
ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO INSTITUTO SOB A CONSTITUIÇÃO DE 1988

*André Ramos Tavares**

1. Introdução histórica: o surgimento do instituto

A arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF – encontrou sua primeira referência positivada na Constituição do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Sua previsão se posta na seção II do Capítulo III do Título IV, que trata do Supremo Tribunal Federal, precisamente no art. 102 (competência), no antigo parágrafo único, atual § 1º. Após a promulgação da Constituição do Brasil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental manteve-se dentro do texto, no art. 102, parágrafo único, até a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de setembro de 1997, que, sem modificações quanto à matéria, alterou a posição topográfica do instituto dentro do art. 102, renumerando-o para § 1º, assim redigido: “A arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na forma da lei”. Não houve, portanto, qualquer mudança desde sua aparição inicial na constituinte (na emenda coletiva).

Em seguida, o instituto encontrou previsão em inúmeras constituições estaduais, que incluíram esse mecanismo dentro da chamada jurisdição constitucional estadual.

2. Da revisão constitucional de 1993

A arguição de descumprimento de preceito fundamental não restou incólume às propostas revisionais decorrentes da incidência do art. 3º do ADCT. A PRE nº 1956-1, de autoria do Deputado Adroaldo Streck propunha sua supressão do Texto Constitucional, assim justificando-se:

A par do amplíssimo modelo de controle abstrato, consagrado no art. 103, criou o constituinte, no art. 102, parágrafo único, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição, a ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal na forma da lei. Trata-se de inovação, s.m.j., sem qualquer paradigma nos diferentes sistemas de controle de constitucionalidade. Embora seja possível e necessário identificar os princípios fundamentais de determinado ordenamento constitucional, não se costuma

* **ANDRÉ RAMOS TAVARES** é Livre-Docente em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). É Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e do Mackenzie (São Paulo).

outorgar-lhes proteção processual específica ou diferenciada. A aferição de eventual ofensa às regras disciplinadoras da revisão ou aos princípios protegidos por cláusula da intangibilidade faz-se, normalmente, mediante controle abstrato ou através de outra modalidade de controle de normas.

É fácil ver, que referida norma pode ser eliminada do texto constitucional sem maiores prejuízos.

No mesmo sentido, a PRE nº 11891-2 de autoria da Deputada Irani Barbosa, propugnando: “Suprima-se o Parágrafo Único do art. 102 da Constituição Federal”.

Contudo, a manutenção da arguição no texto constitucional era propugnada por outros que, tratando das competências do Supremo Tribunal Federal, preservavam incólume o instituto. Assim foi a PRE nº 014459-1, de autoria do Deputado Edmar Moreira, representante da Bancada Mineira, na qual se constatava: “Acrescentar-se-á 3 (três) parágrafos ao art. 102, de modo que o atual parágrafo único passe a ser o § 1º, assim:

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ações declaratórias de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos de Poder Executivo e do Poder Judiciário.

§ 3º As decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em grau de recurso extraordinário terão eficácia entre as partes, salvo se unânimes ou sumuladas, hipóteses em que terão os mesmos efeitos previstos no parágrafo anterior¹.

Nenhuma das propostas apresentadas alcançou êxito. Assim sendo, a ADPF não foi objeto de emenda revisional, mantendo-se na íntegra o texto constitucional original. Aguardava-se, porém, a lei a que se referia a Constituição para a plena integração, no modelo brasileiro de defesa judicial da Constituição, desse novo mecanismo.

3. Da necessidade de lei e do surgimento da lei

3.1. A comissão especial

Percebida como possível solução para um dos problemas mais cruciais enfrentados pelo Judiciário no ano de 1997, a denominada “guerra das liminares”², a arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF – veio à baila. Após um esboço inicial³,

¹ Note-se que estes dois últimos parágrafos só foram efetivamente incorporados à Constituição com a Reforma do Judiciário, em 2004.

² Especialmente relevante no caso da privatização da Companhia Vale do Rio Doce (BRESSAN, 1997, A5).

³ Lembra Gilmar Ferreira Mendes: “Em maio de 1997 discuti com o Professor Celso Ribeiro Bastos a possibilidade de introdução, no ordenamento jurídico brasileiro, de um instrumento adequado a combater a chamada ‘guerra de liminares’. Chegamos à conclusão de que a própria Constituição ofereceria um instrumento adequado – pelo menos no que diz respeito às matérias afetas ao Supremo Tribunal Federal – ao prever, no art. 102, § 1º, a chamada ‘arguição de descumprimento de preceito fundamental’. Na oportunidade,

em 4 de Julho de 1997 foi criada, no âmbito do Ministério da Justiça, pelo então Ministro Iris Rezende, Comissão Especial “com o fim específico de apresentar sugestões ao Poder Executivo, no prazo de trinta dias contados da publicação desta Portaria, objetivando a regulamentação do disposto no art. 102, § 1º, da Constituição Federal”⁴.

Como já anotei em obra anterior dedicada ao tema, esse anteprojeto inicial da Comissão caracterizava-se por ser bastante sucinto e pretendia enfrentar, com o novo instituto da arguição, questões jurídicas para as quais a resposta que o Direito oferecia não era capaz de satisfazer (TAVARES, 2001, p. 23). Isso já era um claro indicativo da subsidiariedade que posteriormente se tornaria um dos pontos mais delicados da novel medida judicial.

Uma das notas marcantes do anteprojeto em suas fases iniciais era a enumeração do que se poderia considerar por “preceito fundamental” decorrente da Constituição. O anteprojeto enfrentava a questão enunciando como fundamentais: a) soberania nacional; b) estado democrático de Direito; c) separação e harmonia entre os Poderes; d) dignidade dos Poderes; e) dignidade da pessoa humana; f) isonomia; g) não subalternização das funções jurisdicionais; h) legalidade e moralidade administrativas; i) busca da economicidade na Administração; j) acesso ao Judiciário e ampla defesa. A enumeração, contudo, era expressamente considerada como meramente indicativa ou exemplificativa (*numerus apertus*).

Consoante o parágrafo único do art. 1º, ter-se-ia uma definição da causa de pedir da arguição de descumprimento no seguinte sentido: “Entende-se por descumprimento de preceito fundamental aquelas situações jurídicas que estejam a lesar um preceito constitucional basilar ocorridas no âmbito do Poder Judiciário e do Poder Legislativo”.

lembramos que a arguição de descumprimento de preceito fundamental poderia contemplar, adequadamente, o incidente de inconstitucionalidade.

“O Professor Celso Bastos comprometeu-se então a elaborar um esboço do projeto que haveria de regular a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Quarenta e oito horas depois já estávamos a discutir o projeto por ele elaborado. Fiz várias sugestões. Tomando por base o texto inaugural, achei por bem aproveitar as ideias centrais contidas no Projeto de Lei destinado a disciplinar a ADIn e a ADC, elaborado pela Comissão Caio Tácito, na qual o autor deste artigo havia desempenhado a função de relator. Assumi a responsabilidade de elaborar uma segunda versão do esboço, introduzindo o incidente de inconstitucionalidade. Essa proposta traduziu-se num amálgama consciente das concepções constantes do Projeto Celso Bastos, do Projeto da Comissão Caio Tácito e do incidente de inconstitucionalidade, incluído em várias propostas de Emenda Constitucional sobre o Judiciário.” (MENDES, 1999).

Dos esboços apresentados por Gilmar Mendes observava-se sua preocupação especial com a instituição de um incidente. Para tanto, nas diversas versões de sua proposta, introduzia-se dispositivo segundo o qual: “Havendo perigo de lesão a preceito fundamental da Constituição, o Supremo Tribunal Federal, quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, bem como sobre os atos regulamentares ou administrativos, poderá, acolhendo incidente suscitado por um dos órgãos ou entes legitimados no art. 103 da Constituição, determinar, liminarmente, a suspensão de processo em curso perante qualquer juízo ou tribunal para proferir decisão sobre a questão suscitada”.

⁴ Portaria nº 572, publicada no DO de 7 de julho de 1997. A Comissão era constituída por: Celso Bastos, Ives Gandra, Arnoldo Wald, Oscar Dias Corrêa e Gilmar Ferreira Mendes, sendo presidida pelo primeiro.

Suprimiu-se, contudo, por cautela, a indicação de que se tratava de arrolamento meramente exemplificativo (parágrafo único do art. 2º). Manteve-se, ainda, a indicação da “não subalternização das funções jurisdicionais”, muito embora tivesse sido criticada por Gandra Martins, sob o pretexto de que os Poderes da República não podem estar sujeitos a situações vexatórias, que não condigam com sua qualidade de Poder.

Gilmar Mendes sempre havia sugerido a exclusão de todo o art. 2º, que dispunha sobre os preceitos fundamentais em espécie. Posteriormente, acabou-se por retirar esse dispositivo, renumerando os demais.

O anteprojeto final continha, ainda, dispositivo que atribuía a qualquer pessoa interessada a possibilidade de submeter ao Supremo Tribunal Federal a arguição de descumprimento de preceito constitucional fundamental. Essa orientação foi especialmente enfatizada por Oscar Dias Corrêa e Saulo Ramos. Mantinha-se, assim, a legitimidade ativa ampla (popular), ao lado dos legitimados da ação direta de inconstitucionalidade.

