



SENADO FEDERAL
INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB

FREDERICO MARTINS ENGEL

A COMPETÊNCIA DO SENADO FEDERAL PARA SUSPENDER A EXECUÇÃO DE
NORMAS DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL:
(IN)OCORRÊNCIA DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

Brasília
2018

FREDERICO MARTINS ENGEL

A COMPETÊNCIA DO SENADO FEDERAL PARA SUSPENDER A EXECUÇÃO DE
NORMAS DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL:
(IN)OCORRÊNCIA DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Análise de Constitucionalidade realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade

Área de Concentração: Direito

Orientador: Professor Mestre Victor Aguiar Jardim de Amorim

Brasília
2018

FREDERICO MARTINS ENGEL

**A COMPETÊNCIA DO SENADO FEDERAL PARA SUSPENDER A EXECUÇÃO DE
NORMAS DECLARADAS INCONSTITUCIONAIS PELO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL:
(IN)OCORRÊNCIA DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL**

Trabalho apresentado ao Instituto Brasileiro de Brasília - ILB como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação Lato Sensu, na área de Análise de Constitucionalidade.

Orientador: Prof. Mestre Victor Aguiar Jardim de Amorim

Brasília, 24 de setembro de 2018.

Banca Examinadora

Prof. Mestre Victor Aguiar Jardim de Amorim

Prof. Mestre Luciano Henrique da Silva Oliveira

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo realizar uma análise empírica, doutrinária e jurisprudencial sobre o art. 52, inciso X, da Constituição Federal, que atribui ao Senado Federal competência para suspender normas declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de controle difuso de constitucionalidade, com o escopo de verificar a existência de mutação constitucional do referido dispositivo, no sentido de se entender que a competência atribuída ao Senado seja apenas a de dar publicidade às referidas decisões do Supremo. Para o desenvolvimento do trabalho, foi analisada a doutrina sobre o tema, a jurisprudência do STF e Ofícios “S” remetidos pela Suprema Corte ao Senado Federal, mediante as quais se comunica a declaração de inconstitucionalidade de norma em sede de controle concreto, especialmente para que se possa trazer elementos e argumentos adequados para responder os problemas elencados acima. Realizou-se, dentro da dogmática jurídica, uma pesquisa jurídica descritiva, utilizando a dogmática analítica para o desenvolvimento do trabalho, tendo em vista a necessidade de se estabelecer conceitos básicos do conhecimento jurídico, bem como a dogmática empírica, vez que foram apreciadas decisões emanadas do STF, e proposições que tramitam ou tramitaram perante o Senado Federal. Concluiu-se pela inocorrência de mutação do mencionado dispositivo constitucional.

Palavras-Chave: controle de constitucionalidade difuso; mutação constitucional; Senado Federal; Supremo Tribunal Federal;

ABSTRACT

The present work aims to make an empirical, doctrinal and jurisprudential analysis on art. 52, X, of the Federal Constitution, which gives the Federal Senate competence to suspend rules declared unconstitutional by the Federal Supreme Court in a diffuse control of constitutionality (judicial review), in order to verify the existence of a constitutional change in the sense that the Senate should only have competence to publicize the decisions of the Supreme Court. For the development of the work, the doctrine on the subject, the jurisprudence of the STF and Ofícios "S" sent by the Supreme Court to the Federal Senate were analyzed, through which it communicates the declaration of unconstitutionality of norm through diffuse control, especially for that adequate elements and arguments can be brought to bear on the problems listed above. Within legal dogmatics, a descriptive juridical research was carried out, using analytical dogma for the development of the work, considering the need to establish basic concepts of legal knowledge, as well as empirical dogmatics, analyzing decisions emanated from the STF, as well as from proposals concluded or in analysis before the Federal Senate. It is concluded that there is no mutation of the aforementioned constitutional text.

Key words: judicial review; diffuse control of constitutionality; constitutional mutation; Federal Senate; Federal Court of Justice;

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SISTEMA DE CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE CONCRETA NO BRASIL	11
1.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....	11
1.2 CARACTERÍSTICAS E CONFORMAÇÃO NORMATIVA DE ACORDO COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015.....	16
1.3 EFEITOS DA DECISÃO FINAL.....	21
2. O CONTROLE JUDICIAL DA CONSTITUCIONALIDADE CONCRETA NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	25
2.1 AS TEORIAS DA ABSTRATIVIZAÇÃO E DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES.....	25
2.2 A TESE DA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL NO STF	29
3. O PAPEL DO SENADO FEDERAL NO CONTROLE JUDICIAL DA CONSTITUCIONALIDADE CONCRETA....	39
3.1 HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DA PREVISÃO DA COMPETÊNCIA DO SENADO FEDERAL (1934-1988).....	39
3.2 FORMALIDADES E PROCEDIMENTOS DE ACORDO COM O REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL (RISF).....	42
3.3 O EFETIVO COMPORTAMENTO INSTITUCIONAL DO SENADO FEDERAL SOB A ÉGIDE DA CF/1988.....	47
4. DISCUSSÃO ACERCA DA TESE DA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL.....	53
4.1 PANORAMA DOUTRINÁRIO.....	53
4.2 ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS E FUNDAMENTOS DA DECISÃO ADOTADA PELO STF NA RECLAMAÇÃO Nº 4.335/AC.....	56
CONCLUSÃO.....	62
REFERÊNCIAS.....	65
APÊNDICE.....	67

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988 adotou o sistema misto de controle de constitucionalidade. É chamado misto pois contempla o sistema inspirado no direito americano, bem como o adotado na Europa, valendo-se de ambos para permitir que as normas do direito brasileiro sejam confrontadas com a Constituição, a fim de verificar sua adequação ao texto constitucional.

Nesse sentido, André Ramos Tavares ressalta que, quanto ao número de órgãos competentes para realizar o controle de constitucionalidade de normas, o controle pode ser denominado concentrado ou difuso (TAVARES, 2004, p. 46), sendo o primeiro utilizado quando o controle é feito por apenas um órgão e o segundo quando mais de um órgão é autorizado a fazê-lo.

Juntamente com o controle difuso, no que toca o seu objetivo, o sistema americano utiliza-se do controle concreto de constitucionalidade, tendo em haja vista que a análise da adequação do texto da norma face a constituição é realizada no processo subjetivo, ou seja, no curso da ação submetida à jurisdição do Estado para solução de lide existente entre as partes (TAVARES, 2004, p. 46).

Nesse sentido, esse controle também pode ser denominado incidental, porquanto não é o objeto principal da lide. “A questão da constitucionalidade é solucionada como pressuposto para a resolução da causa propriamente dita” (TAVARES, 2004, p. 46).

Quanto ao sistema europeu, o controle de constitucionalidade, quanto ao objetivo, é abstrato. Isso porque não há partes na análise submetida ao Tribunal Constitucional, não há lide a ser resolvida pela corte, mas suscita-se a violação, em tese, da Constituição por parte da norma.

Há uma teoria, suscitada não somente na doutrina, mas já defendida no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que as decisões proferidas pelo Tribunal declarando a inconstitucionalidade de normas devem possuir efeitos *erga omnes*, mesmo aquelas oriundas do controle difuso de constitucionalidade. A objetivação do controle difuso ganha força na medida em que permite que as decisões do STF que declaram a inconstitucionalidade de normas passem a extrapolar o limite do processo no qual foi proferida.

Uma das justificativas para adoção de tal teoria é a ocorrência de mutação constitucional do art. 52, inc. X, da CF, no sentido de que ao Senado Federal não mais caberia suspender a execução de norma declaradas inconstitucionais pelo STF, mas apenas dar publicidade a elas.

Nesse sentido, diante do comportamento institucional do Senado Federal sob a égide da Constituição Federal de 1988 e tendo em vista o postulado da separação entre os Poderes, emerge a pergunta-problema da presente pesquisa: em que medida é possível se afirmar a ocorrência de mutação constitucional quanto à competência prevista no art. 52, inciso X, da CRFB, acerca da compreensão da imprescindibilidade da atuação positiva da Casa Alta para a extensão *erga omnes* dos efeitos das decisões prolatadas pelo STF em sede de controle concreto de constitucionalidade?

A fim de verificar a plausibilidade da ocorrência de mutação do texto do referido dispositivo, na presente monografia analisar-se-á especificamente o controle concreto-difuso de constitucionalidade, julgados do STF que tenham tratado sobre o tema, os Ofícios “S” encaminhados pelo STF ao Senado Federal, comunicando a declaração de inconstitucionalidade em sede de controle incidental, bem como as manifestações da doutrina. Ademais, a fim de contextualizar historicamente o instituto, faz-se necessário pesquisar os debates das Assembleias Constituintes, com a finalidade de se esclarecer as razões que levaram os constituintes a adotar a fórmula apresentada no art. 52, inc. X, da Carta Magna.

A hipótese de trabalho seria a possibilidade de se concluir que não houve mutação constitucional, obstaculizando eventual interpretação extensiva do texto do art. 52, X, da CF, e impossibilitando que o STF confira efeitos além das partes às decisões em que reconheça a inconstitucionalidade de determinada norma em sede de controle concreto.

Assim, poder-se-ia aventar a eventualidade de o STF estar suprimindo competência do Senado Federal expressamente prevista na CF, violando a literalidade do dispositivo constitucional e, conseqüentemente, a separação de poderes, atribuindo a si faculdade não prevista no art. 102 da CF.

Nesse sentido, é de suma importância a análise da atuação do Senado Federal, especialmente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com o fim de analisar se o SF vem exercendo plenamente a competência que lhe foi atribuída pelo constituinte originário ou se a Casa tem sido omissa na apreciação dos julgados emanados da Suprema Corte e submetidos ao seu crivo.

Por meio dessa análise, poder-se-á verificar a utilidade que o Senado Federal vem dando ao instrumento constitucional, de modo a que se possa aferir sua importância no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro.

Nesse contexto, investigar se o Senado acolhe ou não a decisão do STF, bem como as razões que o motivam, em muito pode ajudar na compreensão de sua efetividade e justificar sua manutenção ou exclusão do sistema.

Inicialmente o trabalho discorrerá sobre o controle de constitucionalidade realizando uma análise histórica do instituto, desde a Constituição de 1891 até a Constituição de 1988. No primeiro capítulo será analisada a atual conformação normativa do controle de constitucionalidade, tanto na Constituição, quanto no Código de Processo Civil (CPC). Além disso, serão aferidos os efeitos da decisão mediante a qual realiza-se o referido controle, para que se possa ter embasamento teórico para o segundo capítulo.

Assim, a segunda parte do trabalho analisará as teorias da abstrativização e da transcendência dos motivos determinantes, de modo a buscar compreender tais institutos e verificar a viabilidade de sua utilização nos casos em que o STF declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de determinadas normas.

Também será feito um panorama doutrinário e jurisprudencial do instituto da mutação constitucional, um dos pilares da teoria em se baseiam os que intentam alterar o texto do art. 52, inciso X, da Constituição.

Posteriormente, abordar-se-á o tema do controle exercido pelo Senado Federal se ele tem efetivamente exercido a competência que lhe foi outorgada pela Constituição Federal. Para tanto, será analisado como esse controle foi tratado nas Constituições brasileiras, o histórico da atuação do Senado Federal na suspensão de normas declaradas inconstitucionais pelo STF em sede de controle difuso e o procedimento de análise pelo Senado, regrado pelo seu Regimento Interno.

Será feita, ainda, análise de proposições que tramitam ou tramitaram perante o Senado e que tratam do tema, com o intuito de verificar sua adequação aos julgados do STF, e possível existência de omissões por parte daquela casa legislativa.

No último capítulo, tratar-se-á especificamente a tese da mutação constitucional eventualmente ocorrida no art. 52, inc. X, da CF, bem como os argumentos levantados quando do julgamento da Reclamação nº 4.335/AC pelo STF.

Ao final, será apresentada a conclusão do trabalho e a bibliografia utilizada para o seu desenvolvimento.

Para o desenvolvimento do trabalho, será necessária análise da doutrina, da jurisprudência do STF e dos Ofícios “S” remetidos pela Suprema Corte ao Senado Federal, por meio dos quais se comunica a declaração de inconstitucionalidade de norma mediante controle

concreto, especialmente para que se possa apresentar elementos e argumentos adequados para responder as questões anteriormente elencadas.

Dentro da dogmática jurídica, será realizada uma pesquisa jurídica descritiva, utilizando a dogmática analítica para o desenvolvimento do trabalho, tendo em vista a necessidade de se estabelecer conceitos básicos do conhecimento jurídico, bem como a dogmática empírica, vez que analisar-se-ão decisões emanadas do STF e proposições que tramitam ou tramitaram perante o Senado Federal.

Nesse contexto, far-se-á um exame da bibliografia brasileira que aborda o tema, bem como de obras estrangeiras que venham a dar suporte às teorias aqui elencadas, a fim de enriquecer os argumentos referentes a cada uma das posições.

O levantamento de proposições perante o Senado Federal se dará mediante utilização de pesquisa realizada pela turma de 2018 do curso de pós-graduação *latu sensu* em Análise de Constitucionalidade, do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), realizada no sistema de busca de proposições disponível no site da casa, em que serão pesquisados os Ofício “S” e Projetos de Resolução do Senado, cuja ementa contenha os termos “inconstitucionalidade” e “artigo 52, inciso X”.

1. CONSIDERAÇÕES ACERCA DO SISTEMA DE CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE CONCRETA NO BRASIL

1.1 Aspectos históricos

Convencionou-se que o controle de constitucionalidade concreto surgiu nos Estados Unidos, oriundo da decisão proferida pela *Supreme Court* no caso *Marbury v. Madison*.

Contudo, há relatos de diversos casos em que cortes do *common-law* optaram por fazer, de algum modo, uma análise de conformidade entre a lei e a Constituição.

Quanto ao tema, Georges Abboud elenca um dos primeiros casos em que é possível extrair de uma decisão judicial o embrião do que viria a se tornar o *judicial review* (ABBOUD, 2016, p. 516).

Segundo o autor, no caso denominado *Bonham's case*, Thomas Bonham, tendo estudado medicina em Cambridge, requereu ao Colégio de Médicos de Londres o direito de administrar medicamentos, entretanto, o pedido foi negado e sua prisão determinada, pois exerceu a profissão sem a devida autorização (ABBOUD, 2016, p. 517).

Thomas Bonham recorreu, então, ao Tribunal *Common Pleas*, que decidiu favoravelmente a ele, sob o argumento de que o Colégio de Médicos não poderia decretar a prisão daqueles que, sem a licença do colégio, praticassem a medicina de maneira adequada. Entendeu-se que, a esses, somente poderia ser aplicada multa. Ademais, de acordo com a decisão, a pena de prisão somente seria cabível àqueles que exercessem erroneamente a medicina (ABBOUD, 2016, p. 518).

Essa foi a lide apresentada ao Tribunal para julgamento. Contudo, segundo Abboud, na hipótese relatada, o tema da constitucionalidade foi enfrentado de forma tangencial pelo juiz relator Edward Coke, ou seja, *obiter dictum*. Isso porque o magistrado, ao decidir, afirmara que a permissão para que o Colégio pudesse impor penalidades a quem praticasse a medicina sem licença era “contraditória e absurda (*repugnant*), uma vez que permitiria que o Colégio de Médicos fosse ao mesmo tempo juiz e parte no processo, o que violaria princípios jurídicos do *commom law*.” (ABBOUD, 2016, p. 519).

Nos Estados Unidos, conforme explicitado, *Marbury v. Madison* é certamente a primeira decisão em que houve a declaração de nulidade de uma lei aprovada pelo Congresso americano. Ressalte-se, contudo, situações anteriores em que determinada lei foi colocada sob o crivo da análise de compatibilidade com a Constituição Americana, como, por exemplo, o caso *Hylton v. Estados Unidos*, em 1796 (WOLFE, 1991, p. 115).

Nesse caso, discutiu-se a instituição de um imposto federal sobre carruagens para o transporte de pessoas. O núcleo da lide era a constitucionalidade do tributo, onde questionava-se a possibilidade de o Congresso ter extrapolado suas competências ao instituir imposto direto que não levava em consideração a população de cada estado, contrariando expressamente a Constituição Norte Americana (WOLFE, 1991, p. 61) (CONTINENTINO, 2016, p. 126).

“Porque a lei lhe pareceu elaborada no exercício da atribuição constitucional do Congresso e, por conseguinte, não estivesse configurada uma manifesta inconstitucionalidade, Chase concluiu ser infrutífero enfrentar o tópico sobre a competência da Suprema Corte para declarar a lei inconstitucional” (CONTINENTINO, 2016, p. 126).

Continentino e Wolfe elencam outros casos em que é possível extrair das decisões elementos que se tornariam embriões do *judicial review* consagrado no caso *Marbury v. Madison*. Dessa forma, não se pode concluir, conforme destaca Continentino, que a instituição do *judicial review* se deve “à ação exclusiva de uma única pessoa ou de uma decisão isolada, de modo que se constatará que existiram importantes precedentes a *Marbury*, que lhe criaram um ambiente institucional favorável” (CONTINENTINO, 2016, p. 116).

Quando do julgamento do caso *Marbury v. Madison*, consagrou-se a supremacia da Constituição, devendo essa ser respeitada pelas demais normas diante de sua característica de *paramount law*, ou seja, a mais importante de todas. Em razão disso, fixou-se que caberia ao Poder Judiciário o dever de fiscalizar as normas aprovadas pelo Legislativo, a fim de verificar sua compatibilidade com o texto constitucional (ABBOUD, 2016, p. 523).

Tal como ocorrida os exemplos acima citados, e como é regra geral do controle de constitucionalidade difuso, a decisão proferida no caso *Marbury v. Madison* analisou a norma pela via incidental, não do mérito. Assim sendo, Marshall, ao invés de atacar o objeto da lide submetida à análise da Suprema Corte, invocou questão prejudicial que impedia o Tribunal de julgar a causa.

Marshall entendeu que a lei que autorizava a submissão do pedido diretamente à Suprema Corte padecia de inconstitucionalidade, existindo conflito entre o *Judiciary Act* e a Constituição Americana. De acordo com a decisão, o Legislativo não poderia ter dado à Corte a atribuição de jugar originariamente a ação, em flagrante contrariedade ao texto constitucional, pois ela não previa tal possibilidade. Alegou que, se o Congresso pudesse alterar a competência outorgada pela Constituição por meio de simples lei, esta perderia o seu sentido e seria um texto supérfluo, sua supremacia tornar-se-ia mera ficção. (ABBOUD, 2016, p. 523)

No Brasil, a primeira constituição foi a de 1824, a Constituição do Império do Brasil. Nela não havia qualquer forma de controle judicial de constitucionalidade. Isso porque

não se concebia a possibilidade de interferência do Poder Judiciário e, portanto, a Constituição atribuiu ao próprio Legislativo a guarda da Carta Magna.

Somente a partir da Constituição Provisória, Decreto nº 510 de 1890, que o Supremo Tribunal Federal passou a ter competência para julgar recursos que visavam “contestar a validade de leis ou actos dos governos dos Estados em face da Constituição”. (TAVARES, 2004, p. 49)

No mesmo sentido, o Decreto nº 848, de 1890, que além de prever a possibilidade do STF julgar os mencionados recursos, passou a permitir que o STF analisasse recursos que questionassem determinada interpretação de preceito constitucional.

Por sua vez, a Constituição de 1891 já trazia em seu texto, no art. 59, a determinação para que o Supremo Tribunal apreciasse recursos, contra decisões de tribunais estaduais, que contestassem a validade de leis ou de atos dos governos estaduais face a Constituição Federal, quando tais decisões considerassem válidas as leis ou atos impugnados.

