a execução da lei declarada inconstitucional. Trata-se, portanto, de uma discricionariedade política, ficando a cargo da referida Casa Legislativa a opção pelo cumprimento ou não do art. 52, X, da Carta de 1988.

A título de observação, por não ser objeto do presente trabalho, mas em decorrência de sua relevante importância, mostra-se imperioso enaltecer a tese encabeçada pelo eminente Ministro Gilmar Ferreira Mendes sobre a abstrativização do controle difuso.

Em linhas gerais, defende que o dispositivo (art. 52, X), sofreu mutação constitucional, e merece uma releitura sobre a ótica jurídica atual, afirmando que o

Senado Federal tornou-se responsável, apenas, para publicidade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, tendo este, por sua vez, competência para julgamento e o dotá-lo de eficácia *erga omnes*, sem necessitar da intervenção, para tanto, da supracitada Casa legislativa. Conforme preceitua MENDES (2013, p. 1101):

O Ministro Gilmar Mendes reafirmou posição no sentido de que a fórmula relativa à suspensão da execução da lei pelo Senado há de ter simples efeito de publicidade, ou seja, se o Supremo, em sede de controle incidental, declarar, definitivamente, que a lei é inconstitucional, essa decisão terá eficácia *erga omnes*, fazendo-se a comunicação àquela Casa legislativa para que publique a decisão no Diário do Congresso.

Em que pese as peculiaridades do instituto e grandes nomes em apoio à supracitada tese, recentemente, aos 20 de março de 2014, no julgamento da Reclamação 4.335/AC, a Suprema Corte, em apertado julgamento, decidiu pela não aplicação dos argumentos levantados sobre a abstrativização do controle difuso.

Ademais, é imperioso ressaltar os motivos defendidos pelo Ministro quando faz alusão a supracitada teoria. Nesse sentido, MENDES (2013, p. 1109):

A convivência do modelo incidental difuso tradicional com um sistema de múltiplas ações diretas – ADI, ADC, ADI^o, ADPF e representação interventiva – operou significativa mudança no controle de constitucionalidade brasileiro. Uma observação trivial revela tendência de *dessubjetivização* das formas processuais, especialmente daquelas aplicáveis ao modelo de controle incidental, antes dotadas de ampla feição subjetiva, com a simples eficácia *inter partes*. A adoção de estrutura procedimental aberta para o processo de controle difuso (participação do *amicus curiae* e outros interessados), a concepção de recurso extraordinário de feição especial para os julgados especiais, o reconhecimento de efeito transcendente da fórmula do Senado (art. 52, X), a incorporação do instituto da repercussão geral no âmbito do recurso extraordinário e a desformalização do recurso extraordinário com o reconhecimento de uma possível *causa petendi* aberta são demonstrações das mudanças verificadas a partir desse *diálogo e intercâmbio* entre os modelos de controle de constitucionalidade positivados no Direito brasileiro. Pode-se anotar, dentre as várias transformações detectadas, inequívoca tendência para ampliar a feição objetiva do processo de controle incidental entre nós.

Conforme mencionado, em que pese o STF não ter admitido a abstrativização do controle difuso, com a indicação da mutação constitucional do art, 52, X, CRFB/88, é necessário alertar que o tema não é pacífico, havendo grande divergência doutrinária sobre tanto.

4. DO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE REALIZADO EM SEDE DE PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL

Com o escopo de prevenir que normas eivadas de vício de constitucionalidade ingressem no arcabouço jurídico, mecanismos de defesa foram criados para impedir que tais espécies normativas venham a ser publicadas e produzam efeitos jurídicos.

Dentre os principais mecanismos, conforme será estudado posteriormente, encontra-se a estrita possibilidade da atuação preventiva do judiciário que em sede de controle concreto de constitucionalidade averigua a compatibilidade de projeto de lei ou de emenda constitucional, via de regra em seu aspecto formal, com a Carta Constitucional, pugnando por um processo legislativo devido que obedece as formalidades constitucionais.