Mantiveram-se os requisitos da petição inicial (art. 4º), bem como a possibilidade de indeferimento liminar pelo relator (art. 5º), com possibilidade de agravo da mesma (§ 2º do art. 5º). Ficava mantida, ainda, a restrição de que “Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio, ainda que momentâneo, de sanar a lesividade”⁵.

3.2. Dos trabalhos desenvolvidos no Congresso Nacional

3.2.1. O projeto de lei da deputada Sandra Starling

Paralelamente ao trabalho da Comissão, desde o mês de março de 1997 já tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.872, cuja autoria era da Deputada Sandra Starling. Seu objetivo era exatamente a regulamentação do instituto da arguição de descumprimento. Contudo, as diferenças deste para com o anteprojeto da Comissão Celso Bastos eram gritantes.

As discrepâncias começavam com o *nomen juris* do instituto, que, com o projeto da Deputada, passaria a denominar-se também de *reclamação*. Esse Projeto, extremamente sintético, composto de três únicos artigos, tinha como objeto o descumprimento de preceito fundamental resultante da “interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas

⁵ Este dispositivo, que permaneceu na redação final da lei aprovada, contém em si a tese de que a ação direta de inconstitucionalidade prefere à arguição de descumprimento, o que atualmente está no cerne das discussões sobre as hipóteses de cabimento da ADPF, o que é especialmente visível nas hipóteses de omissão normativa e do que pode ser considerado como medida apta a sanar essa lesividade à Constituição, perpetrada por omissões.

Casas, ou comum, no processo legislativo de elaboração de normas previstas no art. 59 da Constituição.” Portanto, a desconformidade teria de surgir no curso do processo legislativo, durante o qual a interpretação ou a aplicação dos regimentos internos de alguma das Casas do Congresso Nacional, ou mesmo do regimento comum do próprio Congresso, contrariasse a Lei Maior em algum de seus preceitos fundamentais.

Essa regulamentação alocava o instituto no “setor” processo legislativo, quando da interpretação e aplicação dos regimentos parlamentares.

A legitimidade ativa para a propositura da arguição encontrava-se confusamente declarada como cabendo à “parte interessada (...) mediante pedido de um décimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal”. Portanto, a parte interessada haveria de ser, no mínimo, por presunção legal, de um décimo dos membros de qualquer das Casas parlamentares.

Por fim, o projeto determinava a aplicação para o processo da arguição do capítulo II da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, que instituiu normas para os processos perante o Supremo Tribunal Federal (conhecida como Lei dos Recursos). Referido capítulo trata da reclamação para preservar a competência de Tribunal.

3.2.2. O substitutivo Prisco Viana

Em 4 de Maio de 1998, o projeto da Deputada Sandra Starling recebeu parecer favorável do deputado Prisco Viana, então relator, sugerindo sua aprovação na forma do substitutivo da autoria deste (cf. TAVARES, 2001, p. 31).

A solução oferecida pelo substitutivo teve inspiração ampla e irrestrita na proposta apresentada pela Comissão Celso Bastos, como se depreende facilmente do cotejo de ambos.

Vale ressaltar apenas as diferenças verificadas entre as duas propostas. O Substitutivo apresentava uma nova hipótese de cabimento para a arguição⁶, contemplando os casos decorrentes da “interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas Casas, ou regimento comum do Congresso Nacional, no processo legislativo de elaboração das normas previstas no art. 59 da Constituição” (inc. II do parágrafo único do art. 1º). Trata-se, como facilmente se percebe, de proposta do antigo projeto da Deputada Sandra Starling, que passava a ser incorporado à proposta da Comissão (tecnicamente falando, ocorreu o inverso). Como consequência dessa nova hipótese, estabelecia-se ainda que “Julgando procedente a arguição, o Tribunal cassará o ato ou decisão exorbitante e, conforme o caso, anulará os atos

⁶ Essa hipótese foi vetada pelo Presidente da República, com o que prevalecia integralmente a proposta da Comissão Celso Bastos.

processuais legislativos subsequentes, suspenderá os efeitos do ato ou da norma jurídica decorrente do processo legislativo impugnado, ou determinará medida adequada à preservação do preceito fundamental decorrente da Constituição.” (art. 9º).

Foi exatamente esse Substitutivo que foi aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, referendado pelo Plenário da Câmara e, posteriormente, pelas Comissões e Plenário do Senado Federal. Submetido ao Presidente da República, foi sancionado com a aposição de alguns vetos.

3.3. Os vetos presidenciais

O Presidente da República, ao sancionar o Projeto de Lei mencionado acima, não o aprovou na íntegra, tendo vetado alguns de seus dispositivos.

Assim ocorreu com todos aqueles dispositivos que pretendiam instituir a arguição “em face de interpretação ou aplicação dos regimentos internos das respectivas Casas, ou regimento comum do Congresso Nacional, no processo legislativo de elaboração das normas previstas no art. 59 da Constituição Federal.” (inc. II do parágrafo único do art. 1º). Daí as razões dos vetos referentes do § 4º do art. 5º e art. 9º do Projeto de Lei 17/99.

O dispositivo que conferia uma larga legitimidade para a apresentação da arguição para “qualquer pessoa lesada ou ameaçada por ato do Poder Público” (inc. II do art. 2º) também acabou sendo retirado da Lei aprovada. Observe-se, porém, que nunca se falou em legitimidade popular, pois o dispositivo exigia expressamente o interesse de agir.

A possibilidade de representar diretamente ao Supremo Tribunal Federal quando o pedido de propositura de arguição, formulado junto ao Procurador-Geral da República, não fosse acolhido, também foi vetada (§ 2º do art. 2º).

Por fim, aspectos referentes ao *quorum* de votação da arguição no Supremo Tribunal, exigido pelo Projeto, foram rejeitados pelo Poder Executivo, tendo em vista tratar-se de exigência superior, inclusive, àquela necessária para examinar o mérito da ação direta de inconstitucionalidade.

4. Da reforma do Judiciário

Após o que alguns autores denominaram de “golpe da revisão”, que teria se encerrado antes de enfrentar os principais problemas de ordem constitucional que afligiam a sociedade brasileira, tomou início uma ampla reformulação da Constituição, por meio da competência parlamentar de reforma.

Dentre as propostas de emenda à Constituição Federal, o Substitutivo apresentado pelo Deputado Jairo Carneiro às Propostas de Emenda à Constituição n^{os} 96, de 1992, e 112, de 1995, sugeria, como competência do Supremo Tribunal Federal (art. 105) processar e julgar originariamente (inc. I): “l) a questão constitucional incidente, nos termos do § 2^o deste artigo”.

Vale lembrar que a arguição de descumprimento estava mantida na proposta aprovada pela Ordem dos Advogados do Brasil, que fora apresentada como sugestão aos trabalhos parlamentares de reforma constitucional⁷.

Ainda nesta mesma linha de propostas levantadas por organismos preocupados com a orientação a ser adotada nos trabalhos revisionais, tem-se a proposta da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul – AJURIS, composta por magistrados estaduais, federais e do trabalho daquele estado. Nessa proposta, o dispositivo da arguição era mantido, renumerado e complementado, nos seguintes termos:

§ 5^o A arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente desta Constituição será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos de lei, e, uma vez julgada procedente, total ou parcialmente, sua decisão constitui título executivo judicial para efeitos indenizatórios civis contra os infratores e seus representantes legais.

A proposta apresentada debatia-se, ainda, pela

criação de cláusulas constitucionais que autorizem, nos casos de procedência total ou parcial de reclamação de garantia da autoridade de decisão do STF e de arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição Federal, a imposição e executividade de sanção indenizatória civil contra os infratores e seus representantes legais (v. MELLO, p. 91).

Assim, propugnava por acrescentar-se o seguinte dispositivo ao art. 102:

§ 4^o A decisão que acolher, no todo ou em parte, reclamação de garantia da autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal, constitui título executivo judicial para efeitos indenizatórios civis contra os infratores e seus representantes legais.

É interessante notar que, não obstante sua ineficácia prática – e talvez em razão dela –, a arguição tenha sobrevivido inquebrantável neste “primeiro teste revisional”, com propostas que, na realidade, pretendiam conferir-lhe, sob certo aspecto, maior amplitude.

Já a Emenda Constitucional n^o 45, de 2004, que direta e conscientemente alterou o panorama do controle de constitucionalidade no Brasil, procurando realizar, de certa maneira, uma padronização processual dos diversos institutos (ações diretas), olvidou-se por completo da existência da ADPF.

⁷ Mantinha-se dentro do art. 102, como § 1^o, com a mesma redação atual.

5. A eficácia da norma constitucional contemplativa do instituto: o início dos problemas

A redação do § 1º do art. 102 da Constituição da República, objeto deste estudo, é (desde 1988) a seguinte: “§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei”.

A referida norma parece apresentar uma riqueza de aspectos que tornam por demais complexa sua inserção em qualquer classificação.