Necessário informar que, quando da edição da Constituição de 1934, houve grande debate acerca da possibilidade de se conferir aos demais tribunais a competência para declaração de inconstitucionalidade de normas, bem como da melhor forma de introduzir esse controle na nova constituição.

Destaca-se que os autores do anteprojeto tiveram ainda alguma insegurança sobre a possibilidade de se atribuir ao Judiciário o exercício de maior protagonismo, porquanto poderia acarretar em eventual abuso do poder de invalidar atos dos demais Poderes. Havia, ainda, o problema concernente à repetitividade das decisões, oriundo da Constituição de 1891, haja vista que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal em controle de constitucionalidade produzia efeitos apenas entre as partes, o que ensejava um grande número de decisões sobre a mesma lei ou ato impugnado (WILLEMANN, 2014, p. 81).

Trata-se, portanto, do reconhecimento de que a simples importação do sistema norte americano de *judicial review* era falho, pois não existia no país a figura do *stare decisis*, que é fortemente respeitada no *common law*, e que consiste em decisão cuja observância é obrigatória pelos demais órgãos do Poder Judiciário.

Assim, um dos problemas que se buscava solucionar era o estabelecimento de uma fórmula apta a conferir eficácia mais abrangente às decisões da Suprema Corte que reconheçam a inconstitucionalidade de determinada norma. (WILLEMANN, 2014, p. 81)

Ainda durante os debates sobre o anteprojeto que seria apresentado à Constituinte de 1933, Willeman narra que o jurista João Mangabeira, um dos membros da comissão

encarregada de elaborar o anteprojeto de Constituição, propôs que ao Presidente que fosse dada a incumbência de analisar a decisão emanada do Supremo Tribunal e decidir sobre a revogação da norma declarada inconstitucional. Em caso de discordância com a decisão, o Presidente submeteria o tema à Assembleia Nacional, que poderia concordar ou discordar da decisão do judicial, devendo, em caso de discordância, submetê-la a plebiscito popular. (WILLEMAN, 2014, p. 82)

Ademais, o jurista sugeriu implementar um sistema que evitasse a declaração de inconstitucionalidade de ato normativo por maioria simples da composição do Tribunal. Em razão disso, propôs que somente por decisão de dois terços da Corte Suprema poderia a lei ser declarada nula. Tal exigência impediria que uma lei, aprovada pelo Parlamento e sancionada pelo Presidente, fosse extirpada do ordenamento jurídico por maioria simples, ou seja, sem que o próprio Supremo tivesse total convicção de sua inconstitucionalidade (WILLEMAN, 2014, p. 82).

Nas palavras de Willeman,

a fórmula original de João Mangabeira solucionava os dois problemas fundamentais apresentados pela experiência do *judicial review* durante a Constituição de 1891: além de viabilizar a eficácia *erga omnes* por meio da "revogação" da lei inconstitucional pelo Presidente da República, ainda estabelecia claramente uma "válvula de segurança" contra eventual protagonismo ou exclusividade do Poder Judiciário na busca pelo significado da Constituição, compartilhando a tarefa com os demais poderes orgânicos do Estado. E, na hipótese de conflito entre eles, a função moderadora competiria à própria cidadania, mediante a convocação de um plebiscito. (WILLEMAN, 2014, p. 82)

Contudo, tais sugestões não foram totalmente acolhidas pela comissão encarregada de elaborar o anteprojeto: permaneceu o quórum de dois terços, mas foi adotada solução diversa para a questão a amplitude de sua eficácia. Conforme o texto adotado pela comissão, após decisão do Tribunal pela inconstitucionalidade da lei ou ato, qualquer pessoa que se encontrasse na mesma situação deveria valer-se de “remédio judiciário instituído para a garantia de todo o direito certo e incontestável”, qual seja, mandado de segurança (WILLEMAN, 2014, p. 84).

De outro lado, foi instituído prazo para que se pudesse questionar a constitucionalidade da norma. De acordo com o texto do anteprojeto, somente se poderia arguir a inconstitucionalidade da lei nos cinco primeiros anos de vigência, sendo vedada a reclamação após esse prazo. (WILLEMAN, 2014, p. 85)

Não obstante, tais propostas não prosperaram e foram amplamente modificadas pela Assembleia Constituinte de 1933 porque, em primeiro lugar, considerou-se que a proposta de impor prazo para impugnação de norma inconstitucional deveria ser suprimida. Ademais,

reduziu-se o quórum necessário para a declaração da inconstitucionalidade da norma, que passou a ser de maioria absoluta (WILLEMAN, 2014).

Também se abandonou a ideia de utilização do mandado de segurança para aplicação da decisão do Supremo Tribunal para todos, tendo em vista que foi atribuída ao Senado Federal a competência para conceder essa eficácia *erga omnes*. Por fim, foi instituída a ação interventiva, considerada a primeira hipótese de controle concentrado de constitucionalidade limitado a questões federativas, quando houvesse, por parte de um estado, violação de princípios constitucionais, entre eles, a forma republicana, a separação de poderes e a autonomia de Municípios (BARROSO, 2012).

A Constituição de 1937, por sua vez, manteve, em seu art. 96, a necessidade de quórum qualificado para que o Tribunal pudesse determinar a inconstitucionalidade de norma, exigindo, para tanto, a maioria absoluta de sua composição.

Contudo, trouxe uma inovação em seu parágrafo único, ao conferir nova competência ao Presidente da República, permitindo que, nos casos em que determinada lei fosse declarada inconstitucional, mas necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, ele submetesse novamente a norma à apreciação do Poder Legislativo. Nessas hipóteses, caso fosse validada por 2/3 de votos em cada uma das Câmaras, tornar-se-ia inexistente a decisão do Tribunal (BRANCO e MENDES, 2017, p. 993).

No tocante à Constituição de 1946, quanto ao controle concreto, seu texto previu, no art. 64, a competência do Senado Federal para suspender as leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (STF), manteve a exigência de quórum de maioria absoluta de seus membros para que se pudesse declarar a inconstitucionalidade de norma. Acrescente-se que o art. 200 previu a possibilidade de o STF julgar Recursos Extraordinários em que fosse questionada a validade de lei federal em face da Constituição, conforme art. 101 (BRANCO e MENDES, 2017, p. 994).

Com relação à Constituição de 1967, Tavares explicita que seu texto não trouxe grandes inovações quanto ao controle de constitucionalidade. Destaca que foi com a Emenda à Constituição nº 7, de 1977 que passou a “haver uma referência expressa ao órgão Especial dos Tribunais de Justiça do Estados, com atribuições do Tribunal Pleno, para fins de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei, observado o quórum especial” (TAVARES, 2004, p. 50)

Portanto, com o exposto, tem-se um relato do surgimento do controle difuso-concreto de constitucionalidade no Brasil. Passa-se, agora, a analisar sua atual configuração no sistema jurídico positivo.

1.2 Características e conformação normativa de acordo com a Constituição Federal de 1988 e o Código de Processo Civil de 2015

Atualmente, a Constituição tem no Supremo Tribunal Federal o seu principal guardião. Com efeito, o art. 102 da Carta Magna impõe ao STF que julgue originariamente as ações declaratórias de constitucionalidade e diretas de inconstitucionalidade, mas, seguindo a tradição das constituições anteriores, prevê que a Suprema Corte julgue, “mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida” declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal e julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição.

Com relação ao modelo de controle difuso de constitucionalidade brasileiro, é certo que inexiste na Constituição vigente qualquer dispositivo que permita aos magistrados o exercício do poder de deixar de aplicar normas que entendam estar em conflito com os ditames da Carta Magna (TAVARES, 2004, p. 51).

O que se pode afirmar, com base no art. 102, III, d, da CF é, vez que o dispositivo dá ao STF competência para julgar recurso extraordinário manejado contra decisão que declare a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, é lógico que as instâncias inferiores podem declarar a inconstitucionalidade de normas. De outro lado, tal afirmação é corroborada pela previsão, no art. 97 da CF, de que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público” (TAVARES, 2004, p. 51).

No tocante ao *quórum*, deve-se ressaltar que não se pode confundir a declaração por maioria absoluta com a presença da maioria absoluta. A segunda refere-se à quantidade de membros do Tribunal que estão participando da sessão, que corresponderia à metade mais um dos membros do Pleno ou órgão especial do Tribunal. A primeira significa que, do total de membros, a metade mais um deve votar favoravelmente à declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo. Somente dessa forma é possível atender ao comando insculpido no art. 97 da CF (THEODORO JR, 2016).

Qualquer tribunal pode declarar inconstitucional determinada lei federal, respeitados os requisitos constitucionais elencados no art. 97, sendo que essa manifestação terá

efeitos somente para as partes do processo. “De maneira alguma, um acórdão de tribunal inferior ao STF anulará lei federal por inconstitucionalidade, com eficácia *erga omnes*.” (THEODORO JR, 2016, p. 832).

Cumprе ressaltar que a Constituição exige que a declaração de inconstitucionalidade seja sempre feita pelo órgão pleno ou especial, que deverá decidir pela maioria absoluta de seus membros. Trata-se da chamada cláusula de reserva de plenário, ou *full bench*. Assim, defende Theodoro Jr., que deverá haver a convocação própria dos órgãos elencados na CF, para que possam analisar a arguição incidental de inconstitucionalidade (THEODORO JR, 2016, p. 833).

Nesse sentido, determina o art. 948 do Código de Processo Civil (CPC), Lei 13.105, de 2015, ao estabelecer que o incidente de arguição de inconstitucionalidade seja submetido ao plenário do tribunal ou ao órgão especial, se existir, caso a turma ou câmara decida pelo acolhimento da arguição.

No caso dos órgãos especiais, a CF autoriza, em seu art. 93, que nos Tribunais com mais de vinte e cinco membros, as atribuições administrativas e jurisdicionais do pleno sejam exercidas por um órgão especial, composto de no mínimo onze e no máximo de vinte e cinco membros.

Entretanto, o CPC determina que não é necessária a submissão da arguição ao plenário ou ao órgão especial quando já houver pronunciamento destes ou do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Logo, os órgãos fracionários do Tribunal que forem competentes para o julgamento do recurso da ação originária, poderão reafirmar a inconstitucionalidade da norma, sem suscitar o incidente de arguição de inconstitucionalidade (THEODORO JR, 2016).

No que diz respeito aos juízes singulares, o STF entende que é inaplicável a exigência do art. 97 da CF, porquanto destinada apenas a órgãos colegiados. O Ministro Joaquim Barbosa corroborou esse entendimento, ao defender, na Reclamação nº 14.889/SP, que “o art. 97 da Constituição e a SV 10 são aplicáveis ao controle de constitucionalidade difuso realizado por órgãos colegiados.” Afirmou ainda o Ministro relator da Reclamação, que “o controle de constitucionalidade incidental, realizado pelos juízes singulares, independe de prévia declaração de inconstitucionalidade por tribunal. A tese exposta na inicial equivaleria à extinção do controle de constitucionalidade”.

Outra questão interessante foi a que motivou a edição da Súmula Vinculante nº 10, na qual o STF consagrou o entendimento de que viola a cláusula de reserva de plenário (CF,

artigo 97) “a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.”

A necessidade desse enunciado decorreu do fato de que determinados Tribunais não declaravam a inconstitucionalidade de norma, mas simplesmente afastavam a aplicação de dispositivo legal com base em violação constitucional, sem submeter o tema à apreciação do pleno ou do órgão especial.

Situação distinta ocorre quando o Tribunal utiliza a técnica de interpretação conforme a Constituição, onde não se afasta a incidência de determinada lei, mas apenas confere a interpretação mais adequada à Constituição Federal (ABBOUD, 2016, p. 531).

Desse modo, a interpretação conforme a Constituição embasa-se na não declaração da inconstitucionalidade de um preceito normativo, enquanto este puder ser interpretado em conformidade com o texto constitucional. A interpretação conforme a Constituição não afasta a incidência do texto interpretado do caso concreto, trata-se de decisão que não desaplica a lei, ou seja, não é decisão de inconstitucionalidade. Por consequência, sua utilização pode ser feita sem a necessidade de se atender à reserva de plenário, prevista no art. 97 da CF/1988. (ABBOUD, 2016, p. 533)

Também suscita questionamentos quanto à necessidade de obediência à cláusula de reserva de plenário para as decisões que declaram a inconstitucionalidade de norma sem que haja redução de texto. Sobre o tema, Abboud destaca que tais decisões não atacam “o texto da lei, não retira o ato normativo do ordenamento jurídico, conseqüentemente, em regra, não deve ser suscitado o incidente de inconstitucionalidade” (ABBOUD, 2016, p. 534).

Ainda em relação ao incidente de arguição de inconstitucionalidade, não se pode olvidar que o julgamento da matéria submetida ao pleno ou órgão especial do Tribunal é feito em sede de controle abstrato. Conforme leciona Theodoro Jr., não há, nesses casos, efeito devolutivo da matéria fática, tampouco o exame de temas que não a própria análise da constitucionalidade da norma. “O tribunal, no entanto, não fica adstrito aos fundamentos atribuídos à pretensa inconstitucionalidade pelo suscitante do incidente.” (THEODORO JR, 2016, p. 836).

Trata-se, portanto, de hipótese na qual o controle realizado é difuso e abstrato. Difuso pois feito por Tribunal distinto da corte Suprema e abstrato porque a análise feita pelo órgão é totalmente desvinculada do caso concreto (CAVALCANTE FILHO, 2017, p. 288).

Uma vez proferida a decisão na arguição, os órgãos fracionários do Tribunal deverão obedecer o entendimento, que consistirá em “premissa inafastável da solução que a Turma ou Câmara vier a dar” (THEODORO JR, 2016, p. 836).

No que tange às vias pelas quais o STF atua, conforme dicção do art. 102, inciso III, da CF, é correto afirmar que, via de regra, o controle concreto de constitucionalidade é exercido quando o Tribunal for provocado por meio de recurso extraordinário.

Sobre esse recurso, Abboud destaca que o STF, ao analisar o remédio processual, o faz em dois tipos de juízo: de cassação e de revisão. O primeiro refere-se à competência do Tribunal para, por meio de recurso extraordinário (RE), cassar a decisão que afronta o texto Constitucional. Dessa forma, ao dar provimento do recurso, o STF poderá anular a decisão atacada, determinando que os autos retornem ao Tribunal de origem para novo julgamento, de acordo com diretrizes fixadas em sua decisão (ABBOUD, 2016).

Ao valer-se desse juízo de cassação, não é lícito ao STF o reexame de provas, sendo possível apenas a análise de questões que tenham sido decididas pelo tribunal *a quo*, objetivando, por conseguinte, a proteção da Constituição (ABBOUD, 2016).

Quando o STF passa a exercer um juízo de revisão, passa a poder analisar novamente as provas produzidas na ação, momento em que assume características de corte de apelação (ABBOUD, 2016).

O STF entende que somente é possível a interposição do Recurso Extraordinário quando já não for mais cabível qualquer recurso contra a decisão proferida pelo Tribunal de segunda instância. Tal entendimento foi consolidado no enunciado de Súmula nº 281, do STF, que assim dispõe: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando couber na justiça de origem, recurso ordinário da decisão impugnada.”

Contudo, “essa necessidade de esgotamento prévia refere-se tão somente aos recursos, não incidindo na hipótese de cabimento de ações autônomas, e.g., rescisória” (ABBOUD, 2016).

Requisito relativamente recente do recurso extraordinário, inserido na CF pela Emenda à Constituição nº 45, de 2004, é a exigência de demonstração da repercussão geral. De acordo com o art. 102, §3º, da Constituição, é obrigação da parte “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.”

Quanto ao ponto, o art. 1.035, §1º do CPC, define repercussão geral como o reconhecimento “da existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.” Ademais, a análise da existência, ou não, de repercussão geral no caso, é de competência exclusiva do STF.

O CPC determina ainda que, quando o Tribunal *a quo* declara a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, ou quando a decisão contrária enunciado de Súmula ou jurisprudência dominante do STF, a repercussão geral do Recurso Extraordinário é presumida, nos termos do seu art. 1.035, §3º.

Ainda conforme o STF, consoante os §§5º e 8º do art. 1.035, é possível concluir que os processos que têm matéria idêntica à do RE em análise pelo STF, deverão seguir o mesmo destino do principal, ou seja, “a decisão do STF que concluir pela existência ou inexistência da repercussão geral constituirá paradigma para os demais casos futuros que teriam, automaticamente, negado o seguimento de seus recursos extraordinários” (ABBOUD, 2016).

Desse modo, torna-se imprescindível que o Supremo, ao negar a existência da repercussão geral, demonstre exaustivamente as razões jurídicas de sua decisão negativa, do contrário, diversos particulares poderiam ter negado o seguimento de seus recursos com fundamento em decisão desmotivada do STF. (ABBOUD, 2016)

De volta às hipóteses de cabimento do RE, a CF prevê três casos em que poderá ser interposto o recurso para análise do STF: (i) quando a decisão contrariar dispositivo da Constituição; (ii) quando a decisão declarar a inconstitucionalidade de lei federal ou tratado; (iii) quando julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição; ou (iv) quando julgar válida lei local em face de lei federal.

Em relação à primeira situação, verifica-se claramente que o recurso extraordinário se presta a submeter ao STF eventuais decisões que afrontam a CF, de forma a garantir a integridade e o respeito ao texto constitucional.

Na segunda hipótese, a CF determina que cabe recurso contra a decisão que declara a inconstitucionalidade de lei federal ou tratado. Aqui, conforme visto anteriormente, caso o Tribunal decida pela inconstitucionalidade da norma, é cabível a interposição do recurso, com presunção de repercussão geral. Tavares afirma haver duas alternativas, confira-se:

1.º realmente o tratado ou a lei federal são inconstitucionais, caso em que cabe ao STF seu reconhecimento em última instância; 2.º o tratado ou a lei são constitucionais, caso em que a decisão judicial é inconstitucional, merecendo o reparo do STF, o que, contudo, ocorre mediante a hipótese da alínea anterior (a própria decisão que adota a tese da inconstitucionalidade toma-se inconstitucional, porque a lei ou tratado é constitucional) (TAVARES, 2004, p. 55)

Em relação à terceira hipótese elencada pela CF, que trata do cabimento do recurso extraordinário, o objetivo é assegurar ao STF a possibilidade de evitar que lei ou ato do governo local venha a contrariar a dispositivo constitucional, mesmo que declarado válido pelo tribunal *a quo*. (TAVARES, 2004, p. 56)

Por fim, cumpre rememorar que quando o STF atua em sede de controle concreto de constitucionalidade, analisando o recurso extraordinário, não aprecia o próprio mérito da ação, tendo em vista que a alegação não diz respeito à própria lide, não é o objeto do processo (NERY JR., 2010, p. 2). Com efeito, o STF declara a inconstitucionalidade *incidenter tantum*, ou seja, de forma incidental.

1.3 Efeitos da decisão final

Conforme explicitado por Theodoro Jr., a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso de constitucionalidade sempre produzirá efeitos *inter partes*, dentro do processo no qual foi proferida a decisão. Tais efeitos são próprios do sistema jurídico brasileiro, especialmente porque, diferentemente do sistema do *common law*, o país não adota o instituto do *stare decisis*, que teria o condão de ampliar os efeitos da decisão para além do processo.

