

O PAPEL DO SENADO FEDERAL NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DIFUSO À LUZ DA RECLAMAÇÃO 4.335-5/AC

THE ROLE OF SENATE IN JUDICIAL REVIEW IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL COMPLAINT 4.335/AC

José Luís da Silva Tavares*

RESUMO

O artigo desenvolvido tem por escopo trabalhar a temática da Jurisdição Constitucional Brasileira com foco especial no Controle de Constitucionalidade Difuso/Concreto perante o Supremo Tribunal Federal. Para tanto, é feito breve histórico acerca da evolução do *judicial review* desde a sua origem – Constituição da República de 1891 – até a atual configuração dada pela Carta Política de 1988. Ponto seguinte a ser desenvolvido é sobre esse instituto, surgido em 1934, que prevê a participação do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade difuso para que a decisão de inconstitucionalidade no caso concreto passe a ter eficácia *erga omnes* (art. 52, X da CR/88). A principal discussão sobre a participação do Senado no Controle Difuso se deu a partir da Reclamação Constitucional 4.335-5/AC, ajuizada perante a Corte Suprema no ano de 2006 e recentemente julgada procedente em 21 de março de 2014¹. Assim, necessário o estudo da citada Reclamação, como forma de trazermos luz ao presente tema.

Palavras-chave: Jurisdição Constitucional; Controle de Constitucionalidade; Reclamação 4.335-5/AC; Senado Federal; Artigo 52, X, da Constituição da República de 1988; Mutação constitucional.

* Advogado autônomo com atuação na área de Direito Público e Defesa do Consumidor. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense – UFF/RJ, vinculado à linha de pesquisa Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional do Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional – PPGDC/UFF (Turma 2013). Correspondência para/Correspondence to: Rua Conde de Bonfim, 987, Bairro Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, 20530-000, e-mail: zelsilva@hotmail.com. Telefone: (21) 98218-1557.=

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consulta processual. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2381551>>. Acesso em: 1º set. 2014.

ABSTRACT

The paper developed is scope to work the theme of Brazilian Constitutional Jurisdiction, with special focus on Judicial Review before the Supreme Court. Therefore, it is done brief history about the evolution of Judicial Review since its origin – Constitution of the Republic 1891 – until the current configuration given by the 1988 Charter Policy. Next point to be developed is about this institute, emerged in 1934, providing for the participation of the Senate in the Judicial Review for the unconstitutional decision in the case have *erga omnes* effectiveness (article 52, X). The main discussion on the participation of the Senate in Diffuse Control took from the Constitutional Complaint 4.335-5/AC, brought before the Court in 2006, and recently upheld on March 21, 2014. Therefore necessary to study the case cited as a way to bring light to this issue.

Keywords: Constitutional Jurisdiction; Judicial Review; Reclamação 4.335-5/AC; Senate. Article 52, X of the Constitution. Constitutional Change.

INTRODUÇÃO

274 A discussão, em sede doutrinária, sobre a participação do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade Difuso costuma ficar adstrita a certos aspectos técnicos, quais sejam, (i) a obrigatoriedade ou discricionariedade da edição da **Resolução pelo Senado**, (ii) vinculação da Resolução ao conteúdo da decisão que proclamou a inconstitucionalidade, (iii) os efeitos da Resolução (se retroativos ou prospectivos), enfim, o debate se resume, muitas vezes, a essas questões.

Acontece que no ano de 2006 surge nova e interessante discussão no tema por meio da Reclamação Constitucional 4.335/AC, que pôs em xeque a participação do Senado no Controle Difuso quando exercido pelo Supremo Tribunal Federal. A competência do órgão legislativo encontra-se expressamente prevista na atual Constituição da República, art. 52, X².

Mediante a leitura do voto do Ministro Relator, Gilmar Mendes, fica perceptível a intenção de se reduzir (ou suprimir) a participação do Senado no processo de controle difuso da constitucionalidade exercido perante o STF. Inclusive, foi suscitada a tese de suposta mutação constitucional sofrida pelo art. 52, X, atribuindo-se novo significado normativo ao dispositivo. Isto é, caberia ao Senado, não mais a suspensão da execução da lei, mas tão somente a publicação,

² Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: (...) X – **suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal**; (BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, grifos nossos).

no Diário Oficial, da decisão de inconstitucionalidade proferida no caso concreto. Nesse sentido, qualquer decisão de inconstitucionalidade proferida no controle difuso perante o Supremo passaria a ter eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes.

Após a conclusão do julgamento da Reclamação 4.335 pelo STF, e no intuito de aprofundarmos o tema nela em debate, ainda que não seja possível exauri-lo dada sua magnitude, procuramos dividir o presente trabalho em três partes.

Inicialmente, é feita breve evolução do controle de constitucionalidade no Brasil, desde a sua origem, sob a égide da Constituição da República de 1891, até a atual configuração dada pela Constituição da República de 1988. Isso se justifica pelo fato de o dispositivo ser verdadeira tradição na jurisdição constitucional brasileira, ainda que tenhamos importado tal modelo do direito norte-americano.

Em um segundo momento, **já com foco** no instituto da participação do Senado Federal no controle difuso, pretendemos ressaltar sua origem, sob a égide da Constituição de 1934, assim como as principais modificações nos textos constitucionais posteriores. Para tanto, a revisão bibliográfica sobre o tema foi essencial. Importante deixarmos claro que estamos trabalhando com uma fórmula que tem mais de oito décadas de existência, confirmando tratar-se de verdadeira tradição.

Por fim, como não poderia ser diferente, é feita análise crítica da Reclamação 4.335 a fim de apontarmos o entendimento prevalecente no julgamento, sobre a tese da participação do Senado Federal no controle de constitucionalidade difuso. Dessa forma, a análise dos votos proferidos foi imprescindível.

BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA DE CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE NO BRASIL

O controle da constitucionalidade no Brasil tem uma característica peculiar que o difere de quase todos os outros no direito comparado³, qual seja, ele é

³ Oportuno esclarecer, a título ilustrativo e confirmação da hipótese levantada, qual o modelo de controle da constitucionalidade adotado por alguns países. O controle concentrado, exercido exclusivamente por um tribunal constitucional ou suprema corte de justiça, está presente nos seguintes ordenamentos jurídicos: (i) Alemanha; (ii) Áustria; (iii) Itália; (iv) Espanha; (v) Bélgica; (vi) Paraguai; e (vii) Uruguai. Quanto à adoção do controle difuso, no qual vários juízes e tribunais se manifestam sobre questões constitucionais, citemos alguns: (i) Estados Unidos; e (ii) Argentina. Finalmente, no que diz respeito ao Controle Misto, destacam-se os seguintes: (i) Brasil; (ii) Bolívia; (iii) Chile; e (iv) Portugal. Acerca do tema, vide: BARROSO, Luís Roberto. *A americanização do direito constitucional e seus paradoxos: teoria e jurisprudência constitucional no mundo contemporâneo*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/a_americanizacao_do_direito_constitucional_e_seus_paradoxos.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2014; e BESTER BENITEZ, Gisela Maria. O controle de constitucionalidade jurisdicional nos países do Mercosul

misto (ou híbrido). Nesse sentido, consegue mesclar tanto elementos do controle difuso quanto do controle concentrado de constitucionalidade, no qual um não se sobrepõe ao outro.

A “origem” do controle difuso de constitucionalidade, como comumente difundida pela doutrina constitucional brasileira, é o direito norte-americano, por meio do *leading case Marbury vs. Madison* (1803), no qual a Suprema Corte entendeu que toda lei incompatível com a Constituição seria nula, cabendo ao Poder Judiciário, como intérprete final do texto constitucional, exercer o chamado controle de constitucionalidade das leis.