O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento contrário à aplicabilidade imediata plena da norma constitucional instituidora da arguição de descumprimento. No Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 145.860, julgado em fevereiro de 1993, tendo funcionado como relator o Ministro Marco Aurélio, decidiu-se que

A previsão do parágrafo único do art. 102 da Constituição Federal tem eficácia jungida à lei regulamentadora. A par deste aspecto, por si só suficiente a obstaculizar a respectiva observância, não se pode potencializar a arguição a ponto de colocar-se em plano secundário as regras alusivas ao próprio extraordinário, ou seja, o preceito não consubstancia forma de suprir-se deficiência do quadro indispensável à conclusão sobre a pertinência do extraordinário.⁸

Ainda no mesmo ano, no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 144.834-2-PR, sendo relator o Ministro Ilmar Galvão, acentuou, mais uma vez, o Pretório Excelso que “a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição (CF, art. 102, parágrafo único) ainda depende de lei regulamentadora”⁹. Nesse mesmo acórdão, entendeu-se que essa futura lei “dirá qual preceito decorrente da Constituição poderá ser objeto de arguição”¹⁰.

Em julgamento no qual funcionou como relator o Ministro Sydney Sanches, a Corte reiterou que a apreciação de qualquer arguição de descumprimento de preceito constitucional fundamental estaria a depender de lei. Enfatizadamente, assim se justificou: “Até porque sua função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, *caput*). E é essa que exige Lei para que sua missão seja exercida em casos como esse. Em outras palavras: trata-se de competência cujo exercício ainda depende de lei”¹¹.

Ainda nesta mesma ocasião, deliberou-se que não seria cabível, na hipótese, o art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil, que determina ao juiz a aplicação da analogia, dos

⁸ Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 145.860, rel. Min. Marco Aurélio, j. 9 de fevereiro de 1993.

⁹ Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 144.834-2-PR, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 16 de março de 1993.

¹⁰ Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 144.834-2-PR, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 16 de março de 1993.

¹¹ Agravo Regimental em Petição nº 1140-7-TO, rel. Min. Sydney Sanches, j. 2 de maio de 1996.

costumes e dos princípios gerais de Direito quando da falta da lei (no caso, a lei regulamentadora). “É que não se trata de lei existente e omissão, mas, sim, de lei inexistente”¹², conforme o entendimento que restou sufragado pela Corte no particular.

De outra parte, afastou-se igualmente a incidência da 2ª parte do art. 126 do Código de Processo Civil, que, em não havendo normas legais, determina que recorra o juiz à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de Direito para resolver a lide. Para a Corte: “Tal norma não se sobrepõe à constitucional, que, para a arguição de descumprimento de preceito fundamental dela decorrente, perante o STF, exige Lei formal, não autorizando, à sua falta, a aplicação da analogia, dos costumes e dos princípios gerais de direito”¹³.

Sublinhou, ainda, a Corte, por fim, que, naquele caso específico, havia um meio de impugnação próprio (tratava-se de hipótese de Município que se insurgia contra decreto de intervenção estadual), o que, se não por outro motivo, impediria por si só o uso da arguição de descumprimento.

Essa sorte de argumentos deflagrados pelo Supremo Tribunal Federal para fazer frente ao exercício pleno de sua própria competência não está à altura de uma reflexão mais profunda que o tema demanda.

Determina o Texto Magno que a arguição de descumprimento de preceito fundamental será entendida “na forma da lei”. Essa fórmula revela, evidentemente, que o Poder Constituinte não desejou descer aos detalhes deste instituto, sobretudo os de ordem procedimental. Aliás, é o que se dá com as ações diretas de controle de constitucionalidade.

No caso da ação do § 1º do art. 102 não é o que ocorre, já que se trata de instrumento de controle de constitucionalidade. É certo, contudo, caracterizar-se como norma materialmente constitucional, em seu sentido estrito e original. Não se pode deixar de reconhecer nela, também, a reserva de boa margem de discricionariedade ao legislador ordinário para o delineamento do instituto. Por isso, não é uma norma de mera aplicação, entendida como aquela que tem por “nota caracterizadora o não deixar interstício entre o seu desígnio e o desencadeamento dos efeitos a que dão azo” (*op. cit.*, p. 37).

Não obstante a clara impossibilidade de ser uma norma de mera aplicação não-regulamentável “por não incidir diretamente sobre os fatos regulados”, trata-se de uma norma

¹² Agravo Regimental em Petição nº 1140-7-TO, rel. Min. Sydney Sanches, j. 2 de maio de 1996. Para o Supremo “‘Lei omissa’ é lei existente, que contém alguma omissão. Ora (...) não há lei alguma. E a Constituição exige que haja Lei. E o Supremo Tribunal Federal não pode descumprir essa exigência constitucional, dispensando a Lei.”

¹³ Agravo Regimental em Petição nº 1140-7-TO, rel. Min. Sydney Sanches, j. 2 de maio de 1996.

ainda de aplicação, porém perceptivelmente regulamentável¹⁴. Ao legislador ordinário resta, certamente, apresentar, quanto ao instituto ora em apreço, os delineamentos de seu “*modus operandi* ou dos seus pontos de minúcia” (*op. cit.*, p. 44).

O que importa sublinhar é sua presença como norma de aplicação. Poder-se-ia argumentar que a Carta Magna não deixa claro qual o objeto da arguição. Realmente, aquele que procedesse com desatenção, de imediato tomaria por certo estar em face de uma norma de integração, ou seja, de uma daquelas espécies normativas que “tem por traço distintivo a abertura de espaço entre o seu desiderato e o desencadear dos seus efeitos”, padecendo de “visceral imprecisão” que caracterizaria um “vazio regratório a ser preenchido” (*op. cit.*, p. 48), resultando na sua impossibilidade de aplicação imediata.

É verdade que a norma em análise padece de algumas limitações do ponto de vista de sua precisão conceitual. Uma situação de limitação encontra-se na carência evidente de algumas regras de ordem processual. Neste sentido, a própria lei poderia limitar a eficácia da arguição (*v.g.*, o procedimento ou o objeto). Sabe-se que as normas de eficácia plena “produzem ou têm a possibilidade de produzir todos seus efeitos essenciais relativamente aos interesses, comportamentos e situações que o legislador constituinte, direta ou indiretamente, quis regular”. Não admitem, dessa maneira, limitação posterior.

Contudo, ao intérprete e operador da Constituição cumpre atuar com extrema cautela, sempre tendo por diretriz a máxima segundo a qual se lida com um documento único, um corpo preciso e uno, que deve ser, o tanto quanto possível, compreendido em suas múltiplas e infinitas imbricações. As normas constitucionais estão intimamente relacionadas entre si e, sobretudo, com os princípios constitucionais.

É a partir dessa metodologia exclusiva de compreensão da Carta que a arguição, por estar inserida dentro da competência própria do Supremo Tribunal, e no limiar da competência do controle concentrado da constitucionalidade – que, aliás, é também atribuição exclusiva do Supremo –, deve ser inserida como mais uma modalidade a ser exercida pelo menos no seio da jurisdição concentrada da constitucionalidade. Contribui para alcançar esta opção o próprio *nomen iuris* do instituto, que já é bastante revelador por si mesmo.

É preciso, nesta linha de ponderações, sorver a ideia de que a normatização sobre a arguição de descumprimento está presente em alguns outros dispositivos, que complementam

¹⁴ Para Alexandre de Moraes, tratar-se-ia de norma de eficácia limitada (2000, p. 262). Também Edmar Oliveira Andrade Filho entende que “a atuação do Poder Legislativo é imprescindível para estabelecer os contornos processuais em que esse direito possa ser exercido e quais as pessoas que estariam legitimadas a apresentar essa arguição.” (1997, p. 57). Parece também ter adotado a mesma orientação José Afonso da Silva (1999, p. 559). A falta de regulamentação sempre foi fato invocado por aqueles que se lembraram do instituto: Rocha (1999, p. 282); Vieira (1994, p. 88); Nogueira da Silva (1992, p. 117). No mesmo sentido: Rothenburg (2000).

a noção do instituto, conferindo-lhe contornos mais precisos. A norma é de aplicabilidade imediata (cf. TAVARES, 2001, p. 96), já que conta, através de uma interpretação sistemática do Texto Magno, com um conteúdo mínimo que lhe confere o necessário nível de concretude. E seu enquadramento essencial, como visto, outro não pode ser senão aquele referente ao controle da constitucionalidade das leis. Isso não impediria que a lei viesse a realinhar, posteriormente, a medida (o que, infelizmente, parece ter ocorrido).

Neste ponto, há de se reafirmar a posição constitucional do instituto: a arguição de descumprimento de preceito fundamental coloca-se ao lado das demais garantias ofertadas pela Carta Magna para sua própria proteção, apenas que, desta sorte, especificamente voltada aos “preceitos fundamentais” decorrentes da Constituição, tendo, assim, por força de sua natureza e função, aplicabilidade imediata¹⁵.

Revela-se, pois, que aquela aporia inicialmente levantada é apenas aparente. A própria Carta Magna estabeleceu, originalmente, o núcleo das normas processuais referentes ao que comumente se denomina de “processo objetivo”, estabelecendo os legitimados ativos e a quem cabe a defesa do ato legislativo impugnado, quando for o caso. Pode-se dizer que essas são regras constitucionais mínimas e comuns quanto ao processo das ações de controle concentrado da constitucionalidade, que, originalmente, eram apenas três: ação direta de inconstitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade por omissão e arguição de descumprimento de preceito constitucional fundamental. Desta forma, seria possível cogitar de sua aplicabilidade também para a arguição de descumprimento, até que sobreviesse a legislação referida pela própria Constituição.