Como visto, a solução encontrada pelo constituinte para conferir eficácia *erga omnes* às decisões do STF que reconhecem que determinada norma fere os ditames constitucionais é a de sua submissão da questão ao Senado Federal, nos termos do art. 52, X, da CF, que poderá decidir se amplia os efeitos para todos.

Tavares explica que essa situação advém em decorrência do atual sistema processual, segundo o qual, a decisão atinge somente as partes interessadas, “beneficiam-se aqueles que não se quedam inertes. (TAVARES, 2004, p. 52)

Mesmo que o Pleno do STF tenha competência para declarar a inconstitucionalidade de norma em sede de controle abstrato, e aí possuindo a decisão efeitos *erga omnes*, há que se lembrar que, nessas hipóteses, trata-se de ação em que não existem partes, é processo objetivo, em que o objeto de análise do STF é a própria constitucionalidade da norma. Diferentemente, no processo subjetivo, como visto, a declaração de inconstitucionalidade é incidental, não se relaciona com o objeto da ação e revela-se como questão tangencial, distinta do mérito.

Logo, “as decisões proferidas em modelos de controle diferentes apresentam eficácia também divergente, mesmo quando prolatadas pelo mesmo órgão, o STF” (TAVARES, 2004, p. 52). Dessa forma, há que se respeitar os limites impostos pela natureza de cada um dos institutos, considerando-se que os tribunais devem obediência às características definidas pela Constituição.

Quando declarada a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo incidentalmente pelo STF, é certo que a decisão torna nula a norma desde sua origem, passando a ser “destituídos de qualquer carga de eficácia jurídica, alcançando a declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo, inclusive os atos pretéritos com base nela praticados” (BELUCCI, 2014, p. 72).

Quanto à coisa julgada, o art. 469 do CPC de 1973, não permitia que questões incidentais tornassem indiscutível a matéria transitada em julgado. Contudo, tal premissa foi alterada pelo novo Código de Processo Civil, que, conforme dispõe o art. 504, passou a admitir que questões prejudiciais decididas de forma incidental possam ser resguardadas pelo manto da coisa julgada, desde que respeitados os requisitos previstos nos incisos I a III do §1º do referido dispositivo.

Nesse contexto, quando o STF declara a inconstitucionalidade de norma em sede de controle difuso, essa decisão poderá tornar-se imutável e indiscutível para as partes, desde que respeitados os requisitos previstos no art. 503 do novo CPC. Contudo, repise-se que tal decisão faz coisa julgada apenas para as partes envolvidas no processo, devendo ser respeitados os limites definidos pela Constituição Federal quanto à amplitude de propagação dos efeitos da decisão.

Há, ainda, a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade da norma em sede de controle difuso. Tal relativização vem sendo utilizada pelo STF quando do reconhecimento da existência de incompatibilidade entre a norma e a Constituição.

Exemplos de julgados nos quais o STF valeu-se da técnica são o HC 82.959/SP, que tratou da progressão de regime de cumprimento de pena nos crimes hediondos, o RE 197.917, que analisou o número de vereadores do município de Mira Estrela, em São Paulo:

No RE 197.917, julgado em 06/06/2002, sob a relatoria do Ministro Maurício Corrêa, o STF, entendendo que a declaração de inconstitucionalidade da norma que fixava o número de vereadores na Câmara Municipal poderia gerar graves danos à municipalidade caso incidisse imediatamente, acabou por relativizar os efeitos da decisão, determinando que produzisse efeitos apenas *pro futuro*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MUNICÍPIOS. CÂMARA DE VEREADORES. COMPOSIÇÃO. AUTONOMIA MUNICIPAL. LIMITES CONSTITUCIONAIS. NÚMERO DE VEREADORES PROPORCIONAL À POPULAÇÃO. CF, ARTIGO 29, IV. APLICAÇÃO DE CRITÉRIO ARITMÉTICO RÍGIDO. INVOCAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA RAZOABILIDADE. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A POPULAÇÃO E O NÚMERO DE VEREADORES.

INCONSTITUCIONALIDADE, INCIDENTER TANTUM, DA NORMA MUNICIPAL. EFEITOS PARA O FUTURO. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL.

1. O artigo 29, inciso IV da Constituição Federal, exige que o número de Vereadores seja proporcional à população dos Municípios, observados os limites mínimos e máximos fixados pelas alíneas a, b e c.

2. Deixar a critério do legislador municipal o estabelecimento da composição das Câmaras Municipais, com observância apenas dos limites máximos e mínimos do preceito (CF, artigo 29) é tornar sem sentido a previsão constitucional expressa da proporcionalidade.

3. Situação real e contemporânea em que Municípios menos populosos têm mais Vereadores do que outros com um número de habitantes várias vezes maior. Casos em que a falta de um parâmetro matemático rígido que delimite a ação dos legislativos Municipais implica evidente afronta ao postulado da isonomia.

4. Princípio da razoabilidade. Restrição legislativa. A aprovação de norma municipal que estabelece a composição da Câmara de Vereadores sem observância da relação cogente de proporção com a respectiva população configura excesso do poder de legislar, não encontrando eco no sistema constitucional vigente.

5. Parâmetro aritmético que atende ao comando expresso na Constituição Federal, sem que a proporcionalidade reclamada traduza qualquer afronta aos demais princípios constitucionais e nem resulte formas estranhas e distantes da realidade dos Municípios brasileiros. Atendimento aos postulados da moralidade, impessoalidade e economicidade dos atos administrativos (CF, artigo 37).

6. Fronteiras da autonomia municipal impostas pela própria Carta da Republica, que admite a proporcionalidade da representação política em face do número de habitantes. Orientação que se confirma e se reitera segundo o modelo de composição da Câmara dos Deputados e das Assembléias Legislativas (CF, artigos 27 e 45, § 1º).

7. Inconstitucionalidade, incidenter tantum, da lei local que fixou em 11 (onze) o número de Vereadores, dado que sua população de pouco mais de 2600 habitantes somente comporta 09 representantes.

8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos *ex tunc*, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente. Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos *pro futuro* à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido.

(STF - RE: 197917 SP, Relator: MAURÍCIO CORRÊA, Data de Julgamento: 06/06/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 07-05-2004 PP-00008 EMENT VOL-02150-03 PP-00368)

Naquela assentada, o Min. Gilmar Mendes, ao proferir seu voto-vista, invocando o direito americano, suscitou a possibilidade de relativização dos efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade de norma em sede de controle concreto, afirmando que naquele país, figura-se perfeitamente possível a modulação de efeitos e, dentro do ordenamento jurídico pátrio, não haveria óbice em aplicar o art. 27 da Lei 9.868, de 1999 aos casos submetidos ao controle incidental de constitucionalidade.

No tocante ao HC 82.959/SP, julgado em 23/02/2006, sob a relatoria do Min. Marco Aurélio, a técnica de modulação dos efeitos também foi utilizada. Naquela assentada, o STF decidiu que era inconstitucional a norma que proibia a progressão de regime nos crimes hediondos.

PENA - REGIME DE CUMPRIMENTO - PROGRESSÃO - RAZÃO DE SER. A progressão no regime de cumprimento da pena, nas espécies fechado, semi-aberto e

aberto, tem como razão maior a ressocialização do preso que, mais dia ou menos dia, voltará ao convívio social.

PENA - CRIMES HEDIONDOS - REGIME DE CUMPRIMENTO - PROGRESSÃO - ÓBICE - ARTIGO 2º, § 1º, DA LEI Nº 8.072/90 - INCONSTITUCIONALIDADE - EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL. Conflita com a garantia da individualização da pena - artigo 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal - a imposição, mediante norma, do cumprimento da pena em regime integralmente fechado. Nova inteligência do princípio da individualização da pena, em evolução jurisprudencial, assentada a inconstitucionalidade do artigo 2º, § 1º, da Lei nº 8.072/90.

(STF - HC: 82959 SP, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 23/02/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 01-09-2006 PP-00018 EMENT VOL-02245-03 PP-00510)

Nesse julgado, o Min. Gilmar Mendes, utilizando argumentos semelhantes àqueles elencados no RE 197.917, novamente inicia a defesa da possibilidade de modulação dos efeitos da decisão que declara a inconstitucionalidade de norma em sede de controle difuso, como forma de evitar grave ameaça à segurança jurídica.

Assim, em sua decisão, o STF

explicitou que a declaração incidental de inconstitucionalidade do preceito legal em questão não gerará consequências jurídicas com relação às penas já extintas nesta data, pois esta decisão plenária envolve, unicamente, o afastamento do óbice representado pela norma ora declarada inconstitucional, sem prejuízo da apreciação, caso a caso, pelo magistrado competente, dos demais requisitos pertinentes ao reconhecimento da possibilidade de progressão.

Defensora da aludida tese, Aline Oliveira afirma que a “a manipulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade no controle difuso legitima-se na mesma medida em que se encontram fundamentos na Constituição para fazê-lo no âmbito do controle abstrato” (OLIVEIRA, 2008, p. 82).

Nessa acepção, defende Belucci que “o ordenamento - ao autorizar o Supremo a proceder à modulação dos efeitos no controle concentrado (feitos de natureza objetiva) não excluiria a possibilidade de modulação dos efeitos no controle difuso (feito de natureza subjetiva)” (BELUCCI, 2014, p. 72).

Talamini advoga no sentido de que é no controle difuso o campo ideal para que seja analisada a necessidade de modulação dos efeitos da decisão do STF. Isso porque nela é possível verificar as peculiaridades do caso, onde será viável ponderar valores e aplicar a devida proporcionalidade (TALAMINI, 2014, p. 683).

Traçadas as principais características do controle difuso de constitucionalidade, faz-se necessário analisar a crescente defesa da tese de que o Brasil passa por verdadeira mutação em seu sistema de controle de constitucionalidade, que tende a abolir a dicotomia existente entre controle difuso-concreto e concentrado-abstrato, à medida que ganham relevância as teorias da abstrativização e da transcendência dos motivos determinantes.

2. O CONTROLE JUDICIAL DA CONSTITUCIONALIDADE CONCRETA NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

2.1 As teorias da abstrativização e da transcendência dos motivos determinantes

A teoria da abstrativização ou objetivação do controle concreto ou difuso de constitucionalidade tem como característica a ampliação dos efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, com o escopo de conferir a elas eficácia *erga omnes*. Dessa forma, acaba por considerar menos o objeto da lide submetida à jurisdição estatal na medida em que releva a tese sobre eventual conflito com a constituição (MUNIZ e PAULA, 2012, p. 62).

Nesse caso, o recurso extraordinário deixa de ser apenas um remédio constitucional facultado às partes litigantes que intentem submeter a lide ao Supremo Tribunal Federal por eventual ofensa à Constituição Federal (CF), e passa a ser um instrumento mediante o qual a Corte exerce seu *múnus* de guardião da Constituição de maneira ampla, de forma a emprestar ao recurso características de ação manejada em sede de controle abstrato.

Gilmar Mendes defende que essa objetivação se encontra presente na própria Constituição. Isso porque a Emenda à Constituição nº 45, de 2004, inseriu no texto da CF a necessidade de que o recorrente demonstre, ao interpor o Recurso Extraordinário, a existência de repercussão geral. Assim, afirma Mendes que “a sistemática da repercussão geral faz com que as decisões proferidas nos processos-paradigmas espraíem seus efeitos para uma série de demandas sobre igual tema, antes mesmo da conversão do entendimento em súmula vinculante” (BRANCO e MENDES, 2017, p. 1032).

Outra alteração constitucional utilizada como exemplo de abstrativização do controle difuso é a súmula vinculante, prevista no art. 103-A da CF. Por meio dela, o STF busca dirimir controvérsias acerca da validade, interpretação e eficácia de normas determinadas, a fim de evitar a ocorrência de grave insegurança jurídica, bem como a multiplicação de processos sobre questão idêntica.

Destaque-se que a súmula vinculante tem como origem decisões reiteradas do STF, tomadas em casos concretos, sobre matéria constitucional. Ademais, depende da concordância da maioria de 2/3 do plenário do Tribunal para que possa ser aprovada, bem como vincula os órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública Direta e Indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, Gilmar Mendes argumenta que “afigura-se inequívoco que a referida súmula conferirá eficácia geral e vinculante às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal sem afetar diretamente a vigência de leis declaradas inconstitucionais no processo de controle incidental” (MENDES, 2008, p. 272).

Há, ainda, o argumento de que a utilização de técnicas de modulação dos efeitos da decisão, que declara a inconstitucionalidade de norma em sede de controle difuso, aplicadas originariamente no controle concentrado-abstrato, acaba por denotar uma aproximação entre os controles de constitucionalidade difuso e concentrado, ao menos em seus efeitos, “sendo que a aplicação da chamada teoria da transcendência dos motivos determinantes ao controle difuso se mostra como um dos maiores passos dessa tendência” (MUNIZ e PAULA, 2012, p. 63).

Ademais, o Código de Processo Civil (CPC), passou a adotar, em seu art. 927, a obrigatoriedade de observação dos precedentes, inclusive, em relação aos acórdãos proferidos em sede de recurso extraordinário repetitivo, conforme o inciso III do dispositivo. (DIDIER JR e CUNHA, 2016, p. 375). Destaque-se que, contra decisão que desobedece expressamente esses precedentes, o CPC permite a apresentação de reclamação ao STF, nos termos do art. 988, a fim de garantir a autoridade das decisões do tribunal, desde que esgotadas as instâncias ordinárias.

De outro lado, o CPC passa a rejeitar a interposição de recursos extraordinários contra decisões que estejam em consonância com jurisprudência do STF ou cujo tema não possua repercussão geral reconhecida pelo STF. Nessa acepção, o art. 1.030 do código processual permite que o presidente do tribunal negue seguimento ao recurso.

Sobre o tema, leciona Didier Jr. que

O recurso extraordinário passa a servir como um instrumento para a solução do caso do recorrente e para a definição do precedente obrigatório sobre a questão constitucional nele versada.

Como o recurso extraordinário é o principal instrumento do controle difuso de constitucionalidade, os precedentes do Pleno do STF em tais casos passam a ter eficácia obrigatória, transcendendo os limites subjetivos da causa da qual surgiu.

A solução do caso vale apenas para as partes (coisa julgada, art. 506 do CPC); mas o precedente tem eficácia erga omnes. (DIDIER JR e CUNHA, 2016, p. 375).

Desse modo, defende que a utilização do sistema de precedentes, amplamente adotado pelo CPC, “alterou o modo como se deve encarar o controle difuso de constitucionalidade das leis e, por consequência, a função do recurso extraordinário” (DIDIER JR e CUNHA, 2016, p. 375).

O que se verifica é que os defensores da teoria pretendem que o STF passe a estabelecer teses abstratas para julgamento de casos concretos, o que tem ocorrido inclusive no

caso da repercussão geral, que hoje estão divididas em teses com repercussão geral e teses sem repercussão geral.

Contudo, conforme crítica de Abboud, o STF não é um tribunal vocacionado apenas para a fixação de teses jurídicas. Ao contrário, possui “a tarefa constitucional de decidir lides, isto é, resolver situações litigiosas de direitos subjetivos” (ABBOUD, 2016, p. 548).

Relembra o autor que, caso se pretendesse transformar o STF em tribunal cuja competência é a de analisar apenas teses jurídicas abstratas, seria necessária emenda constitucional, excluindo de sua competência não somente os recursos extraordinários, mas também “writs constitucionais previstos na CF 5º, tais como: mandado de segurança, mandado de injunção, *habeas corpus* e *habeas data* (ABBOUD, 2016, p. 551).

Nesse contexto, defende a existência de flagrante inconstitucionalidade na tentativa de objetivar toda a atuação do STF

porquanto fica esquecida a dimensão democrática e ínsita a esses tribunais, principalmente o STF, como último local para assegurar a proteção dos direitos fundamentais do cidadão. Aliás, seria verdadeiramente inconcebível imaginar que o STF poderia concretizar a sua função contramajoritária, que é inerente à jurisdição constitucional. (ABBOUD, 2016)

Em sede de controle difuso, o STF deverá agir, conforme o art. 102, III, da CF, em casos concretos, e não analisando “teses sobre constitucionalidade ou inconstitucionalidade de leis e de atos normativos, não atua como mera Corte de cassação, mas como Corte de apelação, cabendo-lhe julgar tanto o *error in procedendo* quanto o *error injudicando*” (MUNIZ e PAULA, 2012, p. 74).

Ao lado da teoria da objetivação do controle difuso de constitucionalidade, foi desenvolvida a teoria da transcendência dos motivos determinantes, que, de certa forma, vem complementar a primeira.

A teoria da transcendência dos motivos determinantes defende que as razões (*ratio decidendi*) constantes da decisão do Supremo Tribunal Federal que declara a inconstitucionalidade da norma em sede de controle difuso passam também a vincular os demais órgãos do Poder Judiciário.

Conforme observam Muniz e Paula, para o correto entendimento da transcendência dos motivos determinantes, é importante analisar a diferença entre a *ratio decidendi* o *obiter dictum* (MUNIZ e PAULA, 2012). A *ratio decidendi*, como já elucidado, são as razões elencadas pelo julgador para que chegasse à conclusão exposta no dispositivo. É a fundamentação presente na decisão que irá culminar na conclusão da decisão, “são os fundamentos jurídicos que sustentam a decisão; a opção hermenêutica adotada na sentença, sem

a qual a decisão não teria sido proferida como foi” (DIDIER JR., BRAGA e OLIVEIRA, 2015, p. 442).

No tocante ao *obiter dictum*, trata-se de comentários que tangenciam a matéria. São considerações que não atacam diretamente o mérito, mas apenas ajudam na compreensão do tema. Assim elucida Didier:

É o argumento jurídico, consideração, comentário exposto apenas de passagem na motivação da decisão, que se convola em juízo normativo acessório, provisório, secundário, impressão ou qualquer outro elemento jurídico-hermenêutico que não tenha influência relevante e substancial para a decisão” (DIDIER JR., BRAGA e OLIVEIRA, 2015, p. 444).

Ainda de acordo com Didier, quando o Estado-juiz decide um caso, produz dois tipos de normas jurídicas. A primeira é consequência da confrontação dos fatos e a incidência da norma sobre eles. O magistrado interpreta e apõe sua compreensão da matéria, fazendo incidir sobre ela a lei. A segunda é a decisão do magistrado sobre a lide que lhe é submetida (DIDIER JR., BRAGA e OLIVEIRA, 2015, p. 442).

Dessa forma, é correto afirmar que *ratio decidendi*, primeira hipótese de norma gerada, acaba gerando uma tese, uma norma geral que poderá ser utilizada como paradigma para decidir outros casos semelhantes, vez que “a tese jurídica (*ratio decidendi*) se desprende do caso específico e pode ser aplicada em outras situações concretas que se assemelhem àquela em que foi originariamente construída” (DIDIER JR., BRAGA e OLIVEIRA, 2015, p. 443).

A segunda norma é lançada no dispositivo da decisão e tem por escopo tão somente “reger a situação em exame naquele processo. Trata-se da conclusão a que chega acerca da procedência ou improcedência da demanda (ou das demandas) formulada no processo.” E é justamente essa segunda parte que vai constituir o dispositivo da decisão, que poderá ser protegido pela coisa julgada (DIDIER JR., BRAGA e OLIVEIRA, 2015, p. 443).

Com a adoção da teoria da transcendência dos motivos determinantes, não somente a segunda norma da decisão, constante do dispositivo, mas também a *ratio decidendi* passa a produzir efeitos vinculantes. E mais, conforme a teoria, a fundamentação da decisão passaria a ter efeitos *erga omnes*, passando a vincular outros julgados que tratem da mesma lide e ultrapassando, portanto, os limites da ação na qual foi proferida (MUNIZ e PAULA, 2012, p. 64).