Todavia, alguns autores, inclusive norte-americanos, sustentam que muitos anos antes do famoso precedente *Marbury vs. Madison*, já se exercia, pelo Judiciário, o controle de atos emanados do Parlamento que tivessem alguma incompatibilidade com norma hierarquicamente superior. Não é outro entendimento que se pode inferir a partir da exposição de Edward S. Corwin, acerca da origem do controle de constitucionalidade nos Estados Unidos⁴:

A origem inicial desse controle, entretanto, é muito mais antiga que a Constituição [1787] e, na verdade, que qualquer constituição americana. Pode ser buscada na *common law*, pois certos princípios da mesma foram desde cedo considerados como ‘fundamentais’ e incorporadores de uma ‘lei superior’ que o próprio Parlamento não podia alterar. ‘E parece’, escrevia o *Chief-Justice Coke*, em 1610, em seu famoso *dictum* no caso *Bonham*, ‘que quando um ato do Parlamento é contrário ao direito e à razão comuns, a *common law* o controlará e o julgará nulo’. Esta ideia foi bem aceita pelos americanos, que nela viram uma arma contra as pretensões do Parlamento durante a agitação que precedeu a Revolução. Assim, em 1765, o governador real da Província de Massachusetts escrevia a seu governo que o principal argumento contra a Lei do Selo é que ela contrariava a ‘Magna Carta e os direitos naturais dos ingleses e, portanto, segundo Lord Coke’, era ‘nula e irrita’ (...)

Nesse ponto, mostra-se oportuno tecermos alguns comentários sobre o *common law* e sua relação com o Parlamento (Legislativo), no intuito de apontarmos alguns fundamentos teóricos, ainda atuais, para o exercício do controle de constitucionalidade pelo Judiciário.

e a amplitude democrática do acesso à justiça constitucional: análise comparativa no âmbito do direito processual constitucional. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Montevideu, Uruguai, p. 255-279, 2003. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr13.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2014.

⁴ CORWIN, Edward Samuel. *A Constituição norte-americana e seu significado atual*. Prefácio, tradução e notas de Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Zahar, 1959, p. 172-173.

Atualmente o controle da constitucionalidade dos atos normativos é justificado a partir de alguns pressupostos, citemos alguns: (i) a supremacia do texto constitucional; (ii) a rigidez constitucional; (iii) proteção dos direitos fundamentais; (iv) assegurar as regras do jogo democrático.

Assim, um ato do Legislativo, ainda que legítimo do ponto de vista democrático, isto é, formalmente constitucional, pode vir a ser declarado nulo, pelo poder judicial, em virtude de ser materialmente incompatível com uma garantia ou norma constitucional.

Esse tipo de controle judicial dos atos emanados do Parlamento, conforme o trecho *supra*, vem desde o *common law* e pode ser conceituado como a prevalência da Constituição em detrimento de uma eventual maioria política legislativa, trata-se de verdadeira afirmação do constitucionalismo contemporâneo. Segundo Luís Roberto Barroso:

Se houver oito católicos e dois mulçumanos em uma sala, não poderá o primeiro grupo deliberar jogar o segundo pela janela, pelo simples fato de estar em maior número. Aí está o segundo grande papel de uma constituição: proteger valores e direitos fundamentais, mesmo que contra a vontade circunstancial de quem tem mais votos⁵.

Feita essa breve digressão sobre a origem do controle da constitucionalidade das leis e sua relação com o Poder Legislativo, necessário volvermos atenção para objeto do presente artigo.

Podemos afirmar, portanto, que *Marbury vs. Madison* (1803) foi o primeiro caso em que ficou claro o dever de controle da constitucionalidade das leis pelo Judiciário, assim como foi a primeira vez em que a Suprema Corte declarou nulo um ato emanado do Congresso norte-americano (o *Judiciary Act* de 1789)⁶.

O modelo norte-americano de controle da constitucionalidade influenciou, certamente, o surgimento do controle da constitucionalidade no Brasil, que teve seu início na Constituição da República de 1891⁷, com atribuição ao Supremo

⁵ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 287.

⁶ Nesse sentido, Christopher Wolfe: “The first clear case in which the Supreme Court declared a congressional act void, however, occurred in *Marbury v. Madison*” (WOLFE, Christopher. *The rise of modern judicial review: from constitutional interpretation to judge-made law*. Maryland: Rowman & Littlefield, 1994, p. 80).

⁷ Segundo José Afonso da Silva: “Proclamada a República brasileira e instituída, entre nós, a forma de Estado Federal, houve necessidade de dar à União um meio de manter a autoridade do Direito federal ante possíveis erros das justiças estaduais (então instituídas) na aplicação daquele Direito. Recorreu-se, então, ao velho *writ of error* do Direito anglo-americano. Traduziu-se, quase literalmente, as disposições do *Judiciary act* e leis posteriores, que regulavam o instituto” (SILVA, José Afonso da. *Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro*. São Paulo: RT, 1963, p. 29).

Tribunal Federal de preservação da Constituição⁸, sendo mais tarde reforçado com o advento da Lei Federal n. 221, de 20 de novembro de 1894, que organizou a Justiça Federal, e que, no art. 13, § 10, preceituava: “os juízes e tribunais apreciarão a validade das leis e regulamentos e **deixarão de aplicar aos casos ocorrentes as leis manifestamente inconstitucionais** e os regulamentos manifestamente incompatíveis com as leis ou com a Constituição”⁹.

Todavia, foi na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 que o controle de constitucionalidade difuso ganhou maiores contornos.

A Constituição de 1934 inovou ao prever em seu bojo institutos, até então, inéditos para o constitucionalismo brasileiros, quais sejam: (i) a cláusula da reserva de plenário¹⁰; (ii) **a competência do Senado Federal para suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário**¹¹; (iii) além de ter instituído a **Representação Interventiva como solução** para os conflitos federativos, esta, privativa do Procurador Geral da República¹².

O Poder Legislativo, inseria-se, doravante, na dinâmica do controle difuso da constitucionalidade, com o fito de resolver o problema relativo à falta de eficácia geral das decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, visto que as decisões no controle difuso, via de regra, tinham efeitos apenas *inter partes*.

A Constituição de 1937, apesar do seu caráter autoritário, manteve o modelo de controle concreto-difuso de constitucionalidade, inaugurado na Constituição de 1891; todavia, reproduziu apenas uma das inovações presentes na Carta de 1934, que foi a exigência da reserva de plenário, não prevendo nem a

⁸ Art. 59. Ao Supremo Tribunal Federal compete: (...)

§ 1º – Das sentenças das Justiças dos Estados, em última instância, haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal: (...)

b) quando se contestar a validade de leis ou de atos dos Governos dos Estados **em face da Constituição**, ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas (BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, grifos nossos).

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 173.

¹⁰ Art. 179. Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juízes, poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público (BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934).

¹¹ Art. 91. Compete ao Senado Federal: (...) **IV – suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário**; (BRASIL, 1934).

¹² Art. 12. A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo: (...) V – para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras a a h, do art. 7º, n. I, e a execução das leis federais;

§ 2º Ocorrendo o primeiro caso do n. V, a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, **mediante provocação do Procurador-Geral da República**, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade (BRASIL, 1934).

Representação Interventiva, tampouco a participação do Senado Federal no processo de suspensão da eficácia de lei declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

Findo o período de autoritarismo (1937-1945), temos o advento da Constituição de 1946, que preservou o modelo de controle da constitucionalidade difuso, recuperando, ainda, as supressões feitas pela Carta outorgada de 1937.

Segundo o historiador Marco Antonio Villa, a Constituição de 1946 “com 218 artigos, foi, até então, a Constituição republicana mais extensa – e democrática”¹³.

Ainda na vigência da Constituição da República de 1946, mas já sob o domínio do regime militar, surge a Emenda Constitucional n. 16, de 26 de novembro de 1965, que instituiu no controle de constitucionalidade brasileiro a então denominada Ação Genérica de Inconstitucionalidade¹⁴. Dessa forma, passava o Supremo Tribunal Federal a ter competência para declarar a inconstitucionalidade *in abstracto* de lei ou ato normativo federal, mediante representação que lhe fosse encaminhada pelo Procurador Geral da República. Introduzia-se, assim, no Direito Brasileiro, um controle por via principal, mediante ação direta, em fiscalização abstrata e concentrada.

O controle de constitucionalidade concreto, por sua vez, não foi alterado pela EC n. 16 de 1965, passando, então, a coexistir com o denominado controle abstrato de constitucionalidade.

A Constituição de 1967, outorgada pelos militares, não trouxe modificações importantes ao sistema de controle de constitucionalidade, tendo apenas suprimido a possibilidade da ação genérica no âmbito estadual, contida, a princípio, na EC n. 16 de 1965¹⁵.