Existem, ainda, mais dois pontos a serem considerados. Em primeiro lugar, a norma contemplativa da arguição de descumprimento jamais seria, em sua totalidade, de integração passível de “restrição ou redução do seu campo de incidência”¹⁶, porque o legislador não poderia diminuir a noção de “preceitos fundamentais decorrentes desta Constituição” – no que, aliás, andou bem o legislador pátrio em não tocar no assunto. Trata-se de conceito que só pode ser sorvido do seio da Constituição, o que autoriza afirmar que se trata de conceito não-regulamentável. De outra parte, o legislador não poderia alargar o campo de aplicação da norma para além do controle da constitucionalidade, pretendendo, v.g., que a arguição se prestasse igualmente para a solução dos casos de relevância nacional, independentemente da violação a preceito constitucional.

¹⁵ Este tema será mais bem esclarecido ao final deste estudo.

¹⁶ *Idem*.

A norma, pois, é de eficácia imediata, tratando-se, porém, de norma passível de regulamentação. Não havia, portanto, motivo para se deixar de conferir a necessária e imprescindível aplicação à norma constitucional criadora do instituto ora em cotejo.

Vale lembrar, no estudo da eficácia da norma, que, ao lado dos direitos humanos, o constitucionalismo sempre considerou uma outra categoria de normas como igualmente detentoras, na generalidade, de eficácia direta, a saber, as normas organizatórias da Constituição. Neste ponto pode-se propor uma aproximação com as razões que serviram de fundamento à aplicabilidade imediata do mandado de injunção no Brasil.

Anota Canotilho a respeito que:

se o constitucionalismo nem sempre compreendeu o sentido do valor normativo da constituição quanto a direitos fundamentais, não deixou nunca de considerar que a lei constitucional criava, coordenava e separava, de forma directa e imediata, um sistema de poderes e de soberania: órgãos constitucionais. (...): o sistema de órgãos e poderes deriva directamente da constituição, embora deva ser, depois, *actuado* através da lei.

As normas de criação de órgãos são também (ou são acompanhadas) de *normas de competência*. Logicamente, a constituição cria, de forma directa, certos órgãos com certas competências. O exercício das competências constitucionalmente normadas deriva directamente da constituição (...) (CANOTILHO, 1993, p. 187, original grifado.).

Ora, o Supremo Tribunal Federal é um dos principais poderes, já que ao mesmo está destinada a função de guarda do Documento Supremo (art. 102, *caput*, da Constituição Federal). Integra, indubitavelmente, o sistema de partilha de funções essenciais do Estado. Ao criá-lo (ou perpetuá-lo na História), a Constituição de 1988 previu expressamente suas competências. A enunciação, pois, dessas competências nada mais é do que resultado da contemplação de um órgão de natureza constitucional que, sem aquelas, simplesmente não chega a adquirir existência.

Não se poderia falar em Supremo Tribunal Federal como tal se não houvesse sido realizada a definição também pela via constitucional de sua competência. Desta forma, sendo indubitavelmente um dos “órgãos constitucionais”, não se lhe poderia negar a imediata eficácia das normas que lhe conferem a competência que, por seu turno, propicia a existência do órgão. Fazê-las depender, ainda que em parte, da vontade de um dos outros órgãos constitucionais é menosprezar o sistema constitucional de repartição e delineamento do poder. E isso porque não há verdadeira partilha onde ela dependa de ulteriores desdobramentos, para realmente efetivar-se, a ser implementada por órgãos sem a necessária neutralidade para realizar tal deliberação.

Cabe lembrar que o próprio Supremo já adotou posição semelhante àquela aqui propugnada para a arguição de descumprimento, em período mais pretérito, no qual se

discutia sobre a ação direta interventiva. Ficou assente que a regulamentação desse vetusto instituto não se poderia confundir com a de

um simples processo judicial que fique a critério do legislador ordinário, no uso de sua competência para regular o processo civil. Ela é uma fase ou etapa do processo político-jurídico da intervenção federal nos Estados. E sempre se entendeu, em nosso país, desde as remotas tentativas de se regulamentar por lei ordinária o art. 6º da Constituição de 1891, que os preceitos constitucionais esgotam a disciplina dessa matéria. Eles definem as atribuições de cada um dos Podêres (...)

A lei ordinária, portanto, não pode reduzir as prerrogativas, quer do Executivo, quer do Judiciário, (...) porque as prerrogativas dos diversos Pôderes, nessa matéria, estão definidas na Constituição e não dependem de lei ordinária para serem exercidas, como sempre entendeu o Supremo Tribunal (...)¹⁷.

É evidente que a arguição não é uma etapa do processo político-jurídico da intervenção, nem se predispõe a alcançar essa finalidade. Seu alcance é bem diverso, como se verá. Contudo, insere-se, tal qual a representação interventiva, dentro do sistema político de repartição dos poderes estatais. Neste sentido, é tão “político” quanto o instituto da representação interventiva. Não se poderia, pois, por identidade de fundamento, recusar-lhe a aplicação imediata. Nas palavras do Ministro Moreira Alves, poder-se-ia dizer também para a arguição: “Trata-se, em verdade, de ação de caráter excepcional com acentuada feição política pelo fato de visar ao julgamento, não de uma relação jurídica concreta, mas da validade da lei em tese (...)”¹⁸.

No caso da ação declaratória de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, pelo voto do Ministro Moreira Alves, entendeu de observar a mesma disciplina do julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, sem que a Constituição explicitamente determinasse essa fórmula. Assim, reconhecendo que a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, havia silenciado quanto aos aspectos processuais a serem observados, exceto no referente à legitimidade, acabou prevalecendo o entendimento de que: “Tendo em vista, porém, que a natureza do processo relativo a essa ação é a mesma da ação direta de inconstitucionalidade, é de adotar-se a disciplina desta nesse particular, exceto no que se diferenciam pelo seu fim imediato”¹⁹.

Ora, curioso que justamente à ação declaratória, que tem legitimidade ativa diversa – o que realmente não apresenta qualquer lógica – da ação direta, e que só alcança leis e atos normativos federais (e não estaduais – regra também despida de qualquer motivação dentro do sistema), possa ser aplicado por analogia o conjunto processual próprio da ação direta, para

¹⁷ *RTJ*, v. 45, t. III, p. 695-6, grafia original.

¹⁸ *RTJ*, v. 95, t. III, p. 999.

¹⁹ “Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 1-1 Distrito Federal (Relatório)”, in: *Ação Declaratória de Constitucionalidade*, p. 202. No mesmo sentido, pela aplicação do procedimento da ação direta de inconstitucionalidade: Clève (2000, p. 340).

fins de viabilizar a aplicação do instituto, e não se pudesse utilizar do mesmo estratagema justamente quanto à arguição, que muito mais próxima da ação direta está, e que representa vontade do constituinte originário.

Lembre-se, ainda, do caso do mandado de injunção, já apontado. Não obstante a nítida falta de regulamentação processual adequada ao instituto, isso não foi fator obstativo a que se considerasse a auto-aplicabilidade do mesmo, com emprego analógico do rito do mandado de segurança, no que coubesse²⁰.

Sustentou entusiasticamente o Supremo Tribunal Federal, quanto ao mandado de injunção, que seria um enorme contra-senso não reconhecer-se a aplicabilidade imediata de uma medida que serve justamente para combater o mal da inércia legislativa, colocando-a como vítima do vício que tende a combater. De outra forma não se passa com a arguição, se se pretendesse tratar de medida dependente de lei para poder combater o desrespeito à Constituição, inclusive aquele derivado da falta de lei (descumprimento por omissão), que se insere perfeitamente também no âmbito da arguição.

6. Definindo a ADPF no espaço do controle de constitucionalidade: estudo evolutivo do instituto

A arguição é ação (podendo assumir a feição de incidente constitucional), de competência originária do Supremo Tribunal Federal, que desencadeia o denominado processo objetivo com eficácia final ampliada em relação aos tradicionais mecanismos de controle abstrato; tem como fundamento o descumprimento de preceito constitucional, considerado assim aquele preceito que consagre valores basilares para o Direito pátrio, descumprimento esse perpetrado por ato ou omissão de natureza estatal, quando direta a modalidade (ou por atos exclusivamente normativos, quando se tratar de arguição na modalidade incidental), aplicando-se, por força de lei (Lei 9.882/99, art. 4º, § 2º), o teste da subsidiariedade (sendo referencial válido, para o uso desse teste, haver no sistema judicial a possibilidade de sanar *plenamente* a lesão a preceito fundamental por outro mecanismo).

6.1. Da Arguição de descumprimento de preceito fundamental como ação direta

A modalidade que se denomina direta ou autônoma de arguição, para se diferenciar daquela que é “subordinada” em seu surgimento (cuja constitucionalidade é questionada por inúmeros autores), encontra previsão expressa no art. 1º, *caput*, da Lei da Arguição, nos seguintes termos: “A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição será proposta

²⁰ STF, Mandado de Injunção nº 107, Questão de Ordem, rel. Min. Moreira Alves, DJU 21 set. 1990, p. 9782.

perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”.