A teoria externa preocupa-se ao trazer proteção adicional à soberania do texto constitucional, que passaria a ter mais uma barreira na *ratio decidendi* da decisão que declara a inconstitucionalidade da norma, na medida em que se deve obediência não somente à sua parte

dispositiva, mas também a toda a argumentação que levou o Tribunal a entender que determinada norma viola o disposto na CF.

Daí a necessidade, especialmente em sede de controle abstrato, do “reconhecimento de que a eficácia vinculante se refere não apenas à parte do dispositivo, mas também se estende aos próprios fundamentos determinantes da decisão proferida pelo Superior Tribunal Federal” (MUNIZ e PAULA, 2012, p. 65).

Sob esse argumento, o STF começa a entender que é possível emprestar efeitos *erga omnes* à fundamentação das decisões em que se declara a inconstitucionalidade de norma em sede de controle abstrato, e começa a discutir a possibilidade de utilizar essa teoria em sede de controle difuso, aproximando a teoria da transcendência dos motivos determinantes à da abstrativização do controle concreto (MUNIZ e PAULA, 2012, p. 65).

Como visto no primeiro capítulo, o STF, capitaneado pelo Ministro Gilmar Mendes, começa a permitir que, em determinados casos, se possa relativizar os efeitos das decisões proferidas em sede de controle difuso, bem como que tais efeitos atinjam pessoas que não as partes do processo.

Dentro desse contexto, existe um precedente de extrema relevância para a análise do tema proposto neste estudo. Trata-se da Reclamação nº 4.335/AC, na qual o Ministro Gilmar Mendes, relator da matéria, defende a tese de que toda decisão do STF que declara a inconstitucionalidade de norma, mesmo em sede de controle difuso, deve ter efeito *erga omnes*.

Contudo, antes de adentrar no exame da Reclamação e de seus fundamentos, faz-se necessário compreender melhor o instituto da mutação constitucional, um dos principais argumentos suscitados pela Corte para justificar a alteração do texto do art. 52, inciso X, da CF.

2.2 A tese da mutação constitucional no STF

É certo que a constituição brasileira não é imutável. Na verdade, trata-se de texto de natureza rígida, submetida a processo especial de modificação, por meio do constituinte derivado. Contudo, como salienta Anna Ferraz, “a eficácia das Constituições repousa, justamente, na sua capacidade de enquadrar ou fixar, na ordem constitucional, as vontades e instituições menores que a sustentam (FERRAZ, 2015, p. 5).”

Citando Luis Pinto Ferreira, Ferraz explicita que

As Constituições tendem de seu natural a uma perpetuação no tempo, estabelecendo formalidades especiais que dificultam a sua transformação ou mesmo vedam qualquer transformação no tocante a certas decisões políticas fundamentais. Têm, assim, um determinado grau de permanência na história, caráter esse que Hauriou, Berthelemy e

Duez designam com o nome de imutabilidade relativa das leis constitucionais. Essa imutabilidade é, justamente, a segunda manifestação objetiva e concreta do princípio da supremacia da Constituição". E continua: "Mas o direito é movimento e vida, síntese dialética entre as forças de transformação da sociedade e as tendências do conservantismo, devendo reajustar constantemente as necessidades do processo com as tradições da história" (FERRAZ, 2015, p. 5).

Acerca da temática, no sistema americano muito se discutiu sobre essa efetividade da constituição no tempo, tendo Thomas Jefferson sugerido, inclusive, que a constituição fosse revista a cada dezenove anos, haja vista reconhecer que uma determinada geração não poderia vincular as futuras, em razão, justamente, da mudança de realidade na qual a Carta Magna estivesse inserida. (ELY, 2010, p. 15)

Dessa forma, reconhece-se a possibilidade de que o sentido, o alcance ou o significado dado à norma constitucional seja modificado diante da realidade na qual está inserida, de modo que seu texto possa passar a refletir mudança substancial na sociedade. (FERRAZ, 2015, p. 9)

A mutação constitucional é um instituto utilizado para justificar mudança significativa no sentido de determinado dispositivo constitucional, sem que haja alteração em sua redação. "A mutação constitucional por via interpretativa não atinge a letra da Constituição; também, não altera o conteúdo positivado expressamente na norma constitucional. Apanha, porém, o significado, o sentido ou o alcance das disposições constitucionais" (FERRAZ, 2015, p. 58).

Por consubstanciar constituição rígida, qualquer alteração na redação constitucional de 1988 deve dar-se por meio daquele que é competente para fazê-lo, respeitando o procedimento nela previsto, sob pena de ser considerado nula, por ser inconstitucional. (FERRAZ, 2015, p. 58)

Trata-se, portanto, de uma forma de mudança da Constituição, sem modificação formal de seu texto. Explica Gilmar Mendes que é possível haver alteração da maneira como determinado fato incide sobre um dispositivo constitucional ou mesmo que, com a evolução da sociedade, a maneira como se encara o disposto na CF seja alterado, havendo, por conseguinte, uma metamorfose da Constituição, sem que efetivamente seja introduzida qualquer mudança textual. "O texto é o mesmo, mas o sentido que lhe é atribuído é outro" (BRANCO e MENDES, 2017, p. 126).

Contudo, deve-se deixar necessário esclarecer que o novo sentido dado à norma deve adequar-se ao texto existente no dispositivo constitucional e não pode ser contrário aos princípios que estruturam a Constituição. (BRANCO e MENDES, 2017, p. 126)

Nessa perspectiva, Ferraz explicita haver dois tipos de mutação constitucional: aquela que se encontra em acordo com a Constituição, não agredindo seus princípios, e, por isso, não corre o risco de ser declarada inconstitucional. A segunda revela-se como aquela que agride a constituição, que não pode prosperar no ordenamento jurídico (FERRAZ, 2015, p. 9).

Salienta, conquanto, que o correto seria denominar mutação constitucional apenas a primeira hipótese, devendo a segunda ser qualificada como mutação inconstitucional (FERRAZ, 2015, p. 10).

Outro aspecto a ser destacado, é o fato de a mutação constitucional não ser verificada por aquele que constitucionalmente possui o poder de modificá-la, ou seja, o constituinte derivado. Em verdade, consubstancia alteração perpetrada pelo chamado constituinte difuso, aquele que não possui poderes para alterar o texto da constituição, mas sim seu sentido, alcance ou significado por meio da interpretação ou do costume (FERRAZ, 2015, p. 11).

Pela interpretação constitucional, desenvolvida pelos Tribunais, transforma-se o significado e o alcance da Constituição; evolui o sentido das normas disposições constitucionais, adapta-se a Constituição ao momento presente, à realidade social existente.

Vários fatores internos realçam este papel transformador da interpretação judicial: a linguagem, o caráter sintético das Constituições, as lacunas e omissões constitucionais; ao lado desses, os fatores externos, quais sejam, (a) a mutabilidade social que provoca o surgimento de novas necessidades e novas situações impossíveis de serem previstas pelos constituintes, mas inteiramente percebidas pelo intérprete judicial ao aplicar a Constituição; (b) a mudança, razoável, admissível e legítima, na intenção dos próprios intérpretes e aplicadores constitucionais que sofrem, eles mesmos, influência das transformações sociais, políticas, econômicas e históricas; e (c) a evolução dos valores (políticos, filosóficos, econômicos, morais) e das idéias-base, subjacentes a toda Constituição, e que não podem ser desconhecidas ou ignoradas no momento da interpretação e aplicação da norma constitucional ao caso concreto (FERRAZ, 2015, p. 126)

Não obstante, o processo de mutação constitucional dever ser tratado com cautela, tendo em vista o risco de ocorrerem distorções e desvirtuamento do texto constitucional. Alerta Ferraz que o perigo reside especialmente quando se busca unicamente adequar o texto constitucional a uma realidade social, quando essa for altamente mutável (FERRAZ, 2015, p. 62).

Desse modo, defende que eventuais mudanças constitucionais efetivadas por meio da interpretação devem ser ponderadas e absorvidas “pelos mecanismos de controle de constitucionalidade que, por igual, devem evoluir de modo a assegurar, eficazmente, a certeza e a supremacia da Constituição” (FERRAZ, 2015, p. 63).

Caso não observadas tais recomendações, corre-se o risco de a mutação violar a Constituição, surgindo, então, a figura da mutação inconstitucional. Nesse sentido, três

características são verificadas nesse tipo de mutação: (i) são manifestamente contrárias ao texto constitucional, sendo facilmente verificadas; (ii) “desbordam os limites de forma ou fundo fixados pelo constituinte e de observância obrigatória pelos órgãos de aplicação constitucional”, e; (iii) a ausência de controle de constitucionalidade, onde não se consegue impedir a permanência da mutação no sistema jurídico (FERRAZ, 2015, p. 244).

Dessa forma, a existência de uma mutação inconstitucional pode acabar gerando efeitos nefastos para a constituição, na medida em que eles:

a) podem contrariar parcialmente a Constituição afetando-a apenas num caso concreto, sem que o texto constitucional seja alterado ou revogado. Exemplifique-se: a prática de ato inconstitucional pelo Executivo, tal como uma nomeação decretada sem observância das formalidades constitucionais e não infirmada; b) podem abrogar ou derogar determinada norma constitucional; c) podem suspender, temporariamente, a eficácia das normas constitucionais; d) podem produzir rupturas no ordenamento constitucional; e) podem provocar mudança total da Constituição. (FERRAZ, 2015)

Logo, é imperativo identificar e combater esse tipo de alteração, pois contrária ao ordenamento jurídico, ao desafiar a supremacia da Constituição e sua característica de lei maior de uma sociedade.

Outra diferenciação trazida por Anna Ferraz diz respeito ao que ela denomina “processos anômalos de mudança da constituição”, sendo elas: a inércia, o desuso e a mudança tácita da constituição (FERRAZ, 2015, p. 215). A inércia ocorre quando há “inatividade consciente na aplicação da Constituição”, quando intencionalmente se deixa de aplicar determinado dispositivo constitucional pelo Poder que deveria fazê-lo, Executivo, Legislativo ou Judiciário, por período relativamente longo (FERRAZ, 2015, p. 218).

Tal situação ocorre principalmente nas hipóteses em que a Constituição não impõe prazo para a prática do ato ou, mesmo expressamente constante tal prazo no texto constitucional, não se pode impor ao poder que o faça (FERRAZ, 2015, p. 219). Cita como exemplo uma determinada norma constitucional que imponha ao legislador que edite lei em determinado prazo. Seu descumprimento é inconstitucional, mas não se pode impor ao Legislativo que o faça.

Nesse sentido, defende autora que, apesar de trazer evidente alteração constitucional, a inércia é inconstitucional, pois altera a constituição de forma forçada e contrária ao seu texto (FERRAZ, 2015, p. 231).

Com relação ao desuso, trata-se de inobservância, por um longo período, de determinado dispositivo constitucional, de forma consciente, uniforme, consentida, pública e

reiterada (FERRAZ, 2015, p. 235). De acordo com a autora, no caso do desuso, não há ato ou norma contrário à constituição, sendo que o dispositivo apenas não é utilizado.

Contudo, mesmo nesses casos, a autora reconhece a existência de alteração constitucional diante da adequação a uma realidade social, às circunstâncias fáticas na qual se insere o dispositivo que cai em desuso, mas afirma que tal mudança também é inconstitucional, pois torna letra morta determinação constante na constituição (FERRAZ, 2015, p. 237). Mesmo em desuso, o dispositivo permanece, sendo que sua supressão carece de alteração por parte do Poder Constituinte.

O terceiro processo anômalo de alteração, também considerado inconstitucional, é a mudança tácita da constituição. Ela tem como origem determinada alteração formal do texto constitucional, por meio, por exemplo, uma emenda à constituição, sendo que ela contém vícios, seja por ser imprecisa quando ao dispositivo a ser alterado, seja por trazer norma que contraria outros dispositivos do texto constitucional (FERRAZ, 2015, p. 239).

Nesse sentido, acrescenta que

Defeitos de técnica podem provocar mudanças imprevisíveis no texto constitucional; essas assumem o caráter de verdadeiras mutações, causando consequências surpreendentes e suscitando, por vezes, perplexidades incontornáveis (FERRAZ, 2015, p. 239)

No Brasil, há ao menos três casos emblemáticos nos quais alega-se a existência de mutação constitucional: 1) o Habeas Corpus nº 82.959/SP, referente ao princípio da individualização da pena, do qual decorreu a Reclamação nº 4.335/AC; 2) o Mandado de Segurança nº 26.602/DF, que versou sobre a regra da fidelidade partidária, e; 3) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132/RJ, na qual tratou-se da união homoafetiva.

Acerca do primeiro caso, já foram tecidos breves comentários sobre o tema, que será objeto de estudo mais aprofundado no capítulo 4, por relacionar-se diretamente com o tema do presente trabalho.

Quanto ao Mandado de Segurança nº 26.602/DF, julgado em 04/10/2007, sob a relatoria do Ministro Eros Grau, discutiu-se o tema da fidelidade partidária, no qual se defendia que o deputado federal, ao mudar de partido político sem motivo justificado, perde seu mandato, ao reconhecer que, dado o sistema eleitoral proporcional, a vaga é pertencente ao partido político. A propósito, confira-se a ementa do acórdão do julgamento:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR.

SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTES. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA. 1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral. 2. A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo. 3. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007. 4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral. 5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral. Ordem denegada. (STF - MS: 26602 DF, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 04/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-197 DIVULG 16-10-2008 PUBLIC 17-10-2008 EMENT VOL-02337-02 PP-00190)

No caso, o então presidente da Câmara dos Deputados recusou-se a dar posse a parlamentares suplentes do Partido Popular Socialista (PPS), sob a alegação de que os deputados que migraram de partido não haviam perdido o mandato, por ser essa uma situação fora das hipóteses taxativamente previstas no art. 56, parágrafo único, da Constituição. À época, tal entendimento coadunava-se com a jurisprudência do STF.

Todavia, o STF entendeu que, na hipótese, houve verdadeira mutação constitucional do dispositivo, que, sob a nova ótica da Corte, passou a contemplar também as hipóteses em que o parlamentar, eleito sob o sistema eleitoral majoritário, deve fidelidade ao partido pelo qual foi eleito, sob pena de perder seu mandato.

Em seu voto, o Ministro Menezes Direito afirmou que a tese de mutação era cabível, pois

(...) não se está criando norma artificial nem se está ingressando em seara reservada ao poder de legislar. O que está fazendo é dar uma interpretação coerente com o que se contém na Constituição para preservar-lhe os princípios estatuídos e assegurar a plenitude do exercício da soberania popular por meio de representação política”.

Ademais, o Ministro Gilmar Mendes reconheceu que em casos como esse, “típico de mutação constitucional, em que se altera a jurisprudência longamente adotada pela Corte, a praxe tem sido no sentido de se modular os efeitos da decisão, com base em razões de segurança jurídica”.

E continua o Ministro Gilmar Mendes, afirmando na hipótese que

o Supremo Tribunal Federal está a reinterpretar a Constituição, em toda sua inteireza e não fundado em textos isolados, exercendo, dessa forma, sua função precípua de guardião da ordem constitucional. Como tenho afirmado em outros julgados nesta Corte, a evolução jurisprudencial sempre foi uma marca de qualquer jurisdição de perfil constitucional. A afirmação da mutação constitucional não implica o reconhecimento, por parte da Corte, de erro ou equívoco interpretativo do texto constitucional em julgados pretéritos. Ela reconhece e reafirma, ao contrário, a necessidade da contínua e paulatina adaptação dos sentidos possíveis da letra da Constituição à realidade que a circunda.

No feito da ADPF 132/RJ, questionou-se a interpretação do art. 226, §3º da CF, com o escopo de se verificar a possibilidade de reconhecimento da união homoafetiva. Para tanto, o Governador do Rio de Janeiro alegou violação de direitos fundamentais das pessoas que pretendiam manter relacionamento homoafetivo, porquanto a eles negados direitos básicos como licença por motivo de doença de familiar, e benefícios previdenciários e assistenciais.

Transcreve-se os principais trechos da ementa do acórdão:

1. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF). PERDA PARCIAL DE OBJETO. RECEBIMENTO, NA PARTE REMANESCENTE, COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNIÃO HOMOAFETIVA E SEU RECONHECIMENTO COMO INSTITUTO JURÍDICO. CONVERGÊNCIA DE OBJETOS ENTRE AÇÕES DE NATUREZA ABSTRATA. JULGAMENTO CONJUNTO. (...)
2. PROIBIÇÃO DE DISCRIMINAÇÃO DAS PESSOAS EM RAZÃO DO SEXO, SEJA NO PLANO DA DICOTOMIA HOMEM/MULHER (GÊNERO), SEJA NO PLANO DA ORIENTAÇÃO SEXUAL DE CADA QUAL DELES. A PROIBIÇÃO DO PRECONCEITO COMO CAPÍTULO DO CONSTITUCIONALISMO FRATERNAL. HOMENAGEM AO PLURALISMO COMO VALOR SÓCIO-POLÍTICO-CULTURAL. LIBERDADE PARA DISPOR DA PRÓPRIA SEXUALIDADE, INSERIDA NA CATEGORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO INDIVÍDUO, EXPRESSÃO QUE É DA AUTONOMIA DE VONTADE. DIREITO À INTIMIDADE E À VIDA PRIVADA. CLÁUSULA PÉTREA (...)
3. TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DA INSTITUIÇÃO DA FAMÍLIA. RECONHECIMENTO DE QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO EMPRESTA AO SUBSTANTIVO “FAMÍLIA” NENHUM SIGNIFICADO ORTODOXO OU DA PRÓPRIA TÉCNICA JURÍDICA. A FAMÍLIA COMO CATEGORIA SÓCIO-CULTURAL E PRINCÍPIO ESPIRITUAL. DIREITO SUBJETIVO DE CONSTITUIR FAMÍLIA. INTERPRETAÇÃO NÃO-REDUCIONISTA. (...)
4. UNIÃO ESTÁVEL. NORMAÇÃO CONSTITUCIONAL REFERIDA A HOMEM E MULHER, MAS APENAS PARA ESPECIAL PROTEÇÃO DESTA ÚLTIMA. FOCADO PROPÓSITO CONSTITUCIONAL DE ESTABELECEER RELAÇÕES JURÍDICAS HORIZONTAIS OU SEM HIERARQUIA ENTRE AS DUAS TIPOLOGIAS DO GÊNERO HUMANO. IDENTIDADE

CONSTITUCIONAL DOS CONCEITOS DE “ENTIDADE FAMILIAR” E “FAMÍLIA”. (...)

5. DIVERGÊNCIAS LATERAIS QUANTO À FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO. (...)

6. INTERPRETAÇÃO DO ART. 1.723 DO CÓDIGO CIVIL EM CONFORMIDADE COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (TÉCNICA DA “INTERPRETAÇÃO CONFORME”). RECONHECIMENTO DA UNIÃO HOMOAFETIVA COMO FAMÍLIA. PROCEDÊNCIA DAS AÇÕES. (...)

(STF - ADPF: 132 RJ, Relator: Min. AYRES BRITTO, Data de Julgamento: 05/05/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-198 DIVULG 13-10-2011 PUBLIC 14-10-2011 EMENT VOL-02607-01 PP-00001)

Destarte, o STF entendeu que a Constituição, ao tratar da dicotomia homem/mulher, não mais restringia o conceito de família a uniões heteroafetivas, ao firmar compreensão no sentido de que houve evolução do conceito, e, nas palavras do Ministro Luiz Fux, “se a sociedade evoluiu, o Direito evolui, e a Suprema Corte evolui junto, porque ela é a intérprete maior desse Direito que transcende aos limites intersubjetivos de um litígio entre partes”.