Posteriormente, a Constituição de 1969 (Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969) previu a ação direta em âmbito estadual, mas limitada à hipótese de intervenção de Estado-membro em Município¹⁶.

¹³ VILLA, Marco Antonio. *A história das constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. São Paulo: Leya, 2011, p. 83.

¹⁴ Art. 2º As alíneas *c, f, i e k* do art. 101, I, passam a ter a seguinte redação: (...) *k*) a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República (BRASIL. Planalto. Emenda Constitucional n. 16, de 26 de novembro de 1965).

¹⁵ Art. 19. Ao artigo 124 são acrescidos os seguintes inciso e parágrafos: (...) “XIII – a lei poderá estabelecer processo, de competência originária do Tribunal de Justiça, **para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em conflito com a Constituição do Estado** (...)” (BRASIL, 1965, grifos nossos).

¹⁶ Art. 15. A autonomia municipal será assegurada: (...) § 3º A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando: (...) *d*) o Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição

Finalmente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 inaugura um novo período, após duas décadas de ditadura civil-militar (1964-85) transformando, consideravelmente, a sistemática do controle de constitucionalidade, bem como todo o ordenamento jurídico pátrio, melhor dizendo, há o advento de uma nova ordem jurídica a partir da promulgação da Constituição Cidadã.

Nesse sentido, a atual Constituição manteve o sistema híbrido de controle da constitucionalidade, trazendo, ao mesmo tempo, um conjunto relativamente amplo de inovações, sobretudo, no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade, dentre as quais, podemos destacar: (i) a ampliação do rol de legitimados ativos para propositura de ação direta (art. 103, I a IX, CRFB/88); (ii) a introdução de mais três importantes ações, a saber: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC – essa introduzida por meio da EC n. 3 de 1993) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF – originalmente prevista no art. 102, parágrafo único da CRFB/88, posteriormente transformado em § 1º pela EC n. 3 de 1993); (iii) a recriação da Ação Direta de Inconstitucionalidade em âmbito estadual, então denominada Representação de Inconstitucionalidade (art. 125, § 2º, CRFB/88); por fim, (iv) a limitação do Recurso Extraordinário às questões constitucionais (art. 102, III, CRFB/88).

280

Posteriormente, tivemos, ainda, o advento da lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

O referido diploma trouxe importantes instrumentos para o efetivo exercício do controle de constitucionalidade abstrato, a saber: (i) possibilidade de concessão de medida cautelar tanto na ADI quanto na ADC – no primeiro caso, com a finalidade de suspender a eficácia jurídica da norma impugnada, já no segundo, a suspensão do julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação declaratória¹⁷; (ii) possibilidade de

estadual, bem como para prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade (BRASIL. Planalto. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969).

¹⁷ Art. 10. Salvo no período de recesso, a **medida cautelar na ação direta** será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

Art. 21. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, **poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade**, consistente na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos

modulação dos efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, tornando-se *ex nunc*¹⁸; finalmente, (iii) a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto¹⁹.

Não se pode olvidar, igualmente, as inovações advindas com a Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, conhecida como a Reforma do Judiciário, que introduziu dois novos institutos no âmbito da jurisdição constitucional: (i) a exigência de Repercussão Geral da questão constitucional nos Recursos Extraordinários²⁰; e (ii) a criação da Súmula Vinculante²¹.

A partir desse breve histórico acerca da evolução do controle de constitucionalidade brasileiro, podemos concluir que o modelo inaugurado em 1891 sofreu inúmeras alterações ao longo dos textos constitucionais, tendo o Brasil, inicialmente, importado dos Estados Unidos o controle difuso (aquele exercido por qualquer juiz ou Tribunal em um caso concreto) e, posteriormente, adotou o modelo europeu de controle da constitucionalidade (no qual o controle é exercido exclusivamente por Corte Constitucional e a análise é abstrata). **É possível**, também, falarmos em uma suposta valorização do controle concentrado em detrimento do controle difuso, principalmente após o advento da atual Constituição e posteriores reformas²². Essa suposta primazia ficará melhor evidenciada ao longo do próximo tópico.

que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo (BRASIL. Planalto. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999, grifos nossos).

¹⁸ Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (BRASIL, 1999).

¹⁹ Art. 28. Parágrafo único: A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal (BRASIL, 1999).

²⁰ Art. 102, III, § 3º: No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros (Incluída pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.) (BRASIL, 1988, grifos nossos).

²¹ Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, **aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal**, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.) (BRASIL, 1988, grifos nossos).

²² Gilmar Ferreira Mendes sustenta que: “A Constituição de 1988 alterou, de maneira radical, essa situação, conferindo ênfase não mais ao sistema **difuso** ou **incidental**, mas ao modelo **concentrado**, uma vez que as questões constitucionais passaram a ser veiculadas, fundamentalmente, mediante ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal

A PARTICIPAÇÃO DO SENADO FEDERAL NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DIFUSO: DE 1934 ATÉ 1988

A suspensão de execução da lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, por meio de Resolução do Senado, surgiu, em nosso ordenamento jurídico, com a Carta de 1934, sendo aperfeiçoada, mais tarde, com o advento da Constituição de 1946.

Sobre a origem do instituto em questão e sua razão de ser, oportuno destacarmos, em sede doutrinária, as palavras do ex-Ministro do STF, PAULO BROSSARD²³:

Com efeito [explica]entre o sistema americano do julgamento *in casu* e o sistema europeu do julgamento *in thesi*, o constituinte de 1934, sem abandonar o sistema de inspiração norte-americana, tradicional entre nós, **deu um passo no sentido de aproveitar algo da então recente experiência europeia; fê-lo conferindo ao Senado, órgão político, então denominado de “coordenação entre poderes”, a faculdade de, em face de e com base em julgamento definitivo do STF, que vincula apenas os litigantes, estender os seus efeitos, obviamente no que tange à inconstitucionalidade da norma**, a quantos não foram parte no litígio, mediante a suspensão da lei ou decreto. **Os efeitos do julgado são jurídicos e particulares; os da decisão do Senado são políticos e gerais. “É um ato político, de alcance normativo”**, segundo o Ministro Prado Kelly.

282

Com efeito, trata-se de fórmula original, que foi concebida por patente necessidade de se atribuir maior eficácia vinculante ao controle de constitucionalidade difuso no Brasil, visto que, por não se adotar, entre nós, a teoria dos precedentes judiciais (*stare decisis*), não raras vezes as decisões de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos pelo Supremo acabavam sendo desconsideradas pelos demais órgãos judiciais e administrativos.

O Ministro do STF, Teori Albino Zavascki, em obra sobre jurisdição constitucional também faz algumas considerações sobre o instituto da participação do Senado Federal no controle difuso:

O instituto da suspensão foi introduzido pela Carta de 1934, por iniciativa de Prado Kelly, que, mais tarde, como Ministro do Supremo, explicou a razão da proposta: “A jurisprudência pacífica do STF negava

Federal” (O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 41, p. 158, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/953/4/R162-12.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2014).

²³ BROSSARD, Paulo. O Senado e as leis inconstitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 13, n. 50, p. 61. Brasília: Senado Federal, abr./jun. 1976 (negrito no original).

extensão a outros interessados dos efeitos das suas decisões. O julgado estava, como é de *communis opinio*, adstrito à questão focalizada pela Corte. Só em *habeas corpus* (impetrado o primeiro deles pelo Conselheiro Rui Barbosa, para assegurar a liberdade de reunião em praça pública) se admitiu a extensão da medida *erga omnes*. Então, acudia naturalmente aos estudiosos dos fatos jurídicos a conveniência de instituir-se meio adequado à pronta suspensão dos efeitos, para terceiros, das leis e regulamentos declarados *inconstitucionais* pela Suprema Corte. Foi uma inspiração de ordem prática. Mas a fórmula adotada pela Constituinte de 1934 obedecia, ainda, a razões de ordem técnica. O regulamento, a lei, podiam provir da União, dos Estados-Membros ou dos Municípios. Se se aguardasse a revogação, para alcance geral, de norma eivada de inconstitucionalidade, escaparia ao Legislador Federal o ensejo, em muitos casos, de corrigir os defeitos estranhos à sua competência, como, por exemplo, os da órbita estadual ou municipal” (Voto proferido no MS 16.512/DF, rel. Min. Oswaldo Trigueiro, RTJ 38/16)²⁴.