Essa é a regra-matriz da arguição autônoma. Diz-se autônoma por não depender da existência de qualquer outro processo anterior, no qual se controverta sobre a aplicação de preceito fundamental, caso em que seria cabível a propositura da modalidade de arguição incidental (“por derivação”), que parece ter sido afastada pelo STF em seus julgamentos sobre ADPF e, em particular, na ADIn nº 2231.

Quanto à ADPF como ação direta, a legislação, neste passo, está muito próxima dos próprios termos constitucionais em que o instituto foi vertido, consignando-se o nome deste em sintonia absoluta com o Texto Constitucional, do qual deriva a competência originária para seu conhecimento.

Essa modalidade de arguição realiza o típico e já tradicional controle concentrado, via direta, da constitucionalidade das leis, atos normativos e demais atos de natureza estatal enquadráveis pela legislação específica como objeto válido de análise por meio de ADPF.

Por esse motivo, poder-se-ia afirmar que a arguição de descumprimento posta-se ao lado da ação direta de inconstitucionalidade, cada uma delas com campo próprio e específico de incidência possível. É a tese da especialidade do instituto da ADPF (cf. Tavares, 2001, p. 248). Um delineamento mais consistente e acertado do espaço de cada um desses mecanismos constitui a principal preocupação deste estudo.

6.2. Campo de incidência

Tendo em vista a complexidade do modelo brasileiro de controle da constitucionalidade de atos estatais em geral, a discussão de um “novo” instrumento nesse modelo tornou-se excessivamente técnica e complexa.

Essa discussão foi intensificada pela cláusula legal da subsidiariedade (como ficou conhecida), a demandar um prévio e profundo conhecimento da jurisdição constitucional brasileira para fins de compatibilizar os usos da ADPF com instrumentos e efeitos já existentes ou previstos normativamente.

Mesmo após quase uma década de uso e debates desse novel instituto, não alcançou ele um mínimo de consolidação na jurisprudência e votos proferidos no Supremo Tribunal Federal, cumprindo, aqui, à doutrina, o papel de debruçar-se sobre esse intrincando problema, identificando as dificuldades, necessidades e possibilidades, bem como apontando para soluções hermenêuticas dentro de uma compreensão constitucionalmente adequada.

6.2.1. Afastamento do instituto da ação direta de inconstitucionalidade: uma leitura inicial possível

A hermenêutica mais engajada com o nível de abertura proposto pela Constituição e a busca por uma tutela efetiva da supremacia constitucional permite a leitura de que sempre – *absolutamente sempre* – que houver violação de preceito constitucional fundamental, a medida de controle abstrato-concentrado deva ser a ADPF. As diversas e prováveis oposições (retaliações) à tese serão apresentadas ao longo deste estudo, bem como a opção (de eficácia duvidosa) realizada pela Lei 9.882/99 e as diversas leituras doutrinárias que surgiram, algumas das quais despropositadas e outras superficiais.

De imediato, o argumento mais danoso ao cabimento da ADPF é a presença de uma ação própria²¹, que é a ação direta de inconstitucionalidade (por ação, por omissão e mesmo interventiva). Nessa linha de argumentação, ter-se-ia uma (desnecessária) superposição de institutos, vale dizer, constituiria a arguição uma verdadeira demasia, o que acabaria por relegá-la ao esquecimento e desuso²². O argumento, contudo, não oferece grande resistência.

A possibilidade de utilização de duas ações diversas, que pretendem alcançar uma mesma finalidade, dentro da chamada jurisdição constitucional, de há muito já existe no Direito pátrio²³.

Independentemente desse argumento, que admitira a ADPF (mas, concomitantemente, um sistema de sobreposição aleatória de ações distintas), tem-se que, com a introdução da ADPF, o mais coerente e constitucionalmente admissível será para ela desviarem-se todos — insista-se uma vez mais — *todos* os casos de descumprimento de preceitos fundamentais da Constituição. A especialidade (e essencialidade) do instituto da ADPF encontra-se, portanto, aqui. É resultado alcançado por uma compreensão sistemática da Constituição e do modelo brasileiro de controle da constitucionalidade. Com essa estruturação a medida estaria, como se percebe, angariando parte do que, *historicamente*, tem pertencido à ação direta dita genérica.

Dessa forma, nos casos de violação a *preceitos constitucionais fundamentais*, o objeto da ação genérica teria sido total e exclusivamente absorvido pela arguição. Cumpre notar, contudo, que não há equivalência ou simetria entre o antigo (histórico) objeto das ações diretas (relativamente aos preceitos fundamentais) e a atual arguição (nesta perspectiva), já que a esfera de incidência desta engloba também a impugnação de atos concretos, atos esses que nunca estiveram inseridos na ação direta de inconstitucionalidade, assim como também se inserem na arguição as omissões, que tradicionalmente não contavam com remédio

²¹ Diz-se “própria” a partir de uma leitura histórica.

²² Chama a atenção para o problema de uma sobreposição: AGRA, 2008, p. 122.

²³ Basta constatar, a esse propósito, a ação direta de inconstitucionalidade genérica e a ação direta interventiva.

específico, senão a partir da própria Carta de 1988, embora considerado mecanismo sem efetividade (inadequado), conforme o voto do Min. Marco Aurélio de Mello na ADPF nº 4.

Essa tese, da especialidade, opera no âmbito estritamente constitucional. Isso quer significar que se trata de uma interpretação sobre o espaço próprio da ADPF que considera estritamente as normas constitucionais. O mecanismo do § 1º art. 4º da Lei 9.868/99, a seguir analisado, geralmente denominado de cláusula da subsidiariedade, seria, nesta medida, inconstitucional.

6.3. Caráter principal: critério constitucional

O novel instituto não se contém em área residual ou subsidiária porque a compreensão da Carta Constitucional não oferece qualquer indício para que assim se pudesse interpretar a posição do instituto no sistema. Trata-se de entendimento sem base constitucional e, nessa linha, permitiria igualmente atribuir caráter secundário à ação direta de inconstitucionalidade. Qualquer dessas opções seria nitidamente arbitrária. Afinal, tanto esta quanto a arguição de descumprimento são formulações do mesmo poder constituinte e estão incorporadas a um mesmo documento dogmático, do que decorre sua idêntica estatura jurídica. A ostentação histórica da ADIn jamais seria argumento suficiente para sustentar, validamente, no âmbito jurídico, a prevalência de um instituto sobre o outro, como parecem sustentar a maioria dos manuais de Direito Constitucional que se debruçaram sobre o assunto. Esse é o argumento que pode ser conhecido como da “prioridade temporal” (Dimoulis, 2003, p. 92). A orientação para a compreensão do espaço próprio desse novel instituto não pode ser tão simplista, ignorando revelações dogmáticas e demandas do modelo brasileiro de controle da constitucionalidade.

A arguição é medida tão primordial (ou principal) quanto a ação direta de inconstitucionalidade – ou até de relevância superior, se se quiser atentar para a “qualificação” das normas constitucionais tuteladas (apenas os preceitos fundamentais da Constituição). A afirmação tem como fundamento a posição constitucional do instituto. No próprio art. 102 da Constituição encontra-se a regra matriz tanto da arguição como da ação direta, ambas presentes no texto original da Constituição de 1988, embora com destaque para a ADPF e com especificação também para esta.

Quando a Constituição trata da ação direta, estabelece que esta se refira ao caso de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, federal ou estadual. Quando a Constituição trata da arguição, estabelece que esta se refira ao caso de descumprimento de preceito fundamental da Constituição. Essa é a situação que deflagra, legitimamente, o cabimento da ADPF: a violação de preceito fundamental. Trata-se de utilizar o que alguns identificaram como sendo o

critério da especialidade, que, como mencionado anteriormente, é um argumento exclusivamente constitucional, que procura apurar o espaço que a própria Constituição reservou à ADPF. Mas não é de todo equivocado afirmar que a contemplação constitucional desses dois institutos deixa margem para um possível choque (no sentido de duplicidade) entre ambos; nem por isso é necessário resgatar o peso histórico de um instituto para promover uma interpretação que evite o atrito. O critério da especialidade atende melhor a esse desiderato.

6.3.1. Restrição legal: entre a subsidiariedade, complementaridade, caráter residual ou secundário

Não obstante tudo quanto foi dito acerca da posição e extensão do instituto, à primeira vista, a Lei da Arguição (Lei 9.882/99) parece pretender amesquinhar-lhe a dignidade, ao dispor em seu art. 4º que “§ 1º Não será admitida a arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. Esta cláusula da subsidiariedade vem sendo aplicada reiteradamente pelo STF (com base na presunção de constitucionalidade das leis), embora penda de julgamento a ADIn contra a própria Lei em apreço.