Cumprido destacar ainda que, quando da discussão do dispositivo na Constituinte de 1988, ficou claro que a *mens legislatoris* era a de que a proteção constitucional atingia especificamente as uniões entre homem e mulher, como salientou o Ministro Lewandowski:

Verifico, ademais, que, nas discussões travadas na Assembléia Constituinte a questão do gênero na união estável foi amplamente debatida, quando se votou o dispositivo em tela, concluindo-se, de modo insofismável, que a união estável abrange, única e exclusivamente, pessoas de sexo distinto. Confira-se abaixo:

“O SR. CONSTITUINTE GASTONE RIGHI: - Finalmente a emenda do constituinte Roberto Augusto. É o art. 225 (sic), § 3º. Este parágrafo prevê: ‘Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre homem e mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento’

Tem-se prestado a amplos comentários jocosos, seja pela imprensa, seja pela televisão, com manifestação inclusive de grupos gays do País, porque com a ausência do artigo poder-se-ia estar entendendo que a união poderia ser feita, inclusive, entre pessoas do mesmo sexo. Isto foi divulgado, por noticiário de televisão, no showístico, nas revistas e jornais. O bispo Roberto Augusto, autor deste parágrafo, teve a preocupação de deixar bem definido, e se no §º : ‘Para efeito de proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento’. Claro que nunca foi outro o desiderato desta Assembléia, mas, para se evitar toda e qualquer malévolia interpretação deste austero texto constitucional, recomendo a V. Exa. que me permitam aprovar pelo menos uma emenda.

O SR. CONSTITUINTE ROBERTO FREIRE: - Isso é coação moral irresistível.

O SR. PRESIDENTE (ULYSSES GUIMARÃES): - Concedo a palavra ao relator.

O SR. CONSTITUINTE GERSON PERES: - A Inglaterra já casa homem com homem há muito tempo.

O SR. RELATOR (BERNARDO CABRAL): - Sr. Presidente, estou de acordo.

O SR. PRESIDENTE (ULYSSES GUIMARÃES): - Todos os que estiverem de acordo permaneçam como estão. (Pausa). Aprovada (Palmas).”

Os constituintes, como se vê, depois de debaterem o assunto, optaram, inequivocamente, pela impossibilidade de se abrigar a relação entre pessoas do mesmo sexo no conceito jurídico de união estável (...).

Contudo, na visão do ministro, a nova interpretação não traduz mutação constitucional, mas sim uma integração analógica, ao sustentar que o rol familiar previsto no art. 226 é meramente exemplificativo. Assim, afirma, a necessidade dessa entidade familiar ser reconhecida.

Nesse caso, apesar de não tratar especificamente do tema mutação constitucional, alguns ministros, entre eles Gilmar Mendes, falam em “decisões interpretativas com eficácia aditiva”. Porém, face as características elencadas no tópico anterior, constata-se estar diante de verdadeira mutação constitucional via interpretação, na medida em que o STF efetivou alteração significativa no sentido de dispositivo constitucional, sem que tenha ocorrido qualquer modificação em sua redação original.

Verifica-se, portanto, que o STF não tem se furtado a utilizar o instituto da mutação constitucional para alterar o sentido das normas constitucionais, mesmo quando necessário alterar jurisprudência anterior, quando diante de fato novo, cuja realidade fática imponha nova leitura dos dispositivos constitucionais.

Contudo, tal situação pode mudar. Isso porque na ADI 3.406/RJ, relatada pela Ministra Rosa Weber, na qual questionou-se a constitucionalidade da utilização de amianto, tipo crisotila, o STF declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei federal nº 9.055, de 1995. Durante o julgamento, conforme noticia o Informativo/STF nº 886, de 27 de novembro a 1º de dezembro de 2017, foi suscitada a existência de mutação constitucional do art. 52, inc. X, da CF.

De acordo com o informativo, os Ministros Gilmar Mendes, Celso de Mello, Carmen Lúcia e Edson Fachin defenderam a existência de mutação constitucional do mencionado dispositivo, no sentido de que o Senado Federal apenas daria publicidade à decisão, sendo que a eficácia vinculante seria decorrente da própria decisão do STF.

Em sentido contrário, o Min. Marco Aurélio Melo afirmou que tal entendimento fere a independência e harmonia dos poderes, sendo que a Resolução editada pelo Senado possui efeitos não somente declaratórios, mas também constitutivos.

Apesar de não haver maiores detalhes sobre o julgamento, tampouco sobre o posicionamento de todos os ministros que participaram dele, vez que a íntegra do acórdão ainda não foi publicada, tal precedente pode trazer novas feições à utilização do instituto da mutação constitucional por pela Corte, especialmente no que toca a participação do Senado na suspensão da execução de normas declaradas inconstitucionais.

3. O PAPEL DO SENADO FEDERAL NO CONTROLE JUDICIAL DA CONSTITUCIONALIDADE CONCRETA

3.1 Histórico constitucional da previsão da competência do Senado Federal (1934-1988)

No Brasil, é certo que as Constituições Brasileiras, desde a de 1934 até a de 1988, previram em seus textos, com pequenas alterações redacionais, a possibilidade de o Senado Federal suspender a execução de lei declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

A Constituição de 1934 foi a primeira a prever que o Senado Federal teria competência para suspender a execução de norma declarada inconstitucional, ressalve-se, contudo, que tal disposição não integrou o texto do projeto até que chegasse à sua fase final.

Esclarece-se que essa previsão não constava da sugestão original oferecida pela comissão encarregada de elaborar o anteprojeto da Constituição de 1934, instituída pelo Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932. Em verdade, a comissão decidiu propor a adoção do sistema unicameral, extinguindo o Senado Federal, de forma que o Poder Legislativo seria composto apenas por uma Assembleia Nacional (WILLEMANN, 2014, p. 89).

De outro lado, o art. 68 do anteprojeto previa a criação do Conselho Supremo, “órgão técnico consultivo e deliberativo, com funções políticas e administrativas, ao qual competiria manter a continuidade administrativa nacional e auxiliar os órgãos do Governo e os Poderes Públicos” (WILLEMANN, 2014, p. 89).

Quando da análise do anteprojeto pela Comissão Constitucional, decidiu-se por devolver o bicameralismo ao Poder Legislativo, que seria composto por uma Câmara dos Representantes e uma Câmara dos Estados, “uma espécie de câmara especializada em questões federativas” (WILLEMANN, 2014, p. 89).

Assim, manteve-se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sendo esse um colaborador daquela Casa. Ademais, houve opção da Assembleia Constituinte no sentido de determinar que o Senado deveria “promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura das leis e praticar os demais atos de sua competência”, conforme o art. 88 do projeto.

Dessa forma, com base na premissa de que o Senado seria um coordenador, decidiu-se entregar à Câmara Alta a incumbência de suspender a execução de lei declarada inconstitucional, revelando-se desnecessária a instituição do remédio mandado de segurança. (WILLEMANN, 2014, p. 92).

A Constituição de 1937, por sua vez, não previu a competência de qualquer órgão para suspensão de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Na verdade, como visto no Capítulo 1, a referida Constituição atribuía poderes ao Presidente da República para submeter novamente eventual lei inconstitucional ao Parlamento, que poderia confirmá-la por 2/3 de cada uma das casas, tornando sem efeito a decisão do tribunal.

Com relação à Constituição de 1946, o tema voltou a ser discutido pelos constituintes. Destaque-se a manifestação do constituinte Nestor Duarte, que apresentou a emenda nº 236 para suprimir tal competência, afirmando, para tanto, que

Suspender a execução de leis declaradas constitucionais [sic] é uma superfluidade que na ordem política é perigosa. A Constituição de 34 conferiu, à falta de melhor coisa, essa atribuição a um órgão de coordenação, sem caráter de Poder Legislativo.

No atual projeto, o Senado volta a ser um órgão do Poder Legislativo, como na Constituição de 91, e nessa Constituição, não constava - e com razão - a atribuição que ora pretendemos abolir pela emenda.

Sala das Sessões, 6 de junho de 1946.

- Nestor Duarte. (SENADO FEDERAL 1, p. 72)

Informa-se, ainda, outra emenda apresentada por constituintes de 1946, em que se expôs a ideia de determinar que o Senado suspendesse apenas lei ou decreto declarados inconstitucionais. Contudo, seriam submetidas a seu crivo decisões emanadas de qualquer tribunal. Nessa emenda, de nº 892, que teve como primeiro subscritor o constituinte Nereu Ramos, argumentou-se que a competência do Senado “deve ser exercida com certa limitação. Parece, pois, conveniente que a suspensão da execução se restrinja às leis e decretos. Conveniente é também que a providência não seja tomada senão em virtude de decisão definitiva dos tribunais.” (SENADO FEDERAL 2, p. 142)

Quando aprovado, o texto constitucional de 1946 recebeu a seguinte redação acerca da temática: “Art. 64 - incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.”

No que toca à Constituição de 1967, o seu art. 45 manteve a competência do Senado Federal para “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais. por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”

Interessante notar que, no projeto original, colocou-se uma ressalva em relação a decretos de intervenção, nos casos em que caberia ao Presidente intervir em estado membro para suspender a execução de ato que violasse o cumprimento de lei federal, ordem ou decisão judiciária, ou que afrontasse princípios independência dos Poderes, forma republicana representativa, autonomia municipal. Entretanto, essa ressalva foi suprimida no texto final.

O constituinte Ulysses Guimarães apresentou emenda para suprimir essa ressalva, manifestando-se nos seguintes termos:

O texto suprimido pela emenda consagra a inconstitucionalidade, o abuso, a arbitrariedade, a iniquidade. Então, quando determinado ato é havido como inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, não deverá, de imediato, ser suspenso, eliminado? Será mantido, ainda que havido por nulo, uma vez que é inconstitucional? Com que autoridade, perante o País e o exterior? A permanência do preceito é a consagração do arbítrio e da ditadura do Executivo na já de si violenta medida da intervenção. Consagra a doutrina antidemocrática da incensurabilidade da atuação do Governo em matéria de intervenção federal. (SENADO FEDERAL 3, p. 798)

A aludida emenda foi declarada prejudicada, haja vista a supressão da ressalva.

Gilmar Mendes cita a PEC 6/1965, de autoria do Poder Executivo, que originou a Emenda à Constituição nº 16/65, e objetivou alterar essa regra, tendo sido, porém, rejeitada. Para tanto, previa que “incumbe ao Presidente do Senado Federal, perdida a eficácia de lei ou ato de natureza normativa (art. 101, § 3º), fazer publicar, no Diário Oficial e na Coleção das leis, a conclusão do julgado que lhe for comunicado” (MENDES, 2008, p. 263).

Nesse sentido, constata-se, ainda durante o período pré-Constituição de 1988, que já se intentava conferir ao Senado a competência para apenas dar publicidade às decisões do STF que declarassem inconstitucionais atos normativos em sede de controle difuso, tendo sido tal ideia rechaçada pelo constituinte derivado de 1965.

Por fim, a fórmula encontrou eco no texto da Constituição de 1988, que dispõe em seu art. 52, inciso X, ser de competência privativa do Senado Federal “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.

Com efeito, esse tema, como não poderia deixar de ser, foi alvo de alguns debates na Constituinte de 1988.

Em 28 de abril de 1987, o então Ministro Paulo Brossard, convidado pela subcomissão responsável por tratar do Poder Judiciário e do Ministério Público, teve a oportunidade de manifestar seu apoio ao dispositivo que viria a se tornar o art. 52, inciso X, da Constituição Federal.

Naquela ocasião, provocado pelo constituinte Michel Temer, o Ministro Brossard asseverou que

Manteria aquele dispositivo que dá ao Senado a competência para suspender a execução das leis declaradas inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Vou além, penso que aquele artigo, mais do que útil, é necessário. Se o Constituinte me perguntasse se sou partidário de atribuir ao Poder Judiciário a decisão de suspender genérica e ordinariamente a lei julgada inconstitucional, ou de

deixar – como existe entre nós – conferida essa competência ao Senado, eu não hesitaria, deixaria com o Senado.

Surge então outra questão, que diz respeito à discussão de ser o Senado obrigado ou não a suspender a execução de uma lei que Supremo Tribunal Federal julgara inconstitucional. A mim sempre pareceu que o Senado não é obrigado, até por que, se o fosse, por que atribuir tal decisão ao Senado? Diriam: é um desrespeito... não é um desrespeito. É preciso colocar as coisas nos seus devidos lugares.

Quando o Supremo Tribunal Federal julga uma questão, reputa inconstitucional uma lei num determinado caso, às vezes ele o decide por maioria de um voto – isso não é incomum. Cabe politicamente indagar se convém suspender a execução de uma lei que o Supremo Tribunal Federal dividiu ao meio e por diferença de um voto apenas inclinou-se pela inconstitucionalidade, pois amanhã, pode mudar a composição do Tribunal, um Ministro se aposentar, outro de orientação diferente assumir e decidir o contrário, também por um voto. (SENADO FEDERAL, p. 156)

Nota-se que o Ministro defendia a necessidade de manter a atuação da Câmara Alta como órgão político no controle de constitucionalidade de normas, quando assim declaradas incidentalmente, evitando que decisões pontuais, que não refletem a maioria absoluta do STF, causassem abalo desnecessário à ordem jurídica.

Portanto, verifica-se que a competência do Senado para suspender a execução de normas declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte não foi simplesmente repetida nos textos constitucionais, mas objeto de discussão pelos constituintes de cada uma delas, que efetivamente optaram pela sua inclusão no texto constitucional.

3.2 Formalidades e procedimentos de acordo com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF)

No âmbito do Senado Federal, a fim de dar cumprimento ao estudado art. 52, inciso X, da Constituição Federal, há regras que normatizam a tramitação no Senado Federal das comunicações oriundas do Supremo Tribunal Federal.

A Resolução nº 93, de 1970, instituiu o atual Regimento Interno do Senado Federal, que disciplina os trabalhos da Câmara Alta, inclusive a tramitação de proposições a serem submetidas à análise dos Senadores, entre elas, as comunicações de declaração de inconstitucionalidade de normas pelo STF, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Contudo, como verificado, o instituto da suspensão da execução de norma declarada inconstitucional pelo Senado surgiu ainda sob a égide da Constituição de 1934.

O texto regimental de 1935, instituído por Resolução, em 20 de junho de 1935, previa, no art. 45, a competência da Comissão de Coordenação de Poderes para manifestar-se sobre a “suspensão da execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou acto, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário”. Previa,

ainda, que o Senado Federal poderia ser suscitado a fazê-la mediante provocação do Procurador Geral da República, consoante disposto no art. 126 do regimento, seguindo determinação do art. 96 da Constituição de 1934.

Por sua vez, o Regimento Interno do Senado instituído pela Resolução nº 1, de 1946, continha apenas um dispositivo regimental que disciplinava o procedimento de suspensão. Seu art. 62 previa que à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) cabia “propor ou opinar sobre a suspensão de leis ou decretos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal”, sem, contudo, detalhar a forma como deveria ser feita ou processada essa análise. Não obstante, diversamente dos projetos de iniciativa do Senado Federal, que eram submetidos a dois turnos de discussão e votação, as resoluções passavam por apenas um turno.

A Resolução nº 3, de 16 de fevereiro de 1948, reproduziu competência da CCJ, conforme art. 68, e manteve a necessidade de apreciação em apenas um turno de deliberação e votação. No mesmo sentido a Resolução nº 9, de 1952.

A Resolução do Senado Federal nº 2, de 1959, inovou no texto que tratava sobre a competência da CCJ e passou a prever que a própria Comissão deveria apresentar um projeto de resolução objetivando a suspensão da norma declarada inconstitucional pelo STF, conforme art. 86, alínea b.

Acrescente-se que tal resolução apresentou, no Capítulo IV do Título XII, regramento específico disciplinando a análise das decisões proferidas pelo STF, conforme o art. 351, que dispunha que o Senado poderia conhecer da decisão por meio de: i) comunicação do Presidente do mesmo Tribunal; ii) representação do Procurador-Geral da República, de qualquer autoridade ou mesmo de qualquer interessado na decisão; iii) projeto de resolução, de iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça ou de qualquer Senador.

Passou ainda a exigir que “a comunicação ou representação deverá ser instruída com o texto do acórdão do Supremo Tribunal Federal, do parecer do Procurador-Geral da República e da versão do registro taquigráfico do julgamento”.

Finalmente, a Resolução do Senado Federal nº 2, de 1959, determinou que a comunicação, representação ou o projeto deveriam ser lidos no Expediente da Sessão para posterior encaminhamento à Comissão de Constituição e Justiça, que deveria redigir o projeto de resolução, se necessário, ou emitir parecer sobre ele, caso já tivesse sido apresentado.

Seguindo essa mesma linha, o texto original da Resolução nº 93, de 1970, elaborado sob o manto da Constituição de 1967, manteve o regramento em capítulo próprio, tendo, contudo, reduzido alguns dispositivos.

Quanto às possibilidades de o Senado conhecer da decisão emanada do STF, o art. 413 manteve apenas a possibilidade de comunicação do Presidente do Tribunal, representação do Procurador-Geral da República e o projeto de resolução de iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça. Suprimiu, por conseguinte, a possibilidade de qualquer autoridade, interessado na decisão ou mesmo de Senador, provocarem diretamente a comissão.

Alterou também as competências da CCJ, para prever que a Comissão deveria “propor, através de projeto de resolução, a suspensão, no todo ou em parte, de leis e decretos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal”, suprimindo o texto que tratava de simples apreciação de projeto nesse sentido.

Sob a égide da Constituição de 1988, a Resolução nº 93, de 1970, sofreu grandes modificações, face às anteriores, logicamente para adequar-se ao novo texto constitucional. No que toca ao procedimento de exame de decisões do STF que declararam a inconstitucionalidade de norma, o Regimento não mais passou a tratar de leis e decretos, conforme a Constituição anterior previa, mas apenas de lei declarada inconstitucional, respeitando a redação do art. 52, inc. X da CF. No mais, manteve o texto original, sem modificações relevantes.

Dessa forma, com base no texto em vigor do Regimento Interno, o Senado Federal, ao receber o ofício do Presidente do Supremo Tribunal Federal comunicando a decisão da Corte que declara, no todo ou em parte, inconstitucional, deverá verificar se foi enviada a Lei e os dispositivos declarados inconstitucionais, se for o caso, acompanhado dos documentos exigidos pelo art. 387 do RISF, sendo eles: “texto da lei cuja execução se deva suspender, do acórdão do Supremo Tribunal Federal, do parecer do Procurador-Geral da República e da versão do registro taquigráfico do julgamento”.

Verificado o atendimento às exigências regimentais, o ofício é lido em Plenário, autuado com o nome de Ofício “S”, numerado e submetido à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, nos termos do art. 388 do RISF.

A comissão terá 20 (vinte) dias úteis para proferir seu parecer, sendo que cabe ao presidente da Comissão designar um relator, que terá prazo máximo de 10 (dez) dias úteis para apresentar seu relatório à comissão, nos termos do art. 120 do RISF.

Note-se que o relatório apresentado para a Comissão, caso favorável à suspensão da execução da norma declarada inconstitucional, deve concluir pela apresentação do Projeto de Resolução que, aprovado, produzirá os efeitos necessários à atribuição de eficácia *erga omnes* à decisão do STF.