O legislador constituinte originário de 1988 optou por manter, expressamente, a participação do Senado Federal no controle de constitucionalidade difuso ao dispor no art. 52, X da Constituição que: “**compete privativamente ao Senado Federal: X – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal**”.

283

Embora vários aspectos do instituto da suspensão ainda despertem alguma controvérsia doutrinária, estabeleceu-se certo consenso quanto ao seu conteúdo essencial, que permanece o mesmo desde 1934: a suspensão da execução da norma, pelo Senado, confere eficácia *erga omnes* à decisão do STF que, em controle difuso, declara a sua inconstitucionalidade.

Assim, a declaração de inconstitucionalidade é da Corte Suprema – com efeitos *interpartes* e, via de regra, retroativos (*ex tunc*), no entanto a suspensão é função do Senado – com efeitos *erga omnes* e prospectivos (*ex nunc*).

Sem a pronúncia de inconstitucionalidade, no bojo de um caso concreto, o Senado Federal nada poderá fazer, pois não lhe é autorizado suspender a execução de lei ou decreto não declarado inconstitucional. Todavia, diante da hipótese prevista pelo art. 52, X da Constituição, a tarefa de ampliação desses efeitos será sua, no exercício de sua atividade legiferante, concretizando a suspensão da eficácia do ato.

Ensina-nos Paulo Brossard que o Senado Federal “ao suspender a execução da norma questionada, **faz valer para todos o que era circunscrito às partes**

²⁴ ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2012, p. 31.

litigantes, confere efeito geral ao que era particular, em uma palavra, generaliza os efeitos de uma decisão singular²⁵.

O sentido e alcance que foram atribuídos, desde a Constituição de 1934, a essa peculiar intervenção do Senado, podem ser assim definidos: sua finalidade, de cunho eminentemente prático, sempre foi a de ampliar a força vinculativa das decisões de declaração de inconstitucionalidade tomadas pelo STF em controle difuso, conferindo-lhes, assim, eficácia *erga omnes* semelhante à do instituto do *stare decisis*.

Em contrapartida, é inegável que com o advento da Constituição de 1988 e suas posteriores reformas (EC n. 3/1993 e EC n. 45/2004), bem como alterações na Legislação Processual Civil, houve uma valorização das decisões emanadas dos Tribunais Superiores (STF e STJ) no sentido de tornar seus efeitos vinculantes para as demais instâncias ordinárias.

Teori Zavascki faz importante síntese acerca das principais reformas que atingiram a jurisdição constitucional no período pós-1988²⁶:

O movimento em direção à força subordinante dos precedentes (não apenas dos sumulados, mas também dos demais) foi acelerado com as reformas do Código de Processo Civil ocorridas a partir de 1994. A nova redação do art. 557 e de seus parágrafos autorizou o relator, nos tribunais, a, individualmente, negar seguimento a recursos, quando a decisão recorrida estiver adequada às súmulas ou à jurisprudência dominante do respectivo tribunal ou dos tribunais superiores; e a dar-lhes provimento, quando a decisão recorrida estiver em confronto com súmula ou jurisprudência dominante dos tribunais superiores. Pelo art. 544, §§ 3.º e 4.º do CPC, foi atribuída competência ao relator de agravo de instrumento em recurso especial e em recurso extraordinário para, desde logo, invocando jurisprudência ou súmula do STJ ou STF, conhecer do agravo e prover o próprio recurso especial ou o próprio recurso extraordinário. O parágrafo único do art. 481 instituiu o sistema de vinculação dos órgãos fracionários dos Tribunais aos seus próprios precedentes e, quando houver, aos do STF, nos incidentes de inconstitucionalidade. Em 1998, o parágrafo único do art. 120 do CPC trouxe autorização para o relator decidir de plano conflito de competência quando há “jurisprudência dominante do tribunal sobre a questão suscitada”. Em 2001, o art. 475, § 3.º, do CPC, dispensou o reexame necessário das sentenças que adotam jurisprudência do plenário do STF ou súmula do tribunal superior competente. Na mesma época, o art. 741, parágrafo único,

²⁵ BROSSARD, Paulo. O Senado e as leis inconstitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 13, n. 50, p. 61. Brasília: Senado Federal, abr./jun. 1976, p. 61 (negrito no original).

²⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2012, p. 38-39.

passou a atribuir a decisões do STF sobre a inconstitucionalidade de normas, mesmo em controle difuso, a eficácia de inibir a execução de sentenças a ele contrárias (verdadeira eficácia rescisória), o que foi reafirmado em 2005, pelo art. 475-L, § 1.º, do CPC.

Outro exemplo a ser ressaltado é a Emenda Constitucional n. 45 de 2004 (Reforma do Judiciário), que introduziu o § 3º no art. 102 da Constituição da República, passando a exigir um novo requisito de admissibilidade para conhecimento do Recurso Extraordinário, qual seja, a Repercussão Geral da questão constitucional²⁷.

Teori Zavascki, ao continuar sua exposição sobre as transformações ocorridas na jurisdição constitucional brasileira, aduz que²⁸:

O sistema de vinculação a precedentes, todavia, continuou sendo aprofundado. Em 2006, o art. 518, § 1.º, do CPC passou a considerar descabida a apelação contra sentenças proferidas com base em súmulas do STF ou do STJ (típica consagração da súmula impeditiva de recurso). No mesmo ano, os arts. 543-A e 543-B do CPC, ao disciplinarem a “repercussão geral” para efeito de conhecimento de recursos extraordinários (art. 102, § 3.º, da CRFB/1988), reafirmaram notavelmente e deram sentido prático à força dos precedentes do STF. (...) Em 2008, foi editada a Lei 11.672/2008, que acrescentou o art. 543-C ao CPC, instituindo, para recursos especiais repetitivos, um sistema de julgamento semelhante ao da repercussão geral. O sistema não apenas confere especial força expansiva aos precedentes do STF e do STJ, mas também instituiu fórmulas procedimentais para tornar concreta e objetiva a sua aplicação aos casos pendentes de julgamento.

285

A partir dessa nova dinâmica instaurada que repercutiu diretamente no modelo brasileiro de controle da constitucionalidade, alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal passaram a questionar a real finalidade da participação do Senado Federal²⁹, prevista no art. 52, X da CR/88, outros Ministros³⁰, porém,

²⁷ Art. 102, § 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros (Incluída pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.) (BRASIL, 1988).

²⁸ ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2012, p. 39-40 (grifos nossos).

²⁹ Conforme veremos a seguir, os Ministros Gilmar Ferreira Mendes e Eros Roberto Grau chegaram a sustentar o fim da participação do Senado no controle de constitucionalidade difuso, quando do julgamento da Rcl. 4.335/AC.

³⁰ A exemplo, podemos citar os Ministros Teori Albino Zavascki, igualmente, Joaquim Barbosa, Sepúlveda Pertence e Ricardo Lewandowski. Na doutrina: Alexandre Moraes; Lenio Streck e Pedro Lenza.

sustentaram uma suposta mitigação dessa participação do Legislativo no controle difuso, defendendo, no entanto, a manutenção do instituto.

Oportuna, então, a análise do julgamento da Reclamação 4.335/AC, que serviu como pano de fundo para a questão da participação do Senado Federal no controle de constitucionalidade difuso exercido pelo STF.

O JULGAMENTO DA RECLAMAÇÃO 4.335-5/AC PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Reclamação 4.335-5/AC chegou ao Supremo Tribunal Federal no mês de maio de 2006 e seu julgamento teve início em fevereiro de 2007, sendo os Ministros Gilmar Ferreira Mendes (Relator), Eros Grau (voto-vista), Sepúlveda Pertence, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski (voto-vista) e Teori Albino Zavascki (voto-vista) os únicos que proferiram votos.

Na sessão de 20 de março de 2014, o julgamento da referida Reclamação foi concluído após voto-vista do Ministro Teori Zavascki, cujo entendimento foi acompanhado pelos Ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Celso de Mello.