4.1 Do Controle Preventivo

O controle preventivo de constitucionalidade constitui modalidade de aferição classificado de acordo com o momento de sua realização. Ocorre quando sua realização é anterior ao momento em que as propostas de emenda constitucional, projetos de lei ou ato normativo sejam editados. Tem, assim, o escopo de evitar que a norma eivada de inconstitucionalidade ingresse no ordenamento jurídico pátrio.

Destarte, seu principal objetivo não é a declaração de inconstitucionalidade da norma, uma vez que esta ainda não existe no ordenamento jurídico, mas sim evitar a produção da norma inconstitucional.

Tal modalidade de controle poderá ser realizado pelos diversos Poderes da República em suas atuações típicas. Assim, conforme dispõe LENZA (2009, p.166): “O Legislativo verificará, através de suas comissões de constituição e justiça, se o projeto de lei, que poderá virar lei, contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade”, dispondo sobre a atuação do órgão legislativo federal.

Em consonância, MENDES (2013, p. 1007) destaca:

Exemplos de controle preventivo de constitucionalidade, no nosso sistema constitucional, são as atividades de controle dos projetos e

proposições exercidas pelas Comissões de Constituição e Justiça das Casas do Congresso Nacional e o veto pelo Presidente da República com fundamento na inconstitucionalidade do projeto (CF, art. 66, §1).

Assim, o Chefe do Executivo, após a aprovação do projeto de lei, poderá sancioná-lo ou vetá-lo. Nas palavras de LENZA (2009, p.167): “O veto dar-se-á quando o Chefe do Executivo considerar o projeto de lei, inconstitucional ou contrário ao interesse público”. Com isso, haverá a possibilidade de veto jurídico, decorrente do juízo de valor realizado pelo chefe do Executivo, concluindo pela inconstitucionalidade do projeto apreciado.

Ademais, o Judiciário poderá em situação específica atuar como órgão de controle preventivo de constitucionalidade. Isto porque, em regra, suas atribuições estão umbilicalmente relacionadas ao controle repressivo, seja na modalidade difusa ou concentrada.

Nesse sentido, destaca DANTAS (2010, p. 191):

O modelo de controle de constitucionalidade instituído em nosso país permite ao Poder Judiciário, em uma única hipótese, realizar o controle preventivo de constitucionalidade das normas. Trata-se de impetração de mandado de segurança, por parlamentar, perante o Supremo Tribunal Federal, contra ato que tenha importado em ofensa às normas constitucionais do processo legislativo.

Corroborando como entendimento, destaca BARROSO (2009, p. 45):

Controle prévio ou preventivo é aquele que se realiza anteriormente à conversão de um projeto de lei em lei e visa a impedir que um ato de inconstitucionalidade entre em vigor. O órgão de controle, nesse caso, não declara a nulidade da medida, mas propõe a eliminação de eventuais inconstitucionalidades. É, como visto, o modo típico de atuação do Conselho Constitucional francês, sendo também adotado em Portugal. (BARROSO, 2009, p.45).

Deste modo, pode-se verificar que a atuação do Judiciário está atrelada a observância de um processo legislativo hígido, com observância aos preceitos constitucionais relacionados ao tema, sendo realizado pelo Supremo Tribunal Federal, em decorrência da impetração de mandado de segurança por parlamentar.

4.2 Do Devido Processo Legislativo

A Constituição Federal de 1988 elencou em seção própria as normas relacionadas com o processo de criação das espécies normativas do art. 59, trata-se da Seção VIII, intitulada de “Do Processo Legislativo”. Nas precisas palavras de SILVA (2011, p. 524):

Por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos. Tem, pois, por objeto, nos termos do art. 59, a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Assim, mostra-se necessária a observância das normas constitucionais relativas ao processo legislativo de formação das espécies normativas, sob pena de padecerem de inevitável vício formal de inconstitucionalidade. Corroborando com o exposto, destaca MENDES (2013, p. 1016):

Os vícios formais traduzem defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou procedimental ou pela violação de regras de competência. Nesses casos, viciado é o ato nos seus pressupostos, no seu procedimento de formação, na sua forma final.