Além de apresentar relatório favorável, o relator pode, também, manifestar-se pela rejeição ou arquivamento da matéria, caso não verifique a necessidade de suspensão da execução da norma, ou mesmo concluir pela sua prejudicialidade.

Exemplo de arquivamento da matéria ocorreu no caso em que o STF declarou inconstitucional o § 1º do art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, com a redação dada pela Lei n 11.464, de 28 de março de 2007, quando da análise do Habeas Corpus (HC) nº 111.840/ES. Na hipótese, o STF entendeu que a lei não poderia determinar que o regime de cumprimento de pena de crimes hediondos fosse inicialmente fechado, mas somente mediante a análise do caso concreto poder-se-ia eleger o melhor regime.

Ao analisar o caso, autuado como Ofício "S" nº 8, de 2014, a CCJ aprovou o relatório apresentado pelo Senador Benedito de Lira, que concluiu pelo arquivamento da matéria, afirmando que, diante da “inexistência de unanimidade no âmbito do STF, entendemos não ser conveniente, no presente momento, a suspensão do § 1º do art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, com a redação dada pela Lei n 11.464, de 28 de março de 2007”.

No caso da prejudicialidade, pode ocorrer que a lei declarada inconstitucional pelo STF já tenha sido revogada ou alterada pelo parlamento, razão pela qual não há mais necessidade da suspensão da execução da norma pelo Senado Federal.

Foi o que aconteceu, por exemplo, quando a CCJ analisou o Ofício "S" nº 4, de 2015, relatado pelo Senador Ricardo Ferraço, por meio do qual o STF comunicou que, no Recurso Extraordinário nº 559.943, declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade dos artigos 45 e 46 da Lei nº 8.212/1991, bem como do parágrafo único do artigo 5º do Decreto-Lei nº 1.569/1977.

Nesse caso, quando a CCJ analisou a referida decisão, os dispositivos declarados inconstitucionais pelo STF já haviam sido revogados, razão pela qual a matéria foi declarada prejudicada.

Apresentado o relatório, o presidente da CCJ poderá incluir a matéria na pauta da comissão, para que seja analisada pelos senadores. Na reunião em que for incluída a matéria, o relator deverá ler o relatório que apresentou, facultado, então, aos senadores discutir a matéria. Informa-se que, até o término da discussão, qualquer senador poderá pedir vistas, por até 5 (cinco) dias (art. 132, §1º, do RISF), apresentar emendas ao texto do projeto (art. 122, do RISF) ou mesmo apresentar voto em separado (art. 132, §6º, do RISF), caso não concorde com o relatório apresentado pelo Relator.

Segundo determina o art. 91, inc. II, do RISF, e nos termos do art. 58, §2º, inc. I, da CF, a análise da matéria é feita terminativamente pela CCJ, ou seja, sem a necessidade de ser submetida ao crivo do plenário do Senado Federal, exceto em caso de recurso.

Nessa hipótese, por ser matéria terminativa, a votação deve, obrigatoriamente, ser realizada pelo processo nominal, sendo aprovada caso alcance a maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros da comissão (art. 109 do RISF). Logo, com a composição atual da CCJ, é obrigatório que quatorze Senadores estejam presentes e votem, sendo que, como outrora afirmado, para ser aprovada matéria, a maioria presente deve votar favoravelmente.

Exceção ocorre quando a opinião da Comissão é pela declaração de prejudicialidade da matéria. Isso porque, de acordo com o art. 334 do RISF, a competência para declarar a prejudicialidade da matéria é do Presidente do Senado Federal. Nesse cenário, a Comissão apresenta seu parecer, e, ato contínuo, a matéria é remetida ao presidente para que a avalie, após inclusão da matéria na Ordem do Dia.

Aprovado o relatório da Comissão pela apresentação do projeto de resolução para suspender a execução da norma declarada inconstitucional, a matéria é encaminhada à Mesa do SF para leitura do parecer e autuação do Projeto de Resolução do Senado (PRS), que será numerado e aguardará o prazo para recurso. Ademais, o PRS será autuado como de autoria da CCJ.

Da decisão da CCJ, pela apresentação do PRS, é cabível recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da data da publicação da decisão da Comissão, desde que subscritos por um décimo dos senadores que compõe o Senado, ou seja, nove Senadores (art. 91, §§3º e 4º).

Não havendo recurso, a matéria é remetida à promulgação, onde tornar-se-á Resolução do Senado, ou ao arquivo, conforme o caso. Apresentado recurso, a matéria ficará sobre a Mesa por 5 (cinco) dias úteis para apresentação de emendas e posterior análise pelo plenário do Senado (art. 235, inc. II, alínea "c", do RISF).

Veja-se que a o assunto só retornará à CCJ se forem apresentadas, em plenário, emendas ao PRS. Caso não sejam apresentadas, a matéria será considerada instruída e pronta para ser incluída na Ordem do Dia do Senado Federal.

Apesar do texto atual não permitir expressamente que um senador provoque diretamente a CCJ, a Senadora Kátia Abreu, apresentou diretamente o PRS 13, de 2017, visando “suspende[r], nos termos do art. 52, inciso X, da Constituição Federal, a execução do artigo 1º

da Lei nº 8.540/92, que deu nova redação aos artigos 12, incisos V e VII, 25, incisos I e II, e 30, inciso IV, da Lei nº 8.212/91, com a redação atualizada até a Lei nº 9.528/97”.

Tratava-se de discussão sobre a cobrança do imposto incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, o chamado FUNRURAL, que o STF havia declarado inconstitucional em 03 de fevereiro de 2010, ao julgar o RE 363.852/MG.

Até então, sob a égide da nova sistemática regimental pós 1988, todos os projetos de resolução que tinham como escopo a suspensão de execução de lei inconstitucional foram de autoria da CCJ, justamente por serem apresentados como conclusão do parecer da dessa Comissão sobre o Ofício “S”.

Entretanto, a CCJ acolheu o PRS apresentado pela Senadora, e decidiu aprová-lo, não obstante já ter se manifestado sobre o tema, quando da análise do Ofício “S” 27, de 2013, oportunidade em que concluíra pelo seu arquivamento. O parecer da CCJ foi lido em plenário e contra ele não foi interposto recurso, tendo sido promulgada a Resolução nº 15, de 2017.

Feito um panorama sobre a forma de atuação sobre o trâmite procedimental no Senado Federal dos casos previstos no art. 52, inciso X, da CF, cumpre agora analisar a atuação da Câmara Alta nos Ofício “S” e seu comportamento ante as decisões emanadas do STF.

3.3 O efetivo comportamento institucional do Senado Federal sob a égide da CF/1988

Muito se tem discutido sobre a forma de atuação do Senado Federal nos casos em que o STF declara a inconstitucionalidade de normas em sede de controle difuso de constitucionalidade, especialmente no que toca à sua discricionariedade e os efeitos gerados pelas Resoluções editadas.

Como determina a Constituição, o Senado pode suspender a execução da norma declarada inconstitucional pelo STF. Quanto ao tema, Tavares explicita que a resolução emanada do Senado Federal “incide no plano da eficácia da lei, não em sua validade ou existência. A resolução não se presta a reconhecer a invalidade da lei. Ao contrário, ela deve partir da invalidade, reconhecida em definitivo pelo STF, para alcançar a lei no plano de sua eficácia.” (TAVARES, 2004, p. 59)

Para Tavares, a resolução não possui o condão de revogar a lei, mas apenas de suspender-lhe a eficácia, porquanto eventual revogação só pode ser realizada pelo órgão do qual foi emanada a norma. Aliás, a propósito, explicita que

O legislador constituinte foi muito sábio neste pormenor. Considerando que, rigorosamente falando, apenas o órgão do qual emanou a lei é que poderia revoga-la, vale dizer, cessar sua eficácia em definitivo, falou em suspensão da executividade, e não em cessação. A resolução senatorial, pois, fica a meio caminho da revogação da lei, embora preste-se, até que esta lhe sobrevinha, aos mesmos fins. E o constituinte fê-lo talvez por prever que a exigência de outra lei, para revogar aquela declarada inconstitucional, como único meio de conferir eficácia erga omnes às decisões individuais, embora definitivas, do Supremo Tribunal, seria impor uma morosidade exacerbada ou uma dificuldade injustificável. E por isto que o legislador constituinte previu esta figura de 'suspensão de executoriedade, a ser implementada por meio de decisão de apenas uma das Casas do Congresso (TAVARES, 2004, p. 59).

No mesmo sentido, defende Castro que “a resolução apenas exterioriza para Federação a inaptidão da lei como fundamento para a execução ou prática de qualquer ato jurídico em virtude da ineficácia declarada pelo Supremo Tribunal Federal” (CASTRO, 2008, p. 65). Em contrapartida, a revogação produz efeitos a partir da edição da norma revogadora, dizendo respeito ao término da vigência da norma revogada (CASTRO, 2008, p. 65).

Quanto à discricionariedade, entende-se que não há imposição para que o Senado suspenda a lei, ou parte dela, declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Isso porque o Senado possui autonomia em sua deliberação, de natureza política, sem haver, inclusive, prazo para decidir sobre a edição ou não de resolução. “A casa legislativa não está vinculada à decisão do Supremo” (TALAMINI, 2014, p. 697).

Alerta Tavares, contudo, que não é lícito ao Senado adentrar no mérito da decisão proferida pelo STF, ou seja, não pode “negar-se a dar cumprimento sobre a alegação de que o Supremo Tribunal julgou mal” (TAVARES, 2004, p. 61).

Tavares advoga, ainda, a tese de que a discricionariedade do Senado é mitigada, pois, uma vez presentes todos os requisitos formais, não pode o Senado recusar-se a suspender a norma declarada inconstitucional pelo STF. Reconhece, todavia, ser a questão controvertida e objeto de debates na doutrina (TAVARES, 2004, p. 61).

Já Talamini sustenta a tese de que o Senado pode suspender apenas parte da norma declarada inconstitucional pelo STF. Na acepção do autor, o texto da CF deve ser interpretado no sentido de que, diante da autonomia do Senado Federal, ele pode entender ser necessário atribuir efeito *erga omnes* apenas a uma parte da decisão emanada pelo STF, modulando os seus efeitos (TALAMINI, 2014, p. 698).

Gilmar Mendes entende o contrário, quando afirma que ao Senado não compete modular, restringindo ou ampliando, a extensão da decisão do STF (MENDES, 2008, p. 263).

Quanto à eficácia da resolução, Tavares aduz que ela produz efeitos *ex nunc*, ou seja, a norma declarada inconstitucional tem eficácia para frente, não retroage (TAVARES,

2004, p. 60). No mesmo sentido, Nelson Nery entende que a resolução do SF produz efeitos apenas para o futuro (NERY JR., 2010, p. 195). Já Gilmar Mendes disserta no sentido de que a resolução produz efeitos *ex tunc*, alegando que a inconstitucionalidade vicia a norma desde sua origem, sendo essa, portanto, natimorta, “por isso, não produz efeitos, e aqueles que porventura ocorreram ficam desconstituídos desde as suas raízes, como se não tivessem existido” (MENDES, 2008, p. 260).

Defende Tavares a irreversibilidade da decisão do Senado após a edição da resolução. Nesse sentido, alega que, mesmo que o Parlamento edite nova norma com texto idêntico ao da norma suspensa pelo Senado, a nova lei valerá apenas dali para frente, não possuindo qualquer força para convalidar a lei anterior (TAVARES, 2004, p. 60).

A turma de 2018 do curso de pós-graduação *latu sensu* em Análise de Constitucionalidade, do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), fez levantamento de todas as comunicações feitas pelo STF ao Senado Federal, para efeito do art. 52, inc. X, da CF. Orientados pelo professor Victor Aguiar Jardim de Amorim, os alunos colocaram em tabela todas as proposições sobre o tema, que tramitaram ou ainda tramitam, compreendidas no período de 05/10/1988 a 31/12/2017.

Para tanto, as proposições definidas pelo site do Senado Federal como de natureza de “comunicação de decisão judicial sobre inconstitucionalidade” foram separadas, analisadas e catalogadas pela turma.

Assim, foram encontradas 177 (cento e setenta e sete) proposições que se enquadravam como comunicação do STF sobre inconstitucionalidade de norma verificada em controle difuso, sendo 176 Ofícios “S” e um PRS, esse referente ao projeto apresentado diretamente pela Senadora Kátia Abreu.

Entre os Ofício “S”, a pesquisa constatou que 78% (setenta e oito por cento) das decisões foram proferidas em sede de Recurso Extraordinário, 9% (nove por cento) tiveram origem em medidas processuais diversas, como Ações Originárias e Agravos de Instrumento.

Quanto ao tipo de norma declarada inconstitucional, a ampla maioria referiu-se a Leis Ordinárias, 62% (sessenta e dois por cento) delas, e 90% (noventa por cento) declararam inconstitucional apenas parte de determinada norma.

Especificamente em relação à atuação do Senado Federal, das 176 (cento e setenta e seis) comunicações, 102 (cento e duas), o que equivale a 58%, foram transformadas em Resolução do Senado, ou seja, deram efeitos *erga omnes* às decisões proferidas pelo STF. Ademais, 50 (cinquenta) proposições foram arquivadas, 8 (oito) foram declaradas prejudicadas,

17 (dezessete) aguardam deliberação pelo Senado Federal, ainda se encontram em tramitação na CCJ.

Importante mencionar o Ofício “S” nº 59, de 1990, por meio do qual o STF declarou a inconstitucionalidade de expressão “e ao Ministério Público Estadual”, constante do art. 3º da Lei 7.711/1998. Verifica-se, em primeiro plano, que a declaração de inconstitucionalidade se deu na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 41/DF, ou seja, em sede de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade. Quando de sua análise pela CCJ do Senado Federal, em 12/06/1991, o então Senador José Paulo Bisol proferiu parecer a fim de encaminhar o processado de volta ao STF, tendo em vista que a decisão foi proferida em sede de controle abstrato de constitucionalidade.

De outro lado, constata-se que 28% (vinte e oito por cento) dos Ofício “S” que tramitaram no Senado e que trataram de declaração de inconstitucionalidade foram arquivados. Diversos foram os motivos para que o Senado adotasse tal posicionamento.

Um deles é o fato de a declaração de inconstitucionalidade emanada do STF ter como origem decisão proferida por tribunal estadual em sede de controle abstrato, que já possui efeitos *erga omnes*. Foi o que ocorreu, por exemplo, no Ofício “S” nº 82, de 2015, que analisou acórdão proferido no Recurso Extraordinário nº 658.026, no qual o Plenário declarou a inconstitucionalidade do inciso III, do art. 192, da Lei nº. 509/1999, do Município de Bertópolis/MG.

Em seu relatório, posteriormente transformado no Parecer nº 3/2017-CCJ, a Senadora Simone Tebet concluiu que

não cabe a participação do Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição, para editar resolução com a finalidade de suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, no caso de recurso extraordinário contra a decisão da Justiça Estadual em sede de ação direta de inconstitucionalidade – como ocorre no OFS nº 82, de 2015 –, uma vez que essa ação é, efetivamente, uma forma de controle concentrado de constitucionalidade, com efeito *erga omnes*.

Nesse mesmo sentido foi a decisão proferida pela CCJ nos Ofício “S” nº 21, de 2014, Ofício "S" nº 50, de 2014, e Ofício "S" nº 25, de 2002, entre outros.

Relativamente aos Ofícios “S” nº 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 e 27, de 2004, a CCJ entendeu que eventual edição de Resolução pelo Senado Federal poderia gerar malefícios. Isso porque, naqueles casos, o STF declarou inconstitucionais dispositivos das Leis Orgânicas dos Municípios de Mira Estrela, Teodoro Sampaio, Alto Alegre, Palmeira d’Oeste, Glicério, Guararapes, Pontes Gestal, Porto Ferreira e Ibitinga, todos eles do Estado de São Paulo, que

versavam sobre a fixação do número de vereadores, tendo o STF determinado que deveria ser respeitada a proporcionalidade em relação à população de cada município.

Naquela oportunidade, o relator, Senador Demóstenes Torres, afirmou que

eventual ação suspensiva do Senado não só seria inócua, em face dos julgados, mas, mais do que isso, deles seria prejudicial, pois há a ordem do Supremo Tribunal Federal de que se faça correção expressa das composições das Câmaras de Vereadores referidas nos autos. Fácil ver que, se um ou alguns dos Municípios optar por reformar a redação do dispositivo impugnado, para adaptá-la à decisão da nossa Corte Constitucional, a correção jurídica ordenada pode vir a sofrer os efeitos da suspensão ordenada por esta Casa Legislativa, semeando desnecessárias dúvidas jurídicas e obstáculos interpretativos.

Nessa conjuntura, a CCJ entendeu deter prerrogativa para decidir se deveria, ou não, conferir efeitos *erga omnes* à decisão do STF, tendo optado por não fazê-lo nos casos indicados, decidindo pelo arquivamento das referidas proposições.

Essa mesma interpretação foi adotada em outras situações, como no Ofício “S” nº 25, de 2004. Nesse caso, a CCJ analisou a decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 11.722/1995, do município de São Paulo, que dispunha sobre novo critério de reajuste dos vencimentos dos servidores.

A relatora da proposição, Senadora Serys Slhessarenko, alegou que “não parece estar a matéria suficientemente pacificada, como se depreende da jurisprudência citada no voto discrepante do Ministro Moreira Alves e endossada no pronunciamento do próprio representante do Ministério Público nesse feito”.

Concluiu, por fim, o seguinte

Estabelecido, assim, o poder, de caráter discricionário, do Senado de atribuir efeito *erga omnes* às declarações de inconstitucionalidade de normas legais pelo STF, via controle difuso de constitucionalidade, caberia, no caso vertente, exercê-lo negativamente, haja vista certa vacilação jurisprudencial acerca do tema, ainda inadequada à relevância e delicadeza da matéria, envolvendo questão crucial para a Administração Pública e seus servidores, qual seja, a existência ou não de direito adquirido em relação à percepção de vencimentos ou a regime de vencimentos.

Noutro passo, 15 (quinze) proposições receberam pareceres da CCJ pelo arquivamento em decorrência de alterações legislativas que revogaram ou alteraram os dispositivos declarados inconstitucionais pelo STF, entendendo, portando, ser desnecessária a adoção de qualquer providência no sentido de suspender sua execução. Nesse mesmo sentido foram os 8 (oito) Ofícios “S” declarados prejudicados pela CCJ.

O que se verifica, portanto, é que no período abrangido pela pesquisa houve efetiva atuação do Senado Federal na análise das decisões proferidas pelo STF em sede de controle difuso de constitucionalidade, sendo que apenas 10% (dez por cento) dessas proposições encontram-se pendentes de apreciação.

Esses números tornam falsos os argumentos de que o Senado tem sido omissivo na análise das decisões que lhe são submetidas. Ao contrário, constata-se que o instrumento constitucional de controle facultado ao SF tem sido por ele largamente utilizado, inclusive para impedir que as decisões do STF ultrapassem as partes do processo, quando, sob um prisma político, a extensão dos efeitos é reputada desnecessária ou inadequada.

O que se verifica com a pesquisa, é uma redução no número de proposições remetidas ao Senado Federal após a promulgação da Emenda à Constituição nº 45. Nos primeiros dezesseis anos da CF, período de 1988 e 2004, foram remetidas 111 (cento e onze) comunicações ao Senado Federal, quase sete por ano. De 2005 a 2018, 64 (sessenta e quatro) ofícios foram encaminhados para análise do SF, quase cinco por ano.