Sobre os votos vencidos, segundo informações do site do STF, consta que³¹:

Votos – Os ministros Sepúlveda Pertence (aposentado), Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio julgavam inviável a Reclamação (não conheciam), mas, de ofício, concediam *habeas corpus* para que os dez condenados tivessem seus pedidos de progressão do regime analisados, individualmente, pelo juiz da Vara de Execuções Criminais. Os votos dos ministros Gilmar Mendes (relator) e Eros Grau (aposentado) somaram-se aos proferidos na sessão desta quinta-feira, no sentido da procedência da reclamação. Para ambos, a regra constitucional que remete ao Senado a suspensão da execução de dispositivo legal ou de toda lei declarada inconstitucional pelo STF tem efeito de publicidade, pois as decisões da Corte sobre a inconstitucionalidade de leis têm eficácia normativa, mesmo que tomadas em ações de controle difuso.

Dessa forma, podemos afirmar que a Rcl. 4.335/AC foi julgada procedente por seis votos a quatro³².

³¹ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=262988&caixaBusca=N>>. Acesso em: 10 set. 2014.

³² Rcl. 4.335/AC. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 20.03.2014. Órgão julgador: Tribunal Pleno. *DJe*: 22.10.2014. Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu e julgou procedente a reclamação, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que não conheciam da reclamação, mas concediam *habeas corpus* de ofício. Não participaram da votação os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli, que sucederam aos

A DPU sustentou que a decisão do juiz de direito da Vara de Execuções Penais teria violado a autoridade do acórdão proferido nos autos do HC 82.959/SP, o qual proclamou a inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º da Lei n. 8.072/90.

A partir dessa Reclamação e, principalmente, após o voto do Ministro Relator Gilmar Mendes, se iniciou um amplo debate quer na Suprema Corte brasileira, quer na doutrina, sobre a real eficácia da participação do Legislativo no controle de constitucionalidade difuso.

Análise dos votos proferidos na Rcl. 4.335/AC

Far-se-á, doravante, breve análise dos votos proferidos ao longo do julgamento da Rcl. 4.335/AC a fim de sabermos qual tese prevaleceu quanto à participação do Senado Federal no controle de constitucionalidade difuso.

O primeiro a se manifestar sobre o tema foi o Ministro Gilmar Mendes, Relator da Reclamação, o qual, desde 2004, em artigo publicado na Revista de Informação Legislativa, já defendia “uma autêntica mutação constitucional em razão da completa reformulação do sistema jurídico e, por conseguinte, da nova compreensão que se conferiu à regra do art. 52, X, da Constituição de 1988”³⁵.

Esse entendimento doutrinário foi, inclusive, ratificado em seu voto: “Não é mais a decisão do Senado que confere eficácia geral ao julgamento do Supremo. A própria decisão da Corte contém essa eficácia normativa”, afirmou o Ministro Gilmar Mendes.

288

Em suma, o voto do Ministro Relator é, praticamente, a reprodução de seu artigo publicado na Revista de Informação Legislativa em 2004³⁶.

O segundo a se manifestar foi o ex-Ministro da Corte, Eros Roberto Grau (aposentado), que defendeu a possibilidade de se atribuir ao Senado Federal uma nova função, qual seja, a de fazer publicar a decisão do STF no Diário Oficial, vendo no texto normativo do art. 52, X da Constituição novo significado normativo.

O Ministro Eros Grau afirmou que o que pretendeu o Ministro Gilmar Mendes não foi propor uma simples interpretação do texto normativo, foi mais do que isso, tratou-se de uma verdadeira *mutação constitucional*, pela qual se altera o conteúdo da Constituição, contudo sem mexer na literalidade do texto.

Segundo o Ministro Eros Grau, na mutação constitucional, não apenas a norma é nova, mas o próprio texto normativo é substituído por outro. Veja-se trecho do voto-vista³⁷:

³⁵ MENDES, 2004, p. 165.

³⁶ Íntegra do voto disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630101>>. Acesso em: 17 set. 2014, p. 3-61 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consulta processual. Inteiro teor. 2014).

³⁷ BRASIL, 2014, p. 72 (grifos nossos).

O exemplo que no caso se colhe é extremamente rico. Aqui **passamos em verdade de um texto** [compete privativamente ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal] **a outro texto** [compete privativamente ao Senado Federal dar publicidade à suspensão da execução, operada pelo Supremo Tribunal Federal, de lei declarada inconstitucional, no todo ou em parte, por decisão definitiva do Supremo].

Além desses votos sintetizados, também se manifestaram na Reclamação os Ministros Sepúlveda Pertence e Joaquim Barbosa, contudo em sentido contrário, ou seja, pelo não conhecimento desta, bem como pela manutenção da competência privativa do Senado Federal nos exatos termos do art. 52, X da Constituição.

O Ministro Sepúlveda Pertence iniciou seu voto elogiando a dissertação dos seus dois colegas. Porém alertou para o perigo da proposta que foi feita acerca da suposta *mudança constitucional*, pois, na sua visão, daria ao Tribunal um amplo poder. Além disso, destacou que, sob a ótica dos mais radicais, poderia aquela proposta “ter o cheiro de golpe de Estado”, já que o Poder Judiciário não estaria imune às tentações do golpe de Estado, sendo, então, segundo o Ministro Sepúlveda, “essencial a elas resistir”.

Sustentou, ademais, que o fato de a jurisprudência do STF vir se manifestando pela possibilidade de dispensa da cláusula da reserva de plenário nos demais Tribunais (art. 97 da CR/88), quando já houvesse decisão sobre a inconstitucionalidade proferida pelo plenário da Corte, não justificaria reduzir a nada o papel do Senado no processo de controle da constitucionalidade difuso. Manifestou-se nos seguintes termos³⁸:

Traço outras considerações no sentido da decisão que, então, se tomou e que, depois, se consolidaria no Tribunal a partir do acórdão do Ministro Ilmar Galvão de dispensar a reserva de Plenário nos demais tribunais, se já houvesse decisão incidente do Supremo declaratória da inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo de que de cuidasse.

Mas, partir daí, a reduzir-se a nada o papel do Senado – que todos os textos constitucionais subsequentes a 1934, com exceção do Estado Novo, mantiveram – parecem-me ir, com todas as vênias, além da marca.

O Ministro Sepúlveda Pertence, ao contrário do proposto pelos Ministros Gilmar Mendes e Eros Grau, buscou solução na própria Constituição e, para

³⁸ BRASIL, 2014, p. 93-94 (grifos nossos).

tanto, afirmou que a Emenda Constitucional n. 45 de 2004 dotou o STF de poderes que, sem reduzir o Senado a um órgão de mera publicidade das decisões da Corte, dispensariam a intervenção dessa Casa Legislativa para fins de efeitos vinculantes. Isso seria plenamente possível por meio da edição de Súmula Vinculante (art.102, § 3º da CRFB/88), já que dotada de eficácia *erga omnes* e efeitos vinculantes.

Após o voto do Ministro Sepúlveda Pertence, foi a vez do Ministro Joaquim Barbosa, que, igualmente, não conheceu da Reclamação. Sustentou, em suma, que a suspensão da execução da lei pelo Senado não representaria obstáculo à ampla efetividade das decisões da Corte Constitucional, mas sim um complemento.

Dessa forma, imprescindível seria, para o Ministro Joaquim Barbosa, a manutenção da leitura tradicional do artigo 52, X. Descartou, ainda, a ocorrência da alegada **mutação constitucional** sofrida pelo dispositivo, afirmando que, com a proposta do Relator, ocorreria, **pela via interpretativa**, tão somente a mudança no sentido da norma constitucional em questão e ainda que se aceitasse a tese, ela careceria de dois fatores adicionais, quais sejam: (i) **o decurso de um espaço de tempo maior para a verificação da mutação**; e (ii) **consequente e definitivo desuso do dispositivo**³⁹.

290

Posteriormente aos votos dos Ministros Sepúlveda Pertence e Joaquim Barbosa, pediu vista dos autos o Ministro Ricardo Lewandowski na sessão plenária do dia 19 de abril de 2007⁴⁰. Decorridos mais de 5 anos, o Ministro Lewandowski apresentou seu voto na sessão plenária do dia 16 de maio de 2013⁴¹⁻⁴².