A interpretação da lei nesta cláusula poderia ser encontrada no sentido de propiciar o cabimento da arguição *também* (além da hipótese principal conforme a especialidade que restou delineada acima) em todos os demais casos em que o descumprimento de preceito constitucional fundamental não possa ser sanado por não encontrar via adequada, o que permitiria o cabimento diretamente pelos interessados (abertura de legitimidade ativa) e/ou o cabimento em face de atos privados violadores de preceitos constitucionais fundamentais (abertura máxima quanto ao objeto). Apesar de ser uma interpretação consentânea com o posicionamento assumido anteriormente (o posicionamento constitucional do critério da especialidade), acabaria por ampliar demasiadamente o cabimento da ADPF, tornando o instituto um sucedâneo geral para os casos de inexistência de mecanismos específicos.

Considerando o precitado dispositivo da Lei, a doutrina vislumbrou ali uma cláusula de subsidiariedade num sentido amplo, por vezes incluindo a ideia de subsidiariedade como cabimento pós-esgotamento dos demais mecanismos, por vezes subsidiariedade como cabimento residual, nas hipóteses para as quais não há outro mecanismo previsto (significado comum de reforço, no caso, reforço do modelo de controle da constitucionalidade), por vezes confundindo ambas as teses²⁴.

²⁴ Foi Dimitri Dimoulis que chamou a atenção para essa divergência doutrinária e jurisprudencial, que não é meramente terminológica (cf. DIMOULIS, 2003 p. 90-2).

Parece certo que o princípio da subsidiariedade, criado exclusivamente pela legislação de regência (e não pela Constituição), pode acabar sendo aplicado para manter-se o *status* histórico da ação direta de inconstitucionalidade, reservando à ADPF apenas um papel “secundário” (sentido vulgar de subsidiariedade), com a finalidade de colmatar as lacunas do modelo brasileiro de controle e proteção (geral) dos preceitos constitucionais fundamentais.

Esse tipo de interpretação da cláusula da subsidiariedade não deixa de causar certo embaraço, já que sempre haverá algum meio capaz de sanar a lesividade a preceito fundamental. Basta considerar que o modelo brasileiro admite o controle judicial difuso-concreto amplo, a ser realizado no seio de qualquer meio judicial “comum”. Assim, ter-se-ia de concluir pela subsidiariedade como cabimento residual, porque sempre é cabível algum instrumento para sanar a lesividade, sob pena de se ter uma conclusão genérica pela impossibilidade imanente do uso da ADPF. Se a lei exclui o cabimento da ADPF quando houver “qualquer outro meio”, e sendo um meio eficaz o controle difuso-concreto promovido em qualquer ação comum (individual ou coletiva), o uso da ADPF restaria bloqueado²⁵, abrindo-se a alternativa curiosa e inconsistente²⁶ do cabimento após prévio esgotamento dos instrumentos e instâncias existentes.

Exatamente com base nessa última construção é que se negou seguimento à ADPF nº 3, ajuizada pelo Governador do Estado do Ceará, contra reiteradas decisões do Tribunal de Justiça desse Estado – em sede de mecanismo processual estadual denominado reclamação –, que favoreciam servidores prejudicados com o regime instituído pela EC nº 19, de 4 de junho de 1998. Compreendeu-se que ainda haveria outros meios judiciais aptos a sanar a lesividade, ajuizáveis frente à própria Corte estadual (agravo regimental, mandado de segurança) e perante o STF (ADIn em face dos dispositivos da Constituição do Estado e do Regimento Interno do TJ que instituíam a Reclamação)²⁷. Indeferiu-se, de plano, da mesma forma, a ADPF nº 12, ajuizada contra decisão do Presidente do Superior Tribunal de Justiça que mantinha cassação de segurança concedida para declarar nula a eleição para a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa catarinense. Nesse caso, o relator da ADPF, Min. Ilmar Galvão, compreendeu ser cabível o agravo regimental, que, inclusive, havia sido interposto e aguardava julgamento²⁸. Registre-se, ainda, a ADPF nº 18, cujo objetivo era desconstituir ato de Governador, pelo qual se determinava a lavratura de ato de demissão de policial civil.

²⁵ “A ADPF teria, assim, um papel marginal e inglório” (BARROSO, 2006, p. 253).

²⁶ Também é contra essa tese, propondo uma leitura mais cuidadosa, Mendes (2007, p. 111).

²⁷ ADPF 3 QO/CE, Min. rel. Sydney Sanches, j. 18 de maio de 2000.

²⁸ ADPF 12/DF, Min. rel. Ilmar Galvão, j. 20 de março de 2001.

Negou-se seguimento à arguição porque não fora exaurida a via ordinária, na qual se pleiteava a mesma tutela²⁹.

Observe-se que, em todos esses casos, a subsidiariedade chegou a ser testada no âmbito das ações e recursos processuais subjetivos. Subsidiariedade, aqui, foi tomada na acepção de que a ADPF não deveria “perturbar os preexistentes mecanismos” (DIMOULIS, 2003, p. 90). Em outras palavras, transparece, nas decisões mencionadas, a tese de que após o esgotamento das vias ordinárias haveria, ainda, a possibilidade de propositura da arguição. Essa interpretação, contudo, considera a chamada cláusula da subsidiariedade, como mencionado inicialmente, como um esgotamento de instância jurisdicional, alocando a ADPF como mais um instrumento, complementar aos existentes. Permite a leitura da arguição como uma espécie “recursal” final, após o exaurimento de mecanismos existentes. Assim compreendida, a ADPF seria um mecanismo de achincalhamento da Justiça brasileira.

Não sem representar certo paradoxo com essas decisões, na ADPF nº 83, entendeu-se, em 24 de abril de 2008, por unanimidade, como impeditivo ao cabimento da ADPF, a circunstância de certa lei violadora de preceito fundamental (assim já reconhecido como preceito fundamental na ADPF nº 33) ter sido aplicada judicialmente e formado coisa julgada, em alguns casos concretos, sem possibilidade de cabimento de rescisória, ou seja, consoante essa decisão, não cabendo mais nenhuma ação ou medida, também não caberia a ADPF.

Também se pode encontrar na doutrina a tese de que se ainda couberem ações ou recursos (individuais ou coletivos) não caberá nesse momento a ADPF e, após se verificar eventual ineficácia prática desses mecanismos, poder-se-ia, consoante essa linha doutrinária, utilizar a ADPF. Nesse sentido parece posicionar-se Alexandre de Moraes³⁰, seguindo alguma das diversas decisões e posicionamentos do STF na matéria. Ora, esgotamento de vias existentes (como mandado de segurança, *habeas data* e ações comuns em geral nas quais se realiza o controle concreto de constitucionalidade) pressupõe que há mecanismos (vias) existentes para sanar a suposta lesão. Se o interessado ou lesado não obteve êxito, nas ações e processos que promoveu, por esse raciocínio, poderia fazer uso de novo instrumento, a ADPF.

O argumento, conforme posicionamento próprio, não parece proceder nem tem recebido guarida na jurisprudência do STF. Não se deve olvidar que a Lei não fala em subsidiariedade, mas

²⁹ “Se ainda não ocorreu o cumprimento da decisão judicial do primeiro grau referente à tutela antecipada concedida, também não seria a medida judicial ora ajuizada no STF a via adequada a assegurar a imediata execução do decisum” (ADPF 18 AgRg/CE, Min. rel. Néri da Silveira, j. 24 de setembro de 2001).

³⁰ Assim: “o princípio da subsidiariedade exige, portanto, o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceito fundamental (...) Caso os mecanismos utilizados, de maneira exaustiva, mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição” (MORAES, 2006, p. 734)

sim em não cabimento no caso de haver outro instrumento capaz de sanar a lesão ao preceito fundamental. Logo, o problema dogmático não está em interpretar o polissêmico termo “subsidiariedade”, mas sim o dispositivo transcrito anteriormente, que só admite o cabimento da ADPF quando não houver outros mecanismos (“outro meio eficaz”). Se esses existem, não cabe a ADPF (após exaurimento dos mecanismos que existem), salvo se a cláusula da subsidiariedade fosse considerada inconstitucional. Esgotamento dos meios existentes (e eventual sucumbência, falha de decisão, etc.), como quer parte da doutrina e sinalizou inicialmente o STF, não é a mesma coisa que não existência de meios, como requer a Lei aqui.

Ademais, constatando que, em todos mecanismos existentes e exercitáveis por qualquer interessado, a discussão constitucional pode ser reconduzida ao STF, fica difícil imaginar uma ineficácia desses mecanismos que não seja uma ineficácia do próprio STF (o que levaria a um critério circular – em torno do próprio STF – de cabimento da ADPF) ou uma deficiência forense de algum dos interessados (perda de prazo recursal, deserção, etc.).

Ainda nessa linha de inconsistência da ideia de subsidiariedade como prévio exaurimento de instâncias e instrumentos, deve-se recordar que a ADPF tem legitimidade ativa restrita (embora dela participem algumas entidades de classe de âmbito nacional e confederações sindicais). Isso significa que propor a subsidiariedade como prévio esgotamento dos instrumentos de controle difuso-concreto existentes se estará sustentando, com certo cinismo, que, ineficazes estes, a ADPF poderá ser utilizada. Mas não poderá, porque o interessado não pode propô-la, salvo revisão da lei ou da jurisprudência do STF no que tange à legitimidade ativa restrita. Logo, de nada adianta falar em subsidiariedade como exigência de prévio esgotamento dos mecanismos existentes se, após superar essa (inconsistente) exigência o interessado não pode usar a ADPF por haver uma outra restrição, de cunho formal, quanto à legitimidade ativa da ADPF. A doutrina que defende este posicionamento de subsidiariedade como exaurimento prévio precisaria enfrentar e solucionar esse último problema da modalidade direta de arguição. A não ser que admitam a legitimidade universal para a ADPF, estarão promovendo o estrangulamento desta.