Ou seja, mesmo com mecanismos para maior filtragem dos Recursos Extraordinários e para conferência de eficácia expansiva das decisões do STF, não se percebe grande redução na média anual de decisões submetidas ao crivo do Senado.

Assim, por meio da análise dos números trazidos pela pesquisa, não se pode concluir que tenha ocorrido inércia ou omissão por parte da Câmara Alta, muito menos que o art. 52, inc. X, da CF, tenha caído em desuso, seja por parte do Senado, seja pelo próprio STF, que continua encaminhando àquela Casa comunicações sobre a declaração de inconstitucionalidade de normas em sede de controle difuso de constitucionalidade

Ora, o último Ofício “S” recebido pelo Senado no ano de 2017 foi o nº 74/2017, apresentado no dia 04/12/2017, ou seja, às vésperas do término da Sessão Legislativa, demonstrando que o instrumento continua em plena utilização.

Feita a análise da atuação do Senado Federal, cabe aprofundamento no estudo do instituto da mutação constitucional, a fim de verificar seus pressupostos e característica.

4. DISCUSSÃO ACERCA DA TESE DA MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL

4.1 Panorama doutrinário

A doutrina diverge sobre a existência de mutação constitucional em relação ao art. 52, inc. X, da CF. Gilmar Mendes é uma das vozes mais ativas no sentido de que a interpretação correta do dispositivo é no sentido de que deve o Senado apenas dar publicidade às decisões emanadas do STF (MENDES, 2008, p. 275)

Quando de sua criação, era necessária a determinação para que as decisões proferidas pelo STF em sede de controle de constitucionalidade difuso fossem submetidas ao Senado pois não havia previsão sobre outra maneira de concessão de efeito erga omnes às decisões da Suprema Corte.

Assim, Gilmar Mendes relembra que a instituição do controle difuso foi inspirada no sistema norte americano, que possuía a figura do *stare decisis*, inexistente no Brasil (MENDES, 2008, p. 258), mas, com o advento do controle concentrado de constitucionalidade, que inclusive pode suspender liminarmente a aplicação de determinada norma, restou ultrapassado o instituto da suspensão pelo Senado Federal (MENDES, 2008, p. 263).

Defende, dessa forma, que “a única resposta plausível nos leva a crer que o instituto da suspensão pelo Senado assenta-se hoje em razão de índole exclusivamente histórica” (MENDES, 2008, p. 263).

Ressalta, ainda, que a suspensão da execução de lei pelo Senado não é adequada para os casos em que o STF modula sua decisão, por exemplo quando confere apenas efeitos *ex nunc* ou quando vale-se de técnicas interpretativas, porquanto não se poderia falar em efetiva declaração de inconstitucionalidade, vez que o STF

não afirma propriamente a ilegitimidade da lei, limitando-se a ressaltar que uma dada interpretação é compatível com a Constituição, ou, ainda, que, para ser considerada constitucional, determinada norma necessita de um complemento (lacuna aberta) ou restrição (lacuna oculta – redução teleológica). Todos esses casos de decisão com base em uma interpretação conforme à Constituição não podem ter a sua eficácia ampliada com o recurso ao instituto da suspensão de execução da lei pelo Senado Federal (MENDES, 2008, p. 264).

Isso também ocorre nos casos em que o STF declara a inconstitucionalidade de norma sem redução de texto, haja vista que não há qualquer modificação no texto legal. Nesse caso, o Senado teria que afastar apenas o sentido declarado inconstitucional pelo STF, o que se revelaria inapropriado ao múnus constitucional conferido à Câmara Alta (MENDES, 2008, p. 264).

Ainda no que toca a alteração no sentido do dispositivo, Gilmar Mendes aduz que houve grande concentração de poderes no STF para o controle de constitucionalidade de normas, qualquer que seja o sistema adotado, difuso ou concentrado. Esse fato é verificado quando o Tribunal entendeu ser desnecessária a obediência da cláusula de reserva plenário para o julgamento de ações cujo tema já tenha sido objeto de análise anterior pelo Pleno do Tribunal; com o aumento de hipóteses e legitimados constitucionais para questionar a constitucionalidade de norma diretamente ao STF; com a possibilidade de julgamento monocrático pelo relator, quando a decisão contrariar jurisprudência ou súmula do STF; ou mesmo com o advento das súmulas vinculantes (MENDES, 2008, p. 269-270)

Com os aludidos argumentos, justifica que a atual conjuntura do controle difuso de constitucionalidade realizado pelo STF traz um novo contexto de aplicação da determinação constante do art. 52, inc. X da CF.

Dessarte, Gilmar Mendes (MENDES, 2008, p. 258) transcreve afirmação de Lucio Bittencourt, que afirmava que

o objetivo do art. 45, no IV – a referência diz respeito à Constituição de 1967 –, é apenas tornar pública a decisão do tribunal, levando-a ao conhecimento de todos os cidadãos”. Outros reconhecem que o Senado Federal pratica ato político que “confere efeito geral ao que era particular (...), generaliza os efeitos da decisão.

Conclui, dessa forma, que a suspensão de execução de norma declarada inconstitucional deve ser entendida como uma competência do Senado Federal para publicar a decisão no Diário do Congresso Nacional, dando maior publicidade à decisão emanada da Suprema Corte (MENDES, 2008, p. 275).

Contra-pondo-se a tais ideias, Nelson Nery Jr., entende que essa tese é inconstitucional, justamente por negar vigência a dispositivo expresso da CF que não comportaria tal interpretação (NERY JR., 2010, p. 195).

Ressalta que é equivocado o entendimento de que ao Senado seria lícito apenas dar publicidade à decisão, haja vista existirem outros meios hábeis a conferir publicidade às referidas decisões, como o Diário Oficial, sendo, por conseguinte, desnecessário remeter o acórdão à Câmara Alta (NERY JR., 2010, p. 195).

Ao analisar o tema, Anderson Gomes alega que a suscitada possibilidade de ter havido mutação constitucional no caso do art. 52, inc. X, da CF, violaria diversos princípios constitucionais. Para tanto, defende que

Sob um primeiro aspecto, verifica-se que o caminho interpretativo percorrido pelos defensores da aludida mutação desprezou princípios basilares da hermenêutica constitucional, tais como: o princípio da máxima efetividade da norma constitucional, já que impede a total incidência normativa do inciso X do art. 52 à hipótese que

abstratamente regula; o princípio da unidade da Constituição, na medida em que despreza o modelo híbrido de controle de constitucionalidade brasileiro, no qual convivem os controles concreto ou difuso e abstrato ou concentrado; o princípio da força normativa da Constituição, uma vez que, sem observar o conteúdo semântico do inciso X do art. 52, desconsidera a sua norma; e, por fim, o princípio da razoabilidade (ou proporcionalidade), já que o sentido resultante da aludida mutação é irrazoável em face da redação do dispositivo constitucional. (GOMES, 2012, p. 67)

Léa Souza argumenta que a tese sustentada pelo Ministro Gilmar Mendes viola o princípio da conformação funcional, afirmando que

(...) o órgão (ou órgãos) encarregado da interpretação da lei constitucional não pode chegar a um resultado que subverta ou perturbe o esquema organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido (Ehmke). É um princípio importante a observar pelo Tribunal Constitucional, nas suas relações com o legislador e Governo, e pelos órgãos constitucionais nas relações verticais de Poder (Estado/regiões, Estado/autarquias locais) (SOUZA, 2012, p. 30).

Citando Canotilho, Nelson Nery Jr. destaca que mesmo a mutação constitucional encontra limites no próprio texto da Constituição (NERY JR., 2010, p. 197). Nesse sentido, transcreve texto do jurista português, que afirma o seguinte:

Uma coisa é admitirem-se alterações do âmbito ou esfera da norma que ainda se podem considerar susceptíveis de serem abrangidas pelo programa normativo (Normprogramm), e outra coisa é legitimarem-se alterações constitucionais que se traduzem na existência de uma realidade constitucional inconstitucional, ou seja, alterações manifestamente incompatíveis pelo programa da norma constitucional. (NERY JR., 2010, p. 197)

Afirma, portando, que o Tribunal não poderia tornar impraticável o texto constitucional previsto no art. 52, inc. X, da CF, por ser inadmissível que o STF tome como fundamento de sua decisão uma regra que o Legislativo poderia adotar, conforme determina a Lei de Schumann (NERY JR., 2010, p. 197).

De acordo com Alexy, a fórmula de Schumann traz que, na relação entre tribunal constitucional e legislador, “nenhum tribunal deve tomar por base para a sua decisão uma regra que nem sequer o legislador poderia ordenar” (ALEXY, 2002, p. 36).

Continuando, Nelson Nery defende a participação do Senado Federal no processo de controle de constitucionalidade da norma, especialmente porque faculta àqueles que foram submetidos ao sufrágio do povo decidir sobre a extensão da decisão emanada do STF, bem como permite que seja repensada a jurisprudência do STF (NERY JR., 2010, p. 197).

Cumpre relembrar que o próprio Min. Brossard, quando ouvido pelos constituintes de 1988, conforme transcrito anteriormente, destacou que o STF pode alterar suas decisões simplesmente por ter modificada sua composição, razão pela qual a fórmula do art. 52, inc. X, traz maior segurança ao ordenamento jurídico. Aliás, ao escrever sobre a temática em análise, afirma

Alguém já definiu a jurisprudência como o registro das variações dos tribunais; às vezes é incontestável a contradição entre os julgados, em muitos casos, porém, é mais aparente do que real a contradição, pois as características e singularidades do caso reclamam solução distinta e esses matizes fatuais contribuem para revelar o que até então permanecera irrelatado no ventre da lei.

Se isto ocorre em relação a textos de direito privado, geralmente mais analíticos que os textos constitucionais, se isto ocorre em relação ao direito privado, cuja elaboração doutrinária e dogmática é milenar, que não dizer-se em relação a textos constitucionais, de ordinário sintéticos e de recente elaboração doutrinária? (BROSSARD, 1976, p. 63)

Além do mais, Nelson Nery Jr. compara a possibilidade de o próprio STF conferir efeitos *erga omnes* a uma decisão proferida em caráter *incidenter tantum* ao instituto da advocatória, “que não se coaduna com o Estado Democrático de Direito porque viola o princípio da independência decisória dos juízes (CF 2º e 99 caput; Const. port. 203)” (NERY JR., 2010, p. 198).

No tocante à mutação constitucional, Nelson Nery Jr. relembra que referido instituto “é processo de interpretação natural da CF, de modo que não pode ser construída de maneira forçada. Há de ser processo de mudança de paradigma constitucional (*Legitimation durch Verfahren*) e não o fundamento que se pretende utilizar para modificar a Constituição” (NERY JR., 2010, p. 199). Ademais, não se pode olvidar que existe limite para a mutação constitucional, que é a própria redação do dispositivo constitucional.

4.2 Análise dos pressupostos e fundamentos da decisão adotada pelo STF na Reclamação nº 4.335/AC

O caso que conferiu maior robustez à tese da mutação constitucional do art. 52, inc. X, da CF foi certamente o da Reclamação nº 4.335/AC, que tratou da progressão de regime dos apenados pela prática de crime hediondo. Como citado anteriormente, quando do julgamento do HC 82.959/SP, o STF decidiu pela inconstitucionalidade da vedação à progressão de regime nos crimes hediondos.

Como a decisão foi proferida em sede de controle difuso de constitucionalidade, seus efeitos atingiram somente as partes do processo e não vinculou as demais instâncias do Poder Judiciário. Com efeito, ao ser provocado pela Defensoria Pública do estado do Acre (AC), o Juízo da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco/AC, indeferiu o pedido de progressão de regime de dez pessoas condenadas pela prática de crime hediondo.

Segundo consta do relatório do acórdão da Reclamação 4.335/AC, a Defensoria Pública alegou que, diante da decisão proferida no HC 82.959/AC, seria lícito permitir que os

apenados tivessem direito à progressão do seu regime de cumprimento de pena. O magistrado, contudo, negou o pedido, alegando que

(...) conquanto o Plenário do Supremo Tribunal, em maioria apertada (6 votos x 5 votos), tenha declarado ‘*incidenter tantum*’ a inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º da Lei 8.072/90 (Crimes Hediondos), por via do Habeas Corpus n. 82.959, isto após dezesseis anos dizendo que a norma era constitucional, perfilho-me a melhor doutrina constitucional pátria que entende que no controle difuso de constitucionalidade a decisão produz efeitos ‘*inter partes*’.

Ao responder o pedido de informações feito pelo relator, Min. Gilmar Mendes, o juízo de primeira instância ressaltou que não havia que se falar em descumprimento à decisão do STF, tendo em vista que proferida em sede de controle difuso, com efeitos apenas para as partes, e que eventual eficácia para todos somente poderia ser dada pelo Senado Federal, por meio da suspensão da execução da norma declarada inconstitucional.

Adiante, afirma que, em razão do fato de o Senado Federal não ter suspenso a eficácia do dispositivo declarado inconstitucional, não poderia aquele Juízo deixar de aplicar a lei, mesmo diante de decisão do STF, proferida, no caso, em sede de controle difuso.

Em seu voto, o relator, Ministro Gilmar Mendes, defende sua tese no sentido de ter o art. 52, inc. X, sofrido mutação constitucional. Para tanto, apresentou análise histórica do dispositivo, relembrando a origem do controle difuso no direito americano e destacando a necessidade, quando da elaboração da constituição de 1934, de um mecanismo que suprisse a ausência do *stare decisis* no ordenamento brasileiro.

Reiterou os argumentos retratados em seu livro e artigo, já anteriormente transcritos, buscando evidenciar a existência de evolução na interpretação da Constituição, o que autorizaria o STF a entender que não caberia mais ao Senado Federal a suspensão da execução da norma declarada inconstitucional pelo STF, mas apenas publicá-la, defendendo, ainda, a tese de que o instituto “perdeu grande parte do seu significado com a introdução do controle abstrato de normas.”

Por fim, concluiu seu voto afirmando que o Juiz de Direito da Vara de Execuções da Comarca de Rio Branco, no Estado do Acre, não poderia ter deixado de conceder a progressão de regime para os apenados pela prática de crimes hediondos porquanto essa decisão “desrespeita a eficácia erga omnes que deve ser atribuída à decisão deste Supremo Tribunal Federal, no HC 82.959, que declarou a inconstitucionalidade do artigo 2º, § 1º, da Lei n. 8.072/1990”, entendendo que a reclamação deveria ser julgada procedente para cassar as decisões proferidas por aquele juízo.

Ao proferir seu voto-vista, o Ministro Eros Grau acompanhou a tese externada pelo relator, defendendo que realmente houve mutação constitucional do art. 52, inc. X, da CF. Alegou o Ministro, após tecer comentários sobre interpretação constitucional e mutação constitucional, que o citado dispositivo da CF é obsoleto. Confira-se:

Obsoleto o texto que afirma ser da competência privativa do Senado Federal a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, nele se há de ler, por força da mutação constitucional, que compete 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.

Acrescente-se que defende que o novo texto, resultante da mutação, adequa-se perfeitamente à Constituição, sem violar quaisquer de seus princípios, sendo perfeitamente “adequado ao espaço semântico constitucional.”

E vai mais além, e aqui vale destacar a ressalva feita pelo Ministro Eros Grau, afirmando que o Congresso Nacional estaria vinculado à decisão emanada do STF e não poderia legislar para alterar a interpretação definida pela Corte no que tange à inconstitucionalidade da proibição à progressão de regime, fazendo menção ao poder de veto do Judiciário.

Com tais argumentos, o Ministro Eros Grau vota pela procedência a reclamação apresentada pela Defensoria Pública.

O Ministro Sepúlveda Pertence, ao proferir seu voto, discordou do entendimento apresentado por seus antecessores, defendendo a inexistência de mutação constitucional do dispositivo. O início de seu voto traz linhas fortes, contrárias o objetivo de “reduzir a nada o papel do Senado”:

Mas não me animo à mutação constitucional proposta. E mutação constitucional por decreto do poder que com ela se ampliaria; o que, a visões mais radicais, poderia ter o cheiro de golpe de Estado. Às tentações do golpe de Estado não está imune o Poder Judiciário; é essencial que a elas resista.

Argumenta a desnecessidade do Tribunal recorrer à tese da mutação constitucional por não contribuir em nada para a eficácia das decisões do STF, especialmente com o advento da Súmula Vinculante, que proporciona à Corte a possibilidade de conferir efeitos *erga omnes* e vinculante às decisões proferidas em sede de controle difuso, respeitadas as exigências constitucionais.

Conclui, por fim, julgando improcedente a reclamação, mas concedendo *habeas corpus* de ofício, a fim de determinar que o Juízo examine a possibilidade de progressão de regime postulado.

O Ministro Joaquim Barbosa, ao votar, segue a divergência para discordar dos argumentos elencados pelo relator, afirmando que a competência conferida ao Senado Federal

pela Constituição não “representa obstáculo à ampla efetividade das decisões do STF em situações como a presente”.

Contudo, impõe ao juiz o dever de seguir a jurisprudência do STF, mesmo tendo sido a decisão proferida em sede de controle difuso, considerando a posição do magistrado uma afronta à Corte.

De outro modo, afirma que, com o advento da súmula vinculante, o STF não mais ficaria dependente do Senado Federal para conferir às suas decisões os efeitos que somente seriam atingidos com a edição da resolução senatorial.

Ademais, ao defender a inexistência da mutação constitucional, aduz que dois requisitos autorizadores da tese estariam ausentes: o decurso maior de prazo, para que se possa efetivamente verificar a existência da mutação, e; o efetivo desuso do dispositivo, o qual alega ser inexistente.

Por fim, alega que a tese ventilada pelo relator encontraria obstáculo na literalidade do dispositivo constitucional, bem como no fato de que o dispositivo em nada obsta o pleno exercício do múnus constitucional do STF como guardião da Constituição.

Em seu voto-vista, o Ministro Ricardo Lewandowski adere à divergência, concedendo de ofício o *habeas corpus* e argumentando que não há que se falar, na hipótese, de mutação constitucional.

Afirma que há efetiva atuação do Senado Federal na análise das decisões do STF a ele submetidas e que tentar defender a tese da mutação seria verdadeiro aviltamento de competência expressamente prevista na constituição, resultando em violação ao sistema de separação de poderes.

Não há, penso eu, com o devido respeito pelas opiniões divergentes, como cogitar-se de mutação constitucional na espécie, diante dos limites formais e materiais que a própria Lei Maior estabelece quanto ao tema, a começar pelo que se contém no art. 60, § 4º, III, o qual erige a separação dos poderes à dignidade de “cláusula pétrea”, que sequer pode ser alterada por meio de emenda constitucional.

Continua defendendo a impossibilidade de alteração do núcleo essencial do dispositivo constitucional pela via hermenêutica, ultrapassando os limites impostos pela norma, o que resultaria em verdadeira afronta à Constituição.

Conclui concordando que, com o advento das súmulas vinculantes, o STF passou a deter poderes para conferir efeitos amplos às decisões proferidas em sede de controle difuso. Contudo, destaca o Ministro que essa possibilidade adveio de emenda constitucional, devidamente aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional.

O Ministro Teori Zavascki, por sua vez, retrata a evolução a eficácia expansiva das decisões proferidas pelo STF em sede de controle difuso de constitucionalidade. O ministro alega a existência de crescente valorização dos precedentes judiciais no Brasil, fazendo com que as os julgamentos dos tribunais superiores ganhem cada vez mais força perante as instâncias ordinárias, extrapolando, dessa forma, os limites da ação na qual foi proferida a decisão.