Diante de vício formal poderá ser manejada ação do controle concentrado de constitucionalidade, com o escopo de declarar sua violação às normas constitucionais, como também poderá ser feito em sede de controle difuso, sendo a incompatibilidade arguida de modo incidental, ambas de natureza repressiva.

Entretanto, no sistema jurídico brasileiro, admite-se o controle judicial preventivo em caso de violação do processo legislativo, sendo realizado pela Corte Suprema, a partir do manejo de remédio constitucional adequado a sanar violação de direito líquido e certo. Neste sentido, destaca CARVALHO (2012, p.379):

Pode haver controle de constitucionalidade, pelo Poder Judiciário, no âmbito do *processo legislativo*, incidente sobre projeto de lei, uma vez que as normas que disciplinam a tramitação legislativa vinculam a atividade do legislador e devem, portanto, ser respeitadas. Trata-se de controle difuso ou pela via de exceção, já que incabível o controle concentrado ou pela via de ação direta de inconstitucionalidade, uma vez que última pressupõe a existência de lei promulgada, o que não ocorre no processo legislativo, cujo cenário é o da tramitação legislativa visando a elaboração das diversas espécies normativas, nelas incluídas as emendas à Constituição (art. 59, Constituição).

Com isso, o mecanismo de controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Judiciário, em que pese possuir caráter excepcional, restringindo-se às situações que serão apresentadas oportunamente, possuem grande relevância para o ordenamento jurídico pátrio, pois impede o ingresso de normas eivadas de vício de constitucionalidade, assim, oportunizando segurança jurídica.

4.3 Da atuação do Poder Judiciário no controle preventivo de constitucionalidade

O fundamento para o controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo poder judiciário decorre da necessidade de observância às normas constitucionais atinentes ao processo legislativo, “garantindo ao parlamentar o direito-função de participar de um processo legislativo juridicamente hígido” (LENZA, 2009, p. 277).

Conforme supracitado, em caso de inobservância das regras atinentes ao processo legislativo constitucional, surge ao parlamentar a possibilidade de ingressar em juízo pleiteando pela anulação dos atos até então praticados pela Casa legislativa. Neste sentido, destaca PAULO & ALEXANDRINO (2007, p.199):

A possibilidade extraordinária dessa intervenção jurisdicional, ainda que no próprio momento de produção das normas pelo Congresso Nacional, tem por finalidade assegurar, ao parlamentar (e a este, apenas), o direito público subjetivo – que lhe é inerente – de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis com o texto constitucional, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo, a certeza de observância da efetiva supremacia da Constituição, respeitados, necessariamente, no que se refere à extensão do

controle judicial, os aspectos discricionários concernentes às questões políticas e aos atos *interna corporis*.

Assim, é dado aos membros do Congresso Nacional a possibilidade de impetrar mandado de segurança com o escopo de fazer valer seu direito subjetivo a um processo legislativo constitucional. Apenas os parlamentares federais possuem legitimidade ativa *ad causa* para provocar a instauração do controle jurisdicional sobre as espécies normativas. Em consonância, destacam PAULO & ALEXANDRINO (2007, p.199):

Somente os membros do Congresso Nacional podem instaurar esse excepcional controle judicial do processo de elaboração normativa. Terceiros, ainda que invocando a sua potencial condição de destinatários da futura lei ou emenda à Constituição, não dispõem do direito público subjetivo de supervisionar a elaboração dos atos legislativos, sob pena de indevida transformação, em controle preventivo de constitucionalidade em abstrato – inexistente no sistema constitucional brasileiro -, do processo de mandado de segurança, que, instaurado por mero particular, converter-se-ia em um inadmissível sucedâneo da ação de inconstitucionalidade.