Por isso surgiu uma composição doutrinária, no sentido de acoplar, ao dispositivo em apreço, um “complemento interpretativo”, qual seja, a ideia de que não se trata de qualquer subsidiariedade, mas de residualidade dentro do universo do controle abstrato-concentrado, que compreende a ADPF como um instrumento a ser utilizado quando houver lacunas no controle *especificamente abstrato-concentrado de constitucionalidade*. Logo, subsidiariedade propriamente não seria (porque em todas as situações o instituto será utilizável em paralelo com o cabimento concomitante de ações “comuns”); tratar-se-ia, antes, de mera opção por

restringir a utilização desse novo instituto às “vagas” existente no atual sistema de controle abstrato-concentrado.

Um esclarecimento (real aprofundamento) acerca do teste da residualidade foi apresentado pelo Ministro Gilmar Mendes, na ADPF nº 33 (decisão referendada pelo Plenário do STF), quando apontou a necessidade de interpretar-se o art. 4º, § 1º no “contexto da ordem constitucional global”. Ou seja, uma vez que a ADPF tem caráter objetivo, o meio processual que, em seu lugar, possa cumprir o efeito de sanar a lesividade de forma eficaz, deve igualmente fazê-lo *de forma geral, ampla, imediata*. Por esse motivo é que a revelação de subsidiariedade deve se dar, *em especial*, em relação aos demais processos objetivos previstos na Constituição (ADIn, ADIn por omissão, ADCon)³¹.

É importante notar, porém, que o entendimento manifestado pelo Ministro admite o cabimento da ADPF para os casos em que, mesmo existindo instrumentos clássicos, a impugnação do ato pela via ordinária (concreta) não pode ser considerada suficiente para sanar a lesividade de forma objetiva (geral e definitiva), para “solver de uma vez por todas, a controvérsia”³². Por isso o destaque para os instrumentos de controle abstrato. Essa leitura permite evitar um corte arbitrário na concepção da lei, como escrever ao final da cláusula da subsidiariedade uma limitação de sua presença ao controle abstrato apenas. Logo, o universo

³¹ “Não se pode admitir que a existência de processos ordinários e recursos extraordinários deva excluir, a priori, a utilização da arguição de preceito fundamental. Até porque o instituto assume, entre nós, feição marcadamente objetiva.

“Nessas hipóteses, ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se integralmente aplicável a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, no mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interposição de uma pletera de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias” (ADPF 33 MC/PA, Min. rel. Gilmar Mendes, j. 29 de outubro de 2003).

³² Isso fica claro com o teor da decisão liminar, proferida pelo mesmo Ministro (Gilmar Mendes), na ADPF nº 76: “(...) a ADPF é destinada, basicamente, a resguardar a integridade da ordem jurídico-constitucional. Destarte, não tendo havido qualquer impugnação dos atos singulares ordinários, que, reitera-se, *in casu*, seria apta para solver a controvérsia de forma plena, não há como justificar, na espécie, a utilização da ADPF em face do disposto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99. Parece evidente que referido instituto, cuja nobreza é dispensável destacar, não pode ser utilizado para suprir inércia ou omissão de eventual interessado. Como o instituto da ADPF assume feição eminentemente objetiva, o juízo de relevância deve ser interpretado como requisito implícito de admissibilidade do pedido. Seria possível admitir, em tese, a propositura de ADPF diretamente contra ato do Poder Público, nas hipóteses em que, em razão da relevância da matéria, a adoção da via ordinária acarrete danos de difícil reparação à ordem jurídica. O caso em apreço, contudo, revela que as medidas ordinárias à disposição da ora requerente – e, não utilizadas – poderiam ter plena eficácia. Ressalte-se que a fórmula da relevância do interesse público, para justificar a admissão da arguição de descumprimento (explícita no modelo alemão), está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro. No presente caso, afigura-se de solar evidência a falta de relevância jurídica para a instauração da ADPF. Assim, tendo em vista a existência, pelo menos em tese, de outras medidas processuais cabíveis e efetivas para questionar os atos em apreço, entendo que o conhecimento do presente pedido de ADPF não é compatível com uma interpretação adequada do princípio da subsidiariedade” (ADPF 76/TO, Min. Rel. Gilmar Mendes, j. 13 de fevereiro de 2006, original não grifado). Contra: Agra (2008, p. 124), apesar de inicialmente o autor parecer sustentar o cabimento da ADPF “quando os demais mecanismos não produzirem os efeitos desejados”, ou seja, quando estes não contiverem em si a mesma intensidade que as decisões em ADPF contêm (v. AGRA, 2008, p. 122).

de verificação do § 1º do art. 4º da Lei 9.868/99 não é apenas o do controle abstrato-concentrado (o que representaria uma tese arbitrária, insista-se), mas sim a totalidade dos instrumentos e garantias judiciais existentes – não, porém, para fins de um cabimento por sobreposição a todos demais mecanismos, quando esses falharem (na percepção do interessado, claro).

Considera-se, nessa visão, que mecanismos de controle concreto, individual, com efeitos restritos, não podem ser considerados como mecanismos principais (aptos a sanarem a lesividade de maneira eficaz), afastando a arguição, por desatendimento ao do § 1º do art. 4º da Lei 9.868/99. Não porque o teste da cláusula legal restritiva seja próprio do processo objetivo (corte arbitrário), mas sim porque os mecanismos comuns do controle concreto-difuso não apresentam a “globalidade” mencionada (uma espécie de residualidade, ainda, mas agora uma residualidade qualificada pelos resultados). E isso já pode ser constatado sem precisar aguardar o uso desses mecanismos; basta a mera verificação dos efeitos (sempre concretos e que não eliminam a fonte da lesão, qual seja, o ato normativo³³) das decisões assim proferidas nessas ações comuns. Ou seja, é preciso verificar os mecanismos em termos de produção de efeitos e possibilidade (ou não) de estancar a lesão a preceito fundamental. Não basta, portanto, a existência de mecanismos que combatam a lesão a preceito fundamental. É preciso indagar acerca de sua eficácia, da força e extensão do mecanismo (de sua decisão). Se existem mecanismos concretos (incluindo-se aqui o caso do recurso extraordinário e as ações originárias comuns), mas esses só podem viabilizar o respeito a preceito fundamental para casos ajuizados individualmente, a arguição permanece como solução viável e principal³⁴, em sua distintividade própria do controle abstrato. Há, aqui, nesse sentido, uma relevância da arguição, se se quiser, ou simplesmente um caráter principal da arguição em relação às ações comuns com controle difuso-concreto da lesão a preceito fundamental.

Foi também pioneira, no STF, a voz do Ministro Celso de Mello no realçar que a existência de outros meios processuais (no universo do controle difuso e concentrado), por si só, não basta para que incida a cláusula do § 1º do art. 4º da Lei 9.868/99. Não porque esses outros meios (comuns) devam ser pura e simplesmente (arbitrariamente) desconsiderados no teste da complementaridade ou subsidiariedade, mas exatamente porque é imprescindível que tais instrumentos apresentem real eficácia (alcance jurídico; produção dos resultados

³³ Embora aqui possa haver, no controle concreto, eliminação do ato quando não for normativo, por decisão judicial, o que equipara os efeitos no controle concreto aos efeitos em controle abstrato neste ponto específico, mas permanece o caráter distinto do art. 10, reportada abaixo.

³⁴ Nesse mesmo sentido é a tese de Gilmar Mendes (2007, p. 115).

desejados) em sanar a lesividade para fins de excluírem o cabimento da ADPF. E esse é o sentido do § 1º do art. 4º da Lei 9.868/99 adotado³⁵.

Seguindo essa mesma tese é que o STF, por maioria, admitiu, pioneiramente, a ADPF nº 4, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista em face da MP nº 2019-1, de 20/4/2000 (que dispôs sobre o valor do salário mínimo). De acordo com a tese que prevaleceu, a ADIn por omissão – cabível para contestar a suficiência do salário mínimo –, com sua natureza constitutiva de apenas uma mora legislativa oficial, não seria capaz de tornar efetivo o direito constitucionalmente assegurado (como efetivamente não foi). A ADPF poderia, nesse caso, gerar efeitos para além dos atribuídos pelo art. 103, § 2º, da CF, à ADIn por omissão (dar ciência ao poder competente), resultando em medida de fato eficaz para sanar a lesão impugnada³⁶. Note-se, aqui, o alcance dessa tese acerca do § 1º do art. 4º da Lei 9.868/99, que atinge inclusive no controle abstrato. Admite-se a arguição de descumprimento mesmo havendo outra ação direta (controle abstrato-concentrado), justamente porque seu teste de cabimento está mais fortemente conectado com a eficácia dentro do sistema que a ação em apreço possa oferecer (residualidade, mas qualificada pelo resultado) e não apenas com a presença de outra ação que possa questionar o ato impugnável. Caso a decisão final da outra ação não tenha a mesma expressividade que a decisão em ADPF, essa é cabível.