³⁹ BRASIL, 2014, p. 100.

⁴⁰ 19.04.2007 – Vista ao Ministro Ricardo Lewandowski. Decisão: Após o voto-vista do Senhor Ministro Eros Grau, que julgava procedente a reclamação, acompanhando o Relator; do voto do Senhor Ministro Sepúlveda Pertence, julgando-a improcedente, mas concedendo *habeas corpus* de ofício para que o juiz examine os demais requisitos para deferimento da progressão, e do voto do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, que não conhecia da reclamação, mas igualmente concedia o *habeas corpus*, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello e a Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consulta processual. 2006. Plenário, 19.04.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2381551>>. Acesso em: 17 set. 2014, grifos nossos).

⁴¹ Ressalte-se, no entanto, que a devolução dos autos pelo Min. Ricardo Lewandowski foi, segundo consta na consulta processual, em 10.02.2011. Todavia, o julgamento só foi retomando em 16 de maio de 2013, ou seja, a Reclamação ficou 2 anos aguardando julgamento (BRASIL, 2006).

⁴² Decisão: Colhido o voto-vista do Ministro Ricardo Lewandowski, que não conhecia da reclamação, mas concedia *habeas corpus* de ofício, pediu vista dos autos o Ministro Teori Zavascki. Não votam os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa.

O julgamento, então, foi retomado com o voto-vista do Ministro Ricardo Lewandowski, que fez coro aos argumentos dos Ministros Sepúlveda Pertence e Joaquim Barbosa. O Ministro ressaltou que se trata de uma prerrogativa dada ao Senado desde a Constituição de 1934 e que não cabe ao Supremo “fazer pouco” de uma previsão expressa na Constituição.

O Ministro Lewandowski observou, ainda, que entre 7 de fevereiro de 2007 e 16 de junho de 2010, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado pautou, para deliberação dos senadores, **53 ofícios encaminhados pelo Supremo Tribunal Federal** solicitando a promulgação de Projeto de Resolução para suspender a execução de dispositivos declarados inconstitucionais em sede de controle difuso.

Oportuno, então, destacarmos parte do voto proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski na Reclamação 4.335-5:

Após bem refletir sobre tal proposição, ousou divergir de Sua Excelência [Min. Gilmar Mendes] quanto à ocorrência da aludida mutação constitucional, por não entender tratar-se o instituto de mera reminiscência histórica.

É que, primeiro, constato que a Câmara Alta, não tem descuidado do cumprimento dessa relevante competência que os constituintes brasileiros lhe têm atribuído, de forma reiterada, desde o advento da Carta de 1934. Nesse sentido, assinalo que, entre 7 de fevereiro de 2007 e 16 de junho de 2010, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal pautou, para deliberação dos Senadores, nada menos que 53 ofícios encaminhados por esta Corte, solicitando a promulgação de projeto de resolução para suspender a execução de dispositivos declarados inconstitucionais em sede de controle difuso⁴³.

Ainda, segundo o Ministro Lewandowski, dispensar o ato do Senado “levaria a um significativo aviltamento da tradicional competência daquela Casa Legislativa no tocante ao controle de constitucionalidade, reduzindo o seu papel a mero órgão de divulgação das decisões do Supremo Tribunal Federal nesse campo”. E concluiu afirmando que “a prevalecer tal entendimento, a Câmara Alta sofreria verdadeira *capitis diminutio* no tocante a uma competência que os constituintes de 1988 lhe outorgaram de forma expressa”⁴⁴.

Plenário, 16.05.2013 (BRASIL, 2014, grifos nossos).

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pesquisa de jurisprudência. Inteiro teor. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284335%2ENU ME%2E+OU+4335%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/leu-avgg>>. Acesso em: 17 set. 2014, p. 119.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pesquisa de jurisprudência. Inteiro teor. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284335%2ENU>>

Dessa forma, o Ministro Ricardo Lewandowski perfilhou-se ao entendimento mais moderado acerca da participação do Senado no controle de constitucionalidade difuso e, igualmente, ressaltou o uso do dispositivo (CR, art. 52, X) por essa Casa Legislativa, fazendo cair por terra a tese de que o referido mecanismo seria anacrônico e estaria em desuso.

O julgamento da Rcl. 4.335/AC não foi concluído na sessão plenária de 16 de maio de 2013 porque o Ministro Teori Albino Zavascki pediu vista dos autos.

O julgamento foi retomado, em 20 de março de 2014, com o voto-vista do Ministro Teori Zavascki que se manifestou pelo conhecimento e procedência da Reclamação, todavia, conforme veremos adiante, não aderiu à tese da suposta mutação constitucional, tal qual sustentaram os Ministros Gilmar Mendes e Eros Grau.

O Ministro Teori Zavascki registrou, inicialmente, que a discussão estaria polarizada em torno do sentido e do alcance do art. 52, X, da CR/88. Observou que também deveria ser apreciada a temática relativa à possibilidade ou não, de concessão de eficácia *erga omnes* às decisões do STF, quando reconhecida a inconstitucionalidade proferida no âmbito do controle incidental. Sustentou, ainda, que esse debate não seria, por si só, fator determinante para o não conhecimento ou a improcedência da Reclamação.

Para o Ministro Teori Zavascki, ainda que se reconhecesse que a Resolução do Senado permaneça com aptidão para conferir eficácia *erga omnes* às decisões do STF que, em controle difuso, declarassem a inconstitucionalidade de preceitos normativos, isso não significaria que a aptidão expansiva das decisões só ocorreria quando e se houvesse a intervenção do Senado. Vejamos:

7. Mas a Resolução do Senado não é a única forma de ampliação da eficácia subjetiva das decisões do Supremo Tribunal Federal, até porque ela diz respeito a uma área extremamente limitada da jurisdição constitucional (apenas a das decisões do Supremo que declaram a **inconstitucionalidade** de preceito normativo). Significativas modificações de nosso sistema constitucional, supervenientes à Constituição de 1934, conferiram a outras sentenças do Supremo Tribunal Federal – relacionadas, ou não, a controle de constitucionalidade de normas, afirmativas, ou não, da inconstitucionalidade –, eficácia subjetiva universal, expandindo-a para outros lindes do vasto domínio da jurisdição constitucional – que, como se sabe, vai muito além da fiscalização da legitimidade das normas – e para além das partes vinculadas ao processo de sua formação⁴⁵.

ME%2E+OU+4335%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/leu-avgg>. Acesso em: 17 set. 2014, p. 120.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pesquisa de jurisprudência. Inteiro teor. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284335%2ENU%2E+OU+4335%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/leu-avgg>>. Acesso em: 17 set. 2014, p. 149.

Contudo, ponderou que, ainda que as decisões da Corte, além das indicadas no art. 52, X, tivessem força expansiva, isso não significaria que seu cumprimento pudesse ser exigido por via de Reclamação Constitucional:

10. Considerando, assim, a força expansiva dessas tantas outras decisões do Supremo Tribunal Federal, além daquelas de que trata o art. 52, X da Constituição, **resta saber se todas elas, em caso de descumprimento, dão ensejo ao imediato ajuizamento de reclamação perante a Corte Suprema. A resposta afirmativa a essa questão, bem se percebe, transforma o Supremo Tribunal Federal em órgão de controle dos atos executivos que decorrem, não apenas das decisões que toma em sua competência originária** – como as ações de controle concentrado de constitucionalidade e as ações de descumprimento de preceito fundamental –, como também de todas as demais decisões por ele tomadas, **quando revestidas, em alguma medida, de eficácia expansiva**. Não há dúvida de que o descumprimento de qualquer dessas decisões importará, em maior ou menor intensidade, ofensa à autoridade das decisões da Suprema Corte, o que, numa interpretação literal e radical do art. 102, I, *l* da Constituição, permitiria a qualquer prejudicado, a intentar perante a Corte a ação de reclamação para “garantia da autoridade de suas decisões”. Todavia, tudo recomenda que se confira interpretação estrita a essa competência, a exemplo do que já decidiu o Supremo Tribunal Federal em relação àquela prevista na letra *f* do mesmo dispositivo.

(...)