Com isso, verifica-se a legitimidade exclusiva do congressista, da Casa em que estiver tramitando o projeto de lei, para impetração do mandado de segurança, não se admitindo, portanto, ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, pois esta pressupõe a existência de norma jurídica já inserida no ordenamento jurídico pátrio.

A competência, em sede de processo legislativo federal, para apreciar o remédio constitucional impetrado será originária do Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 102, I, “d”, CRFB/88, pois é esta a Corte competente para apreciar os atos do Congresso Nacional.

4.4 Das espécies normativas sujeitas ao controle

A Constituição estabelece limitações formais ao poder constituinte derivado reformador. Trata-se das normas do processo legislativo que deverão ser atentamente observadas.

No que se refere às emendas constitucionais, o constituinte originário além de determinar as formalidades procedimentais, também fixou balizas materiais com o escopo de conter atuação do legislativo, ao que se convencionou em chamar de cláusulas pétreas. Acerca do tema, pontualmente preleciona MENDES (2013, p. 1032).

Tais *cláusulas de garantia* traduzem, em verdade, um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem profunda mudança de identidade. É que, como ensina Hesse, a Constituição contribui para a continuidade de ordem jurídica fundamental, na medida em que impede a efetivação de um suicídio do Estado de Direito Democrático sob a forma de legalidade.

Desta maneira, percebe-se a finalidade de intangenciamento fixada pelo constituinte originário, objetivando tornar as matérias constantes no art. 60, §4º, CRFB/88 como não passíveis de alteração por meio de emenda constitucional, sendo permitido, assim, a impetração do *mandamus* com o escopo de impedir a tramitação da espécie normativa. Nesse sentido, destaca MENDES (2013, p.1008):

No sistema brasileiro, admite-se o controle judicial preventivo nos casos de mandado de segurança impetrado por parlamentar com objetivo de impedir a tramitação de projeto de emenda constitucional lesiva às cláusulas pétreas (CF, art. 60, §4º).

Esmiuçando a temática, preleciona BULOS (2011, p.220):

Afigura-se-nos, pois, que a possibilidade de controle difuso das PECs é medida idônea para a defesa da Constituição. Dessa forma, assegura-se a supremacia constitucional, pois seria inaceitável deixar desamparados os limites do poder reformador, até mesmo em sede de meras propostas de emenda. Merece tutela o processo legislativo especial de reforma. Ele é mais dificultoso e demorado que o ordinário. Daí a rigidez do Texto Maior, sendo justificável a fiscalização difusa da constitucionalidade de propostas de emendas constitucionais.

Não obstante a importante atuação do constituinte derivado reformador, em nome da supremacia constitucional sua atuação poderá ser mitigada, podendo seu atuar ser questionado judicialmente quando houver violação ao rito procedimental

legislativo previsto na constituição, seja no tocante a aspectos formais ou materiais na forma do exposto anteriormente.

Galgado na experiência constitucional portuguesa CANOTILHO (2002, p.1013) destaca que a pronúncia de inconstitucionalidade importará na reabertura do processo legislativo, caso não seja observado, conforme enaltece:

O sentido de controlo que incida sobre *normas imperfeitas* afasta-se, em alguns aspectos, do sentido de um controlo jurisdicional puro. A decisão do tribunal não pode consistir na *anulação* de normas, mas sim numa pronúncia sobre a inconstitucionalidade de *decretos* (normas imperfeitas) conducente, em termos mediatos, a uma *proposta de veto* ou de *reabertura de processo legislativo*.

A jurisdição constitucional alemã também permite a aferição de inconstitucionalidade nos aspectos formais e materiais de modo preventivo pelo judiciário, nesse sentido, destaca MENDES (2013, p. 1032) ao comentar traços característicos do ordenamento jurídico constitucional alemão:

A Lei Fundamental de Bonn, de 1949, veda, expressamente, qualquer reforma constitucional que introduza alteração na ordem federativa, modifique a participação dos Estados no processo legislativo, ou suprima os princípios estabelecidos nos seus arts. 1º (intangibilidade da dignidade humana) e 20 (estado republicano, federal, democrático e social, divisão de Poderes, regime representativo, princípio da legalidade).