Ademais, destaca que há diversas hipóteses nas quais são conferidos efeitos expansivos às decisões do STF, mesmo que proferidas em sede de controle concreto, como ocorre nas Súmulas Vinculantes e na repercussão geral das questões constitucionais, requisito imprescindível para a análise de Recursos Extraordinários, ou mesmo nos casos em que o STF opta pela modulação dos efeitos de suas decisões.

Quanto ao cabimento da reclamação, entendeu que não seria cabível quando da data de sua propositura. Não obstante, com o advento da Súmula Vinculante nº 26, editada no curso do julgamento da ação, arguiu a existência de fato superveniente autorizador do deferimento do pedido formulado.

O voto seguinte, proferido pelo Ministro Roberto Barroso, reconhece a evolução do papel da jurisprudência no ordenamento jurídico, elencando benefícios dessas mudanças, como a segurança jurídica, a partir do momento em que as instâncias inferiores devem respeitar o entendimento dos tribunais superiores; o atendimento ao princípio da isonomia, na medida em que casos iguais devem ter decisões iguais, e; o respeito ao princípio da eficiência, vez que torna a prestação jurisdicional mais fácil.

Todavia, rechaça a tese de que tenha ocorrido mutação constitucional no art. 52, inc. X, da CF, pois esse entendimento esbarra na literalidade do dispositivo. Apesar de não encontrar na fórmula a melhor solução para a atribuição de eficácia *erga omnes* às decisões proferidas em sede de controle difuso, é o que determina expressamente a CF. Na verdade, destaca que se instaura um diálogo institucional entre o STF e o Congresso Nacional.

Ao final, acompanha o voto do Ministro Teori Zavascki para julgar procedente a reclamação, diante da violação à Súmula Vinculante nº 26.

A Ministra Rosa Weber concorda com o argumento que repele a existência da mutação constitucional, porquanto ensejaria alteração do próprio dispositivo constitucional. Desse modo, seguindo o voto do Ministro Teori Zavascki, julgou procedente a reclamação, diante da edição da Súmula Vinculante nº 26.

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio também acompanha a tese sobre a inexistência de mutação constitucional, sob o argumento de que o STF não é legislador positivo,

não podendo desconsiderar a determinação constitucional. Conclui votando pela concessão da ordem, concedendo o direito à progressão de regime.

Por fim, o Ministro Celso de Mello proferiu voto também aderindo à tese do Ministro Teori Zavascki.

Verifica-se, portanto, que o STF afastou, por maioria, a tese de que o art. 52, inc. X, da CF, teria sofrido mutação constitucional no sentido de que o Senado deveria apenas dar publicidade às decisões emanadas do STF em sede de controle difuso.

Contudo, fica muito claro nos votos dos ministros a mudança que vem ocorrendo no ordenamento quanto à objetivação do controle difuso, especialmente no que toca a vinculação dos precedentes.

A tese de mutação constitucional discutida na Reclamação 4.335/AC vem sendo logicamente discutida pela doutrina.

Nesse sentido, advoga Léa Souza a impossibilidade de extrair do texto constitucional que a competência do Senado restringir-se-ia a apenas publicar a decisão do STF. Fazê-lo seria uma afronta à tripartição de poderes e ao princípio da conformação funcional (SOUZA, 2012, p. 31).

Além do mais, reforça o argumento de que não se trata apenas de uma reprodução histórica de dispositivo presente em outras comissões, ao defender a alegação de que, conferir ao Senado tal competência é “meio de privilegiar a participação democrática da sociedade no processo de decisão acerca da retirada de validade de uma norma que foi produzida pela vontade geral” (SOUZA, 2012, p. 31).

Noutro sentido, referendando o pensamento externado pelo Ministro Barbosa em seu voto, e corroborando o pensamento de Ferraz (FERRAZ, 2015, p. 126), a mutação constitucional calharia como meio de sanar disparidades entre a constituição e a realidade social, mas demandaria maior prazo de maturação e até mesmo decisões do STF que ressaltassem tal transformação (SOUZA, 2012, p. 32).

Portanto, ao menos até o momento, parece ainda carecer de maior sustentação a tese de que o art. 52, inc. X, tenha sofrido mutação constitucional. Sem diminuir a importância do tema, mesmo porque longamente discutido pela Suprema Corte no julgamento da Reclamação 4.335/AC, a maioria dos ministros não verificou argumentos que autorizassem o STF a reconhecer a existência de alteração no sentido do dispositivo constitucional, ao menos naquele pretendido pelos Ministros Gilmar Mendes e Eros Grau.

CONCLUSÃO

A determinação para que o Senado Federal analise as decisões que declaram a inconstitucionalidade de norma proferidas em sede de controle difuso, presente nas Constituições do país desde 1934, tem sido objeto de questionamentos, haja vista a alegação de mutação constitucional.

Não se constata, contudo, a existência, até o momento, de efetiva alteração no sentido conferido pelo Poder Constituinte Originário ao art. 52, inciso X, da Constituição. Isso porque não se verificam presentes quaisquer dos requisitos autorizadores da mutação constitucional, seja alteração da realidade social, com o aparecimento de novas necessidades da sociedade, cujo texto atual da Constituição não consiga atender, ou mesmo mudança nos valores e das ideias-base da Constituição, lacunas ou omissões, que autorizariam o intérprete a conferir novo sentido ao dispositivo.

Argumenta-se que o número de processos se multiplica no Poder Judiciário, especialmente no STF que, com contingente reduzido de magistrados, fica assoberbado em seu trabalho e impotente na entrega da jurisdição de forma eficiente. Cuida-se de problema discutido desde a Constituinte de 1934, quando se discutiu problemática acerca da grande quantidade de decisões a serem proferidas pela Suprema Corte, muitas delas repedidas.

Não se trata, portanto, de preocupação recente, mas que há muito tempo vem sendo discutida.

Entretanto, ainda diante de tal realidade, decidiu o Poder Constituinte de 1988 replicar a fórmula que confere ao Senado Federal poderes para suspender normas declaradas inconstitucionais. Tratou-se de opção expressa daquele poder, conforme visto nos debates da Constituinte, que não pode ser ignorado pelos intérpretes da Constituição, especialmente por seu principal guardião.

A ideia de mutação constitucional depende de alteração no sentido do dispositivo ocorra em período longo, na medida em que a sociedade cristalice as bases que levariam à mudança no sentido do texto. Não basta que o intérprete constate, sob sua visão, a existência de solução que entenda mais adequada face aquela prevista no texto constitucional e, por conseguinte, decida aplicá-lo de forma diversa da originalmente estipulada.

Como ficou destacado pela maioria dos Ministros no julgamento da Reclamação 4.335/AC, não poderia o Tribunal agir de forma contrária ao texto da Constitucional, especialmente quando o texto não deixa margem para outra interpretação. Seria o caso de,

verificada a necessidade de alterar o dispositivo, estabelecer diálogos institucionais com o Poder Legislativo, para a implementação de adequações no artigo.

Assim, Léa Souza defende a ideia de que não há qualquer discrepância entre o mandamento constitucional previsto no art. 52, inc. X, da CF e a realidade fática na qual ele se insere, sendo que não se encontra na doutrina, na jurisprudência ou mesmo na sociedade, elementos que comprovem a desnecessidade de manifestação do Senado Federal sobre a declaração de inconstitucionalidade oriunda do STF (SOUZA, 2012, p. 33).

Aliás, frise-se que, verificada a necessidade de aperfeiçoamento no sistema de controle de constitucionalidade e nos instrumentos disponíveis para realizá-lo, o próprio Legislativo perpetrou alterações no texto constitucional, a fim de dar ao STF maiores poderes e maior controle sobre o número de processos submetidos à sua apreciação.

Grandes exemplos são justamente a Súmula Vinculante e a necessidade de demonstração de repercussão geral, instrumentos importantes para a atuação do STF, que inclusive lhe conferiram poderes para cristalizar seus posicionamentos, extravasando os limites do processo subjetivo e vinculando outros Tribunais e outros Poderes.

Noutro passo, não se pode argumentar qualquer desuso ou inércia na aplicação do instrumento pelo Senado Federal. Isso porque, como verificado anteriormente, eles consubstanciam processos anômalos de alteração da Constituição, sendo considerados inconstitucionais. Logo, a mera alegação de que há inércia do Senado ou desuso de sua competência não autorizaria a utilização do argumento de que houve mutação constitucional.

De outro lado, o Senado Federal tem se valido desse instrumento, sendo que apenas 18 (dezoito) Ofícios “S”, apresentados até 2017, ainda carecem de análise pela Casa, o que equivale a somente 10% (dez por cento) das comunicações remetidas pelo STF desde 1988.

Ademais, critica-se a tentativa de transformar o Senado em um mero publicador das decisões do STF. Ora, para conferir publicidade aos julgados, existe o Diários Oficial da União e o Diário da Justiça, que suprem qualquer necessidade de levar o acórdão proferido pelo STF a conhecimento de todos.

Com efeito, Paulo Brossard teceu, em 1979, críticas a essa tentativa, ao afirmar que conferir ao Senado Federal um papel meramente burocrático, de carimbador das decisões emanadas do STF, seria atribuir à Câmara Alta uma função inútil, desnecessária, que poderia ser feita pelo próprio STF, em desacordo com a competência atribuída pela Constituição. (BROSSARD, 1976, p. 62)

Logo, alterar o art. 52, inciso X, da CF, é possível, desde que essa modificação seja realizada mediante os instrumentos constitucionalmente previstos, por meio da autoridade competente a fazê-lo, sob pena de se ferir gravemente a Constituição Federal, especialmente no que tange à separação de poderes.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, G. **Processo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- ALEXY, R. Direito Constitucional e direito ordinário. Jurisdição constitucional e jurisdição especializada. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 91, n. 799, p. 33-51, mai. 2002.
- BARROSO, L. R. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BELUCCI, G. H. P. Controle Difuso de Normas no Direito Brasileiro: art. 97 da Constituição Federal. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, v. 419, n. 110, p. 59-76, Jan./Jun. 2014.
- BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional**. 12^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BROSSARD, P. O Senado e as leis inconstitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, v. 13, n. 50, p. 55-64, abr./jun. 1976.
- CASTRO, J. B. M. D. **O Controle de Constitucionalidade das Leis e a Intervenção do Senado Federal**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2008.
- CAVALCANTE FILHO, J. T. **Processo Legislativo Constitucional**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.
- CONTINENTINO, M. C. História do judicial review: O mito de Marbury. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 53, n. 209, p. 115-132, jan./mar. 2016.
- DIDIER JR, F.; CUNHA, L. C. D. **Curso de direito processual civil: Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais**. 13. ed. Salvador: JusPodivm, v. 3, 2016.
- DIDIER JR., F.; BRAGA, P. S.; OLIVEIRA, R. A. D. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Decisão, Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória**. 10. ed. Salvador: JusPodivm, v. 2, 2015.
- ELY, J. H. **Democracia e Desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.
- FERRAZ, A. C. D. C. **Processos Informais de Mudança da Constituição**. 2. ed. Osasco: EdIFIEO, 2015.
- GOMES, A. R. Crítica à Tese da Abstrativização ou Objetivação do Controle Concreto ou Difuso de Constitucionalidade. **Revista da AGU**, n. 31, jan./mar. 2012. 51-73. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/125>>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- MENDES, G. F. **Controle de Constitucionalidade. Aspectos Jurídicos e Políticos**. São Paulo: Saraiva, 1990.
- MENDES, G. F. O papel do Senado Federal no controle federal de constitucionalidade: Um caso clássico de mutação constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 179, p. 257-276, jul./set. 2008.
- MUNIZ, T. L.; PAULA, L. F. D. Sobre a Aplicação da Teoria da Trancendência dos Motivos Determinantes: Das Sentenças Proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no Coltrole Difuso. **Revista Jurídica**, mai. 2012. 59-79.
- NERY JR., N. O Senado Federal e o controle concreto de constitucionalidade de leis e de atos normativos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. a. 47, n. n. 187, p. 193-200, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198654>>. Acesso em: 07 maio 2018.

OLIVEIRA, A. L. D. **A Limitação dos Efeitos Temporais da Declaração de Inconstitucionalidade no Brasil**: uma análise da influência dos modelos norte-americano, austríaco e alemão. Porto Alegre: edipucrs, 2008.

RODRIGUES, N. T. D.; PINÓS, O. M. P. A participação do Senado no controle difuso de constitucionalidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 198, n. 50, p. 141-168, abr./jun. 2013.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SENADO FEDERAL 1. Anais da República - 1946, Livro 12. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%2012.pdf>. Acesso em: 23 ago 2018.

SENADO FEDERAL 2. Anais da República - 1946, Livro 13. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%2013.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.

SENADO FEDERAL 3. Anais da República - 1967, Livro 10. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1967/1967%20Livro%2010.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2018.

SENADO FEDERAL. Anais da Assembleia Constituinte. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/3c%20-%20SUBCOMISS%C3O%20DO%20PODER%20JUDICI%C1RIO.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SOUZA, L. É. M. J. D. A objetivação dos Efeitos da Decisão do Supremo Tribunal Federal no Controle Concreto de Constitucionalidade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 81, n. 20, p. 13-35, out./dez. 2012.

TALAMINI, E. Efeitos da declaração de inconstitucionalidade. In: CLEVE, C. M. **Direito constitucional brasileiro**: Organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 2, 2014. Cap. 30, p. 669-705.

TAVARES, A. R. O Modelo Brasileiro de Controle Difuso-Concreto da Constitucionalidade das Leis e a Função do Senado Federal. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 93, n. 819, p. 45-64, jan. 2004.

THEODORO JR, H. **Curso de Direito Processual Civil**. 47ª rev. atual.e amp. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. III, 2016.

WILLEMANN, M. M. Controle de Constitucionalidade na Constituição da República de 1934: Revisitando a origem do quórum qualificado e da atuação do Senado Federal no modelo concreto-difuso de judicial review. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 12, n. 44, p. 77-99, jan./mar. 2014.

WOLFE, C. **La Transformación de la Interpretación Constitucional**. Tradução de Maria Gracia Rubio de Casas y Sonsoles Valcarcel. Madrid: Civitas, 1991.

APÊNDICE

	NÚMERO	DATA	ESPÉCIE NORMATIVA	ORIGEM	EXTENSÃO DA DECISÃO	MEDIDA PROCESSUAL	ERRO MATERIAL ?	CF/19 88?	RESULTAD O	INSTÂNCIA	EFICÁCIA	MOT. DO ARQ.	Nº DA RESOLUÇÃO
1	SF OFS 74/2017	04/12/2017	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
2	SF PRS 13/2017	19/04/2017	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 13/2017
3	SF OFS 10/2016	30/06/2016	Decreto	Estadual	Total	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
4	SF OFS 16/2016	03/08/2016	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
5	SF OFS 23/2016	27/10/2016	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Habeas Corpus	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
6	SF OFS 1/2015	15/01/2015	Outros	Estadual	Parcial	Habeas Corpus	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
7	SF OFS 2/2015	15/01/2015	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
8	SF OFS 3/2015	15/01/2015	Outros	Estadual	Total	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		A suspensão da aplicação do Protocolo ICMS nº 21, de 2011, não geraria qualquer efeito jurídico e político	
9	SF OFS 4/2015	15/01/2015	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Prejudicialidade	CCJ	Silente	norma já revogada	

10	SF OFS 22/2015	11/03/2015	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
11	SF OFS 25/2015	17/03/2015	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 10/2016
12	SF OFS 26/2015	17/03/2015	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 16/2017
13	SF OFS 82/2015	05/10/2015	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	RE em ADI Estadual	
14	SF OFS 8/2014	16/04/2014	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Habeas Corpus	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	inconveniência da resolução	
15	SF OFS 9/2014	26/05/2014	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
16	SF OFS 21/2014	05/09/2014	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Decisão referente a controle concentrado de eficácia erga omnes	
17	SF OFS 24/2014	17/11/2014	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Alteração superveniente e do dispositivo declarado inconstitucional	
18	SF OFS 26/2014	24/11/2014	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
19	SF OFS 27/2014	24/11/2014	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			

20	SF OFS 28/2014	24/11/2014	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 1/2017
21	SF OFS 45/2014	27/11/2014	Outros	Federal	Parcial	Mandado de Segurança	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
22	SF OFS 46/2014	02/12/2014	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Mandado de Segurança	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
23	SF OFS 47/2014	02/12/2014	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
24	SF OFS 48/2014	04/12/2014	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
25	SF OFS 49/2014	05/12/2014	Decreto-Lei	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Ag. Delib.	CCJ			
26	SF OFS 50/2014	05/12/2014	Lei Complementar	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	Plenário	Silente	Não cabe participação do SF	
27	SF OFS 27/2013	10/06/2013	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Leis supervenientes modificaram a matéria	
28	SF OFS 46/2013	19/12/2013	Decreto-Lei	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Ag. Delib.	CCJ			
29	SF OFS 47/2013	19/12/2013	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Sim	Sim	Prejudicialidade	CCJ	Silente		
30	SF OFS 6/2011	01/03/2011	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Habeas Corpus	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 05/2012
31	SF OFS 8/2011	15/03/2011	Decreto-Lei	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 05/2013
32	SF OFS 11/2011	29/03/2011	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 01/2012

33	SF OFS 52/2011	16/08/2011	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 02/2012
34	SF OFS 53/2011	25/08/2011	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Mandado de Segurança	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 03/2012
35	SF OFS 22/2010	22/10/2010	Outros	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 04/2012
36	SF OFS 23/2010	22/10/2010	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Prejudicialidade	CCJ	Silente	Revogação posterior	
37	SF OFS 1/2009	29/01/2009	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Sim	Não	Arquivamento	CCJ	Ex tunc	Dispositivo legal já revogado pela Lei nº 11.941/09	RSF 24/2007
38	SF OFS 6/2009	25/03/2009	Decreto-Lei	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Arquivamento	CCJ	Ex nunc	Dispositivos declarados inconstitucionais já foram objeto de Súmula Vinculante (nº 8)	
39	SF OFS 11/2009	16/04/2009	Decreto	Federal	Parcial	Mandado de Segurança	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 44/2010
40	SF OFS 12/2009	16/04/2009	Outros	Federal	Parcial	Outros	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 4/2010
41	SF OFS 45/2009	27/05/2009	Decreto	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 26/2005
42	SF OFS 46/2009	27/05/2009	Medida Provisória	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Sim	Não	Arquivamento	CCJ	Silente	Matéria já revogada anteriormen	RSF 27/2005

												te pela Lei nº 11.727/08.	
43	SF OFS 47/2009	27/05/2009	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Arquivamento	CCJ	Silente	Dispositivo objeto da declaração incidental de inconstitucionalidade, não mais existe no mundo jurídico. Revogado pela Lei nº 11.941/27.	RSF 16/2006
44	SF OFS 48/2009	27/05/2009	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Arquivamento	CCJ	Silente	Dispositivos já revogados pela Lei 11.727 de 2008	
45	SF OFS 66/2009	30/11/2009	Outros	Estadual	Total	Habeas Corpus	Não	Não	Arquivamento	CCJ	Silente	Lei Federal nº 11.900, sanou a exigência constitucional	RSF 20/2007
46	SF OFS 21/2008	19/08/2008	Lei Complementar	Estadual	Total	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 43/2010

47	SF OFS 24/2008	22/12/2008	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Arquivamento	CCJ	Ex tunc	Dispositivos já foram objetos DE Súmula nº 8	RSF 6/2008
48	SF OFS 25