Nesse sentido, o voto do Min. rel. Cezar Peluso acaba por ser esclarecedor, considerando que o § 1º do art. 4º da Lei 9.868/99 diz respeito a outro instrumento que resolva a questão jurídica com a “mesma efetividade, imediaticidade e amplitude que a própria ADPF”.

Portanto, a ADPF não será apenas mais um dos mecanismos de controle abstrato-concentrado da constitucionalidade dos atos normativos. Percebe-se, desta feita, que a referência, *prima facie* apertada, do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, quanto ao uso da ADPF, pode e deve ser abrandada – como efetivamente vem sendo – pela inserção de outros

³⁵ Nas suas palavras: “(...) o princípio da subsidiariedade não pode – e não deve – ser invocado para impedir o exercício da ação constitucional de arguição de descumprimento de preceito fundamental, eis que esse instrumento está vocacionado a viabilizar, numa dimensão estritamente objetiva, a realização jurisdicional de direitos básicos, de valores essenciais e de preceitos fundamentais contemplados no texto da Constituição da República.

“Se assim não se entendesse, a indevida aplicação do princípio da subsidiariedade poderia afetar a utilização dessa relevantíssima ação de índole constitucional, o que representaria, em última análise, a inaceitável frustração do sistema de proteção, instituído na Carta Política, de valores essenciais, de preceitos fundamentais e de direitos básicos, com grave comprometimento da própria efetividade da Constituição” (ADPF 17 AgRg/AP, rel. Min. Celso de Mello, j. 5 de junho de 2002).

³⁶ ADPF 4, rel. Min. Ellen Gracie, j. 17 de abril de 2002.

elementos, tais como a forma ampla, geral e imediata³⁷ ou modo eficaz e real, ou expressividade da medida comparada com a ADPF para fins de subsidiariedade ou não.

Assim, a ADPF, consoante essa tese, parcialmente já encampada pelo STF (mas não totalmente aclarada) é sempre cabível quando houver a necessidade (interesse público na conformação constitucional do Direito) de um instrumento para combater determinada lesão à Constituição (em seus preceitos fundamentais) que não possa ser combatida (de forma definitiva, amplamente e com o mesmo grau de satisfação) por meio dos demais instrumentos jurisdicionais existentes, por não terem a mesma expressividade (ou impacto) que a ADPF (caso paradigmático da omissão inconstitucional), presente o interesse público nesse tipo de solução.

7. A amplitude específica da decisão em ADPF e seus problemas

Impõe e corrobora a conclusão acima delineada – de que se trata de medida diferenciada dentro do controle abstrato da constitucionalidade – a referência do art. 10, da Lei já mencionada, que, em seu *caput*, determina: “Julgada a ação far-se-á comunicação (...) fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental”. Logo, mais do que apenas promover um controle de constitucionalidade, e declarar que determinado ato normativo viola preceito fundamental (conteúdo corrente do controle de constitucionalidade promovido pelas demais ações diretas), é preciso que a decisão indique também como interpretar e aplicar o preceito fundamental violado. A decisão em ADPF transborda, pois, dos contornos clássicos das decisões em processo objetivo, quanto ao seu núcleo mínimo.

A decisão terá, ainda, eficácia contra todos e efeito vinculante (art. 10, § 3º, da Lei 9.882/99), alcançando, na dicção da lei, “os demais órgãos do Poder Público”, o que tornaria, nesse ponto, a decisão em ADPF, mais ampla que a proferida em ADIn ou ADC, nas quais a vinculação opera “relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”.

Assim, entendida a subsidiariedade, de que se fala genericamente, como sendo especificamente um caso de residualidade qualificada (pelo resultado final e sua expressividade normativa), a ADPF assume caráter principal, jamais secundário (ou subsidiário), por força do *plus* em suas decisões permitido pelo art. 10 referido.

Essa tese (residualidade qualificada) deve ser compreendida em conjunto (e não como opções distintas para um mesmo problema) com a tese da especialidade (campos específicos de incidência para a ADIn e para a ADPF). Isso porque consoante o argumento da especialidade, o recorte opera no âmbito dos preceitos fundamentais. A proteção que se pode

³⁷ Parâmetros sustentados por Gilmar Mendes (2007, p. 114).

promover por meio da ADPF é apenas em relação aos preceitos fundamentais. Nesse sentido, a conclusão final acaba por ser reconduzida à ideia inicial aqui exposta de ter a ADPF caráter principal, inclusive em relação à ação direta (particularmente por força do diferencial presente na decisão a ser prolatada em ADPF, que extravasa os limites estritos do controle abstrato de constitucionalidade desenvolvido, no Brasil, por meio da ADIn)³⁸.

8. Considerações finais

A fim de contribuir para uma reflexão mais detida acerca do conteúdo do § 1º do art. 102 da Constituição da República, este estudo buscou iluminar os principais traços conferidos à ADPF pelo constituinte originário e destacar as interpretações que emergiram a partir da Lei de regência.

Para evidenciar a importância conferida pela Constituição Federal à ADPF, a principal preocupação, aqui, foi a elaboração de uma consistente análise comparativa entre arguição de descumprimento de preceito fundamental e ação direta de inconstitucionalidade. Tendo em vista que cada um dos instrumentos possui campo próprio e específico de incidência, mais uma vez restou confirmada a pertinência da tese da especialidade do instituto da ADPF (cf. TAVARES, 2001, p. 248). E é em nome da especialidade e da essencialidade deste instrumento que cai por terra o argumento, sustentado na maioria dos manuais de Direito Constitucional, segundo o qual haveria uma sobreposição desnecessária entre ADPF e ação direta de inconstitucionalidade (por ação, por omissão e mesmo interventiva). Ao contrário, a ADPF abarca, conforme se demonstrou, esfera de incidência diversa e exclusiva, além de ensejar efeitos diversos daqueles presentes nas decisões de ADIn.

Ademais, demonstrou-se que a ADPF é uma das garantias ofertadas pela Carta Magna para sua própria proteção e tem, em decorrência da sua natureza e função, aplicabilidade imediata.

Resta claro, por fim, que, conforme destacado no subitem 6.2.1, a hermenêutica mais engajada com o nível de abertura proposto pela Constituição e a busca por uma tutela efetiva da supremacia constitucional permite a leitura de que sempre – *absolutamente sempre* – que houver violação de preceito constitucional fundamental, a medida de controle abstrato-concentrado deva ser a ADPF.

Ao lado dessa construção teórica acerca do alcance e posição do instituto, o presente trabalho procurou contemplar a ADPF em sua evolução, desde sua rejeição parcial preliminar, pelo STF e pela doutrina em geral, até sua transformação em um dos principais mecanismos

³⁸ Tese que defendi desde o primeiro momento: v. Tavares (2001, p. 236-49).

do Direito brasileiro de combate às violações perpetradas contra os principais comandos constitucionais. Particularmente, pôde-se constatar a dificuldade, ainda atual, em torno do significado e aplicação prática do critério da subsidiariedade. Esse critério tem sido objeto de grande atenção recente por parte de alguns ministros do STF e de muitos doutrinadores, no sentido de superar a visão mais restritiva inicial, que apenas considerava cabível a ADPF se outra medida judicial não se apresentasse como viável. Mais recentemente, essa evolução acerca do sentido da subsidiariedade está a contribuir para a maximização do uso da ADPF, reconduzindo o instituto ao eixo principal que a Constituição já havia lhe traçado.

Referências bibliográficas

AGRA, Walber de Moura. *Aspectos controvertidos do controle de constitucionalidade*. Salvador: JusPODIVM, 2008.

ANDRADE FILHO, Edmar Oliveira. *Controle de constitucionalidade de leis e atos normativos*. São Paulo: Dialética, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRESSAN, Sílvio. Projeto Inibe Ações Contra Executivo, *O Estado de São Paulo*, 26 dez. 1997, p. A5.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Livr. Almedina, 1993.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DIMOULIS, Dimitri. Redundâncias e Silêncios Constitucionais no exemplo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. *Aspectos atuais do controle de constitucionalidade no Brasil*. p. 79-99.

MELLO, Aymoré. A Aplicação do efeito vinculante / Súmula vinculante no sistema de controles da constitucionalidade brasileiro: as Pec's 500/97 (PEC 54/96-SF) e 517/97. In: *A Reforma do Poder Judiciário*.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3-12-1999*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Arguição de descumprimento de preceito fundamental (I). *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, nº 7, dez./1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/revista>>.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NOGUEIRA DA SILVA, Paulo Napoleão. *A evolução do controle da constitucionalidade e a competência do Senado Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. Controle de Constitucionalidade das Leis no Brasil. In: COLTRO, Antônio Carlos Mathias (coord.). *Constituição Federal de 1988: Dez Anos 1988-1998*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 1999. Bibliografia: p. 265-294.

ROTHENBURG, Walter Claudius, In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (coords.). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análises à luz da Lei 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*. Uma nova crítica do Direito. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. *Tratado da arguição de preceito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2001.

TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius (coords.). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análises à luz da Lei 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. *Aspectos atuais do controle de constitucionalidade no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

USERA, Raúl Canosa. *Interpretación constitucional y fórmula política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.