Por sua vez, no ordenamento jurídico pátrio, permite-se o controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Judiciário, apreciando leis sob seu aspecto formal, e as emendas constitucionais sob ótica formal ou material, tendo em vista que o constituinte originário foi prudente ao fixar limitações em ambos aspectos. Nestes moldes, dispõe PAULO; ALEXANDRINO (2007, p. 200):

Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, portanto, tratando-se de controvérsia constitucional instaurada ainda no momento formativo do projeto de lei ou da proposta de emenda à Constituição não de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídica imposta pela Carta Política, em sede de elaboração das espécies normativas. O parlamentar,

fundado na sua condição de coparticipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe, por tal razão, da prerrogativa irrecusável de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela Casa Legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no domínio material ou no plano formal, a atividade de positivação dos atos normativos.

Corroborando com o supracitado entendimento, enaltece BULOS (2011, p. 213):

Ao longo das fases de desenvolvimento do processo legislativo, o Pretório Excelso, quando provocado, detém competência para examinar, em sede de controle difuso, e não concentrado, a constitucionalidade da sequência de atos concernentes ao *iter* de elaboração das espécies normativas. Isso porque os arts. 59 a 69 da Lei Magna vinculam o legislador, que deverá pautar sua conduta na cláusula do devido processo legal (*due process of law*), conforme decidiu o Superior Tribunal de Justiça (BULOS, 2011. p.213)

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se confrontar com o julgamento de mandados de segurança que trouxeram à baila a temática discutida, ficando esclarecido alguns pontos que corroboraram com a consolidação da temática em âmbito jurisprudencial e doutrinário, consoante se depreende do julgamento do MS 23.565/DF:

O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, somente ao parlamentar - que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo - assiste legitimidade ativa 'ad causam' para provocar a fiscalização jurisdicional. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de recusar, a terceiros que não ostentem a condição de parlamentar, qualquer legitimidade que lhes atribua a prerrogativa de questionar, 'incidenter tantum', em sede mandamental, a validade jurídico-constitucional de proposta de emenda à Constituição, ainda em tramitação no Congresso Nacional. Precedentes. - Terceiros, ainda que invocando a sua potencial condição de destinatários da futura lei ou emenda à Constituição, não dispõem do direito público subjetivo de supervisionar a elaboração dos atos legislativos, sob pena de indevida transformação, em controle preventivo de constitucionalidade em abstrato - inexistente no sistema constitucional brasileiro (RTJ 136/25-26, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, do processo de mandato

de segurança, que, instaurado por mero particular, converter-se-ia em um inadmissível sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes." (MS 23.565/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJU 17/11/1999)

Em recente julgado veiculado no Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 711, quando do julgamento do MS 32.033, ficou pacificado o entendimento que seria cabível a impetração de Mandado de Segurança por parlamentar quando houvesse, em caso de lei, violação às normas do processo legislativo, e no caso de emendas constitucionais, diante da inobservância do rito constitucional mencionado, bem como por violação ao art. 60, §4º que estabelece os limites materiais para projetos de emendas pelo constituinte derivado. Neste sentido, segue o presente precedente da Corte:

Em conclusão, o Plenário, por maioria, denegou mandado de segurança preventivo em que senador alegava ofensa ao devido processo legislativo na tramitação do Projeto de Lei - PL 4.470/2012 (Câmara dos Deputados), convertido, no Senado, no Projeto de Lei da Câmara - PLC 14/2013, que estabelece novas regras para a distribuição de recursos do fundo partidário e de horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, nas hipóteses de migração partidária — v. Informativos 709 e 710. Preliminarmente, por votação majoritária, conheceu-se do writ, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Cármen Lúcia. Estes consideravam que o objetivo da impetração seria controle prévio de constitucionalidade de lei, por suposta ofensa a princípios constitucionais, o que seria inadmissível, consoante jurisprudência da Corte. No que se refere a processo legislativo ordinário, acresciam que os projetos de lei apenas seriam impugnáveis, na via eleita, quando e se verificada inobservância a dispositivos reguladores desse procedimento. Ademais, essa forma de controle também seria admissível na hipótese de emenda constitucional atentatória a cláusula pétrea (CF, art. 60, § 4º). MS 32033/DF, rel. orig. Min. Gilmar Mendes, red. p/ o acórdão Min. Teori Zavascki, 20.6.2013. (MS-32033)