Assim, **sem negar a força expansiva de uma significativa gama de decisões do Supremo Tribunal Federal**, é de ser mantida a sua jurisprudência, segundo a qual, em princípio, a reclamação somente é admitida quando ajuizada por quem tenha sido parte na relação processual em que foi proferida a decisão cuja eficácia se busca preservar. A legitimação ativa mais ampla somente será cabível nas hipóteses expressamente previstas na Constituição ou em lei ou de atribuição de efeitos vinculantes *erga omnes* – notadamente contra atos ofensivos a decisões tomadas em ações de controle concentrado de constitucionalidade e a súmulas vinculantes, em que se admite legitimação ativa mais ampla (CF, art. 102, § 2º, e art. 103-A, *caput* e § 3º; Lei 9.882/99, art. 13, e Lei 11.419/06, art. 7º)⁴⁶.

Portanto, segundo o Ministro Teori, a Reclamação 4.335/AC, *a priori*, não seria cabível, visto que a parte que a ajuizou (Defensoria Pública da União) não fez parte da relação processual no HC 82.959/SP, o que, por conseguinte,

⁴⁶ IBRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pesquisa de jurisprudência. Inteiro teor. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284335%2EENU%2E+OU+4335%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/leu-avgg>>. Acesso em: 17 set. 2014, p. 166-167 (grifos nossos).

inviabilizaria o seu conhecimento. Todavia, entendeu o Ministro que “**no curso do seu julgamento, foi editada a Súmula Vinculante n. 26**”.

Esse entendimento serviu para evitar que futuras Reclamações fossem ajuizadas sob o mesmo fundamento utilizado na Rcl. 4.335, ou seja, desrespeito à decisão de inconstitucionalidade proferida pelo STF no controle difuso. Assim, a saída para justificar o conhecimento e provimento da referida ação foi o advento do enunciado n. 26 de Súmula Vinculante.

Apesar de ter se manifestado a favor da força expansiva dos precedentes judiciais – afirmando que no Brasil é perceptível movimento semelhante ao de outros países do *civil law* que se aproximam, paulatinamente, de uma cultura do *stare decisis*, típico do sistema do *common law* – o Ministro Teori Zavascki não chegou a defender o fim do mecanismo previsto expressamente na Constituição (CR, art. 52, X).

Segundo o Informativo n. 739 do STF, os Ministros Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Celso de Mello acompanharam o entendimento proferido no voto-vista do Ministro Teori Zavascki, o que levou a maioria do pleno a conhecer da Reclamação 4.335-5/AC e julgá-la procedente.

Conforme se depreende da análise dos votos proferidos pelos Ministros da Suprema Corte, a tese sobre a suposta mutação constitucional sofrida pelo art. 52, X da Constituição não prevaleceu e o debate ficou, então, voltado para o reconhecimento da eficácia *ultra partes* dos precedentes do STF que não dependeriam, em parte, da participação do Senado para esse fim⁴⁷.

⁴⁷ O Ministro Barroso manifestou-se nos seguintes termos: “Assim, louvando – não formalmente, mas sinceramente – esse impulso dado pelo voto do Ministro Gilmar Mendes no sentido de reconhecer a mutação constitucional e vendo isso, talvez, quase como que um apelo ao legislador ou ao poder constituinte reformador para que reveja isso, porque acho que é bom, para o país e para a jurisdição, a universalização dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Plenário. Eu, no entanto, manifesto-me contrariamente ao reconhecimento da mutação constitucional, porém adiro ao voto do Ministro Teori Zavascki para conhecer e julgar procedente a Reclamação por inobservância da Súmula Vinculante n. 26. É como voto, Presidente”; A Ministra Rosa Weber, por sua vez, destacou que: “Também tenho dificuldade, porque não consigo afastar as amarras do texto da Constituição Federal, na mesma linha do que votei na perda do mandado. Entendo que a literalidade do texto – aspecto que foi muito bem destacado pelo Ministro Luís Roberto – não me permite chegar à conclusão da mutação constitucional, porque não seria uma mudança. Teríamos de chegar a uma modificação do próprio enunciado normativo, e entendo que há amarra constitucional. (...) Há um fato novo, qual seja o advento da Súmula Vinculante n. 26, então como decidir, com todo o respeito, de outra forma? Por isso não acompanho o não conhecimento da reclamação e me proponho, em função do fato novo, art. 462 do CPC, a conhecer da reclamação e acolhê-la justamente nos moldes propostos pelo eminente Ministro Teori”. Por fim, o Ministro Celso de Mello, também acompanhando o voto-vista proferido pelo Min. Teori Zavascki, afirmou que: “O tema ora em exame mostra-se realmente instigante, além de particularmente enriquecido por todos os votos até agora proferidos. Na realidade, os votos substanciais que os eminentes Ministros pronunciaram no presente julgamento **propiciam a formação de**

Ficou assentado, a partir da tese suscita pelo Ministro Teori Zavascki e acompanhada por mais três Ministros, que o mecanismo inaugurado na Carta de 1934 e confirmado pelo poder constituinte originário de 1988 ainda está plenamente em vigor, porém corresponde à pequena parcela da jurisdição constitucional que atribui efeitos vinculantes às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, existindo outras fórmulas além daquela.

Citemos, como exemplo da eficácia expansiva dos julgados do STF, o instituto da Repercussão Geral – inaugurada com o advento da Emenda Constitucional n. 45 de 2004 e exigida a partir de 2007 – como requisito de admissibilidade do Recurso Extraordinário e a possibilidade de um único recurso representativo (o recurso paradigma) ser selecionado, sendo os demais (com fundamento em idêntica controvérsia) sobrestados (art. 543-B, § 1º do CPC)⁴⁸. A decisão proferida pela Corte no julgamento do Recurso Extraordinário paradigma é de observância obrigatória para as instâncias *a quo*⁴⁹.

CONCLUSÃO

No julgamento da Reclamação 4.335, o Supremo Tribunal Federal, por meio do voto do Ministro Relator Gilmar Mendes, suscitou tese que atribuía eficácia *erga omnes* às decisões em controle difuso, independentemente de o Senado Federal ter exercido sua competência privativa de suspensão da lei ou ato

densa massa crítica que nos induz a importantes reflexões em torno dos poderes desta Corte Suprema, notadamente quando no exercício de sua jurisdição constitucional. Inquestionável o valor da jurisprudência dos Tribunais, cujas reiteradas decisões sobre os diversos temas que lhes são submetidos iluminam o processo de interpretação do direito, tal como tem assinalado o Supremo Tribunal Federal (RTJ 195/281-288, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). (...) Parece-me que a proposta do eminente Ministro TEORI ZAVASCKI permitirá que esta Suprema Corte dê um passo significativo no processo de construção jurisprudencial em tema de reclamação, possibilitando, com a abordagem ora sugerida, o efetivo respeito ao *'imperium'* que qualifica as decisões deste Tribunal em sede de controle de constitucionalidade. Por isso, Senhor Presidente, peço vênua para acompanhar o voto do eminente Ministro Teori Zavascki. É o meu voto” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inteiro teor disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630101>>. Acesso em: 3 out. 2014, grifos nossos).

⁴⁸ Art. 543-B. **Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica controvérsia, a análise da repercussão geral será processada nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, observado o disposto neste artigo (Incluído pela Lei n. 11.418, de 2006). § 1º Caberá ao Tribunal de origem selecionar um ou mais recursos representativos da controvérsia e encaminhá-los ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até o pronunciamento definitivo da Corte.** (Incluído pela Lei n. 11.418, de 2006.) (BRASIL. Planalto. Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil, grifos nossos.)

⁴⁹ Art. 543-B. § 2º **Negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados considerar-se-ão automaticamente não admitidos.** (Incluído pela Lei n. 11.418, de 2006).

§ 3º **Julgado o mérito do recurso extraordinário, os recursos sobrestados serão apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderão declará-los prejudicados ou retratar-se.** (Incluído pela Lei n. 11.418, de 2006). (Ibid., grifos nossos).

normativo declarado inconstitucional pelo Supremo, a teor do disposto no art. 52, X, da Constituição.