Corroborando com o supracitado entendimento, MENDES (2013, p. 125) destaca:

Mais proximamente, no MS 20.257 (RTJ, 99/1031), o Supremo Tribunal decidiu ser cabível o mandado de segurança em que se ataque proposta de emenda constitucional desrespeitosa à cláusula pétrea, apontando-se que a inconstitucionalidade já existe antes de a proposta se transformar em emenda, uma vez que o seu “próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição”.

A *ratio* do presente mecanismo é o de garantir que os ideais do Constituinte Originários mantenham-se consolidados, não permitindo que o Texto Constitucional sofra distorções hábeis a alterar seus ideais. Nesse sentido, destacando o alcance da proteção das cláusulas pétreas, enaltece MENDES (2010, P. 123):

A cláusula pétrea não tem por meta preservar a redação de uma norma constitucional – ostenta, antes, o significado mais profundo de obviar a ruptura com princípios e estruturas essenciais da Constituição. Esses princípios, essas estruturas é que se acham ao abrigo de esvaziamento por ação do poder reformador. Nesse sentido, Jorge Miranda lembra que a cláusula pétrea não tem por escopo proteger dispositivos constitucionais, mas os princípios nele modelados.

Deste modo, verifica-se que no âmbito do controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo judiciário quando tenha por objeto emendas constitucionais, ao ser averiguada sua compatibilidade material, ter-se-á um parâmetro mais restrito, observando apenas se não há incompatibilidade com as limitações trazidas pelo art. 60, §4º, da CRFB/88.

Isto porque, tal preceito corresponde a balizas que foram traçadas ao poder constituinte reformador, buscando proteger o “núcleo duro” do Texto, conforme preleciona MENDES (2011, p.123):

As cláusulas pétreas, portanto, além de assegurarem a imutabilidade de certos valores, além de preservarem a identidade do projeto de constituinte originário, participam, elas próprias, como tais, também da essência inalterável desse projeto. Eliminar a cláusula pétrea já é enfraquecer os princípios básicos do projeto de constituinte originário garantidos por ela.

Com os supracitados julgamentos pacificou-se no âmbito da Suprema Corte que em regra não se deve admitir que sejam propostas ações judiciais para que se realizem controle de constitucionalidade prévio de atos normativos, entretanto, será possível nas hipóteses mencionadas ao longo deste capítulo.

Assim, consolidou-se que é possível o controle prévio realizado pelo Poder Judiciário quando proposta emenda constitucional manifestamente ofensiva à

cláusula pétrea ou em caso de tramitação de projeto de lei ou emenda constitucional que violar as regras constitucionais atinentes ao processo legislativo.

O direito subjetivo hábil a fundamentar a impetração do mandado de segurança surge quando há desrespeito às normas de atuação do Legislativo, sejam no aspecto formal ou material.

A atuação do parlamentar neste tipo de controle de constitucionalidade é corolário da Teoria do Poder Constituinte, visto ser ele detentor do Poder Constituinte Derivado Reformador, assim, é imperioso que as normas relativas a ritualística procedimental legislativa seja devidamente observada.

5 CONCLUSÃO

Com o advento do constitucionalismo e a consolidação da Constituição como centro do ordenamento jurídico, o controle de constitucionalidade mostra-se como mecanismo de defesa do Texto Maior, sendo meio idealizador do princípio da supremacia da constituição, garantindo-lhe efetividade e promovendo a defesa do Estado Democrático de Direito.

Não obstante os distintos mecanismos de defesa consolidados na doutrina e jurisprudência pátria, condensados, por exemplo, nas diversas ações de controle concentrado de constitucionalidade, bem como a plúrima atuação em sede de controle difuso, o presente estudo restringiu-se em esmiuçar a atuação jurisdicional em sede de controle preventivo de constitucionalidade.

Do presente trabalho foi possível extrair a peculiar atuação do Poder Judiciário em sede de controle *a priori*, visto que, em regra, sua atuação ocorre na modalidade repressiva.

Ademais, tendo em vista os preceitos constitucionais atinentes ao processo legislativo, devem, as espécies normativas, no ato de sua elaboração, ter o rito constitucional devidamente observado, sob pena de padecerem de insanável vício formal de constitucionalidade.

A possibilidade de impetração de mandado de segurança, por parlamentar, com o escopo de impugnar projeto de lei ou de emenda constitucional que não observe a ritualística constitucional é corolário do Estado Democrático de Direito, primando pela ordem constitucional, e consolidando os princípios da segurança jurídica e da economia processual.

Diante todo o exposto é possível concluir que o Supremo Tribunal Federal poderá em sede de mandado de segurança impetrado por parlamentar federal, reconhecer os vícios de constitucionalidade que permeiam projeto de lei ou de emenda constitucional em âmbito formal, impedido seu regular trâmite e declarando, de modo preventivo sua inconstitucionalidade.

No que tange as emendas constitucionais sua atuação é ainda mais ampla, pois a Constituição Federal de 1988 trouxe balizas à atuação do Poder Constituinte Derivado Reformador, positivando as limitações do art. 60, §4º.

Destarte, poderá ser aferida a compatibilidade de matéria constante em projetos de emenda constitucional, realizando nítido controle material, sendo ao fim, reconhecida sua inconstitucionalidade por eventual afronta às cláusulas pétreas.

Quanto à possibilidade do uso do presente mecanismo de controle para aferir a compatibilidade material, tendo como objeto projetos de lei, encontra-se pacificado na jurisprudência por sua impossibilidade.

Não se pode olvidar o grave desrespeito à Constituição que é um projeto de lei que verse sob matérias que se encontrem classificadas como cláusulas pétreas.

Não obstante, o próprio ordenamento jurídico trouxe mecanismos outros que são hábeis a impedir o ingresso de tais normas no arcabouço jurídico, como é o caso da atuação das Comissões de Constituição e Justiça das Casas Legislativas e a possibilidade do Presidente da República opor veto jurídico, nos termos do art. 66, §1º da CRFB/88, permitindo, assim, realizar previamente um juízo de valoração jurídico sob tal projeto de lei.

No cotidiano legislativo tal mecanismo é de relevância ímpar, isto porque, ao parlamentar é conferido o direito subjetivo de participar de um processo legislativo hígido, compatível com a ritualística constitucional, permitindo-lhe impugnar judicialmente caso presentes inconformidades.

Isto posto, o controle difuso de constitucionalidade durante o trâmite do processo legislativo federal constitui mais uma ferramenta à disposição do Judiciário e do Legislativo para que atuem na defesa da ordem jurídica constitucional, da supremacia da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6. ed. São Paulo, Saraiva, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4. ed. São Paulo, Saraiva, 2009)

BELÉM, Bruno Moraes Faria Monteiro. et al. **Ponderação e Proporcionalidade no Estado Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2016.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm >. Acesso em: 29 de fevereiro de 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 32.033**. Brasília, 3 jun. 2013. Disponível em: <stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23342500/mandado-de-seguranca-ms-32033-df-stf>. Acesso em 10 abr. 2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 32.070**. Brasília, 16 mai. 2013. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/ms32070.pdf>. Acesso em 10 abr. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CANOTILHO, J. J. GOMES. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 18. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **Estudos de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Controle de Constitucionalidade**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.