Após longo período de maturação (a Reclamação data de 2006), o assunto foi resolvido contra a referida tese, assim como foi rechaçada a suposta **mutação constitucional** sofrida pelo art. 52, X da CR/88. Os Ministros Gilmar Mendes e Eros Graus foram os que levantaram a bandeira sobre a suposta mutação constitucional da norma contida no art. 52, X da Constituição.

Todavia, a mutação constitucional, como técnica de hermenêutica, **não consiste na ideia de mudança de texto**, conforme proposto pelo ex-Ministro Eros Grau ao proferir seu voto.

Segundo Anna Candida da Cunha Ferraz, em clássica monografia sobre os processos informais de mudança da Constituição, a interpretação constitucional configura processo de mutação constitucional:

Sempre que se atribui à Constituição sentido novo; quando, na aplicação, a norma constitucional tem caráter mais abrangente, alcançando situações dantes não contempladas por ela ou comportamentos ou fatos não considerados anteriormente disciplinados por ela; sempre que, ao significado da norma constitucional, se atribui novo conteúdo, em todas essas situações se está diante do fenômeno da **mutação constitucional**. Se essa **mudança de sentido, alteração de significado, maior abrangência da norma constitucional são produzidas por via da interpretação constitucional, então se pode afirmar que a interpretação constitucional assumiu o papel de processo de mutação constitucional**.

Em resumo, ocorre mutação constitucional por via da interpretação constitucional quando, por esse processo, se altera o significado, o sentido ou alcance do texto constitucional, **sem que haja modificação na letra da Constituição**⁵⁰.

Portanto, fica superada a ideia de alteração de texto do art. 52, X da CR, proposta pelo ex-Ministro Eros Roberto Grau, visto que a mutação constitucional se caracteriza como processo de **mudança de sentido, alcance ou significado do texto** objeto da interpretação.

Por outro lado, importante esclarecermos que o Ministro Gilmar Mendes não sugeriu a mudança de conteúdo de texto tal qual fizera o ex-Ministro Eros Grau, porém apontou o **desuso** do art. 52, X da CR, pelo Senado, a fim de justificar sua mutação constitucional.

⁵⁰ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 56-57 (grifos nossos).

Acontece que tanto o ex-Ministro Joaquim Barbosa quanto o Ministro Ricardo Lewandowski trouxeram, em seus votos, dados estatísticos que apontavam para a utilização do referido mecanismo pelo Senado Federal. Isto é, o Senado, em algumas oportunidades, já que se trata de um juízo discricionário, editou a Resolução do art. 52, X, com o fito de suspender a eficácia de lei declarada inconstitucional pelo STF.

Ademais, Anna Candida da Cunha Ferraz, ao tratar dos processos anômalos de mudança da Constituição, traz como exemplo o fenômeno do **desuso**, ressaltando que:

O desuso consiste na inobservância (a) consciente, (b) uniforme, (c) consentida, (d) pública e (e) reiterada, **por longo tempo de uma disposição constitucional**.

A não aplicação da Constituição pelo **desuso** pode assumir forma variada: **as disposições constitucionais deixam de ser aplicadas**, institutos ou instituições constitucionais ficam desativados, atos deixam de ser praticados⁵¹.

Assim, não subsiste, igualmente, o argumento utilizado pelo Ministro Gilmar Mendes a fim de justificar a mutação constitucional do art. 52, X, com base em seu desuso, visto que o Senado Federal vem se utilizando dessa prerrogativa constitucional⁵².

Contudo, a tendência cada vez mais expansiva dos efeitos das decisões no controle difuso ficou expressamente reconhecida no julgamento, seja em virtude da possibilidade de edição de Súmula Vinculante, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, seja em virtude do instituto da Repercussão Geral⁵³.

⁵¹ FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 1986, p. 56-57, p. 234 (grifos nossos).

⁵² Veja-se, v. g., a Resolução n. 5 de 2012, editada pelo Senado:

“Resolução n. 5, de 2012

Suspende, nos termos do art. 52, X, da Constituição Federal, a execução de parte do § 4º do art. 33 da Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006.

O Senado Federal resolve:

Art. 1º É suspensa a execução da expressão “vedada a conversão em penas restritivas de direitos” do § 4º do art. 33 da Lei n. 11.343, de 23 de agosto de 2006, declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal nos autos do Habeas Corpus 97.256/RS.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 15 de fevereiro de 2012”. (BRASIL. Senado. Pesquisa de legislação. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=264613&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PU>>. Acesso em: 3 jul. 2015, grifos nossos).

⁵³ Rcl. 4.335/AC – Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 20/03/2014. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJe: 22.10.2014. EMENTA: Reclamação. 2. Progressão de regime. Crimes hediondos. 3. Decisão reclamada aplicou o art. 2º, § 2º, da Lei n. 8.072/90, declarado inconstitucional pelo Plenário do STF no HC 82.959/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 1.9.2006. 4. Superveniência da Súmula Vinculante n. 26. 5. **Efeito ultra partes da declaração de inconsti-**

- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Parecer n. 154, de 1971. Relator: Senador Accioly Filho, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 12, n. 48, out./dez 1975.
- BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.
- BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.
- BRASIL. Planalto. Emenda Constitucional n. 16, de 26 de novembro de 1965.
- BRASIL. Planalto. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.
- BRASIL. Planalto. Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil.
- BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Planalto. Lei 8.072, de 25 de julho de 1990.
- BRASIL. Planalto. Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo, Brasília, 17 a 21 de março de 2014 – Nº 739. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo739.htm#Reclamação: cabimento e Senado Federal no controle da constitucionalidade – 11>. Acesso em: 24 ago. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consulta processual. 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2381551>. Acesso em: 1 set. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=262988&caixaBusca=N>. Acesso em: 10 set. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pesquisa de Jurisprudência. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2882959%2ENUM E%2E+OU+82959%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/k5azyos>. Acesso em: 10 set. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Consulta processual. Inteiro teor. 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630101>. Acesso em: 12 set. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pesquisa de jurisprudência. Inteiro teor. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284335%2ENUM E%2E+OU+4335%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/leuavgg>. Acesso em: 17 set. 2014.
- Supremo Tribunal Federal. Rcl. 4.335/AC – Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 20/03/2014. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJe: 22.10.2014. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284335%2ENUM E%2E+OU+4335%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/leuavgg>. Acesso em: 2 nov. 2014.
- BROSSARD, Paulo. O Senado e as Leis Inconstitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, v. 13, n. 50, p. 55-64. Brasília: Senado Federal, abr./jun. 1976.
- CORWIN, Edward Samuel. *A Constituição Norte-Americana e seu significado atual*. Prefácio, tradução e notas de Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Zahar, 1959.
- FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Processos informais de mudança da Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 1986.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

KELSEN, Hans. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012. 631p.

MENDES, Conrado Hübner. *Controle de constitucionalidade e democracia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990.

MENDES, Gilmar Ferreira. *O efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal nos processos de controle abstrato de normas*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/108/o-efeito-vinculante-das-decisoesdosupremo-tribunal-federal-nos-processos-de-controle-abstrato-denormas/print>>. Acesso em: 1º nov. 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 41, p.158, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/953/4/R162-12.pdf>>. Acesso em: 1º ago. 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 28. ed., revista e atualizada até a EC n. 68 de 2011. São Paulo: Atlas, 2012.

NERY JUNIOR, Nelson. *O Senado Federal e o controle concreto de constitucionalidade de leis e de atos normativos: separação de poderes, poder legislativo e interpretação da CF, 52, X*. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/198654/1/000849755.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2014.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. *O controle difuso de constitucionalidade das leis no Ordenamento Brasileiro: aspectos constitucionais e processuais*. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro*. São Paulo: RT, 1963.

STRECK, Lenio Luiz. *A nova perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre o controle difuso: mutação constitucional e limites da legitimidade da jurisdição constitucional*. Disponível em: <<http://www.leniostreck.com.br/site/wp-content/uploads/2011/10/4.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2014.

STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VILLA, Marco Antonio. *A história das constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. São Paulo: Leya, 2011.

WOLFE, Christopher. *The rise of modern judicial review: from constitutional interpretation to judge-made law*. Maryland: Rowman & Littlefield, 1994.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 2. ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2012.

Data de recebimento: 25/11/2014

Data de aprovação: 12/08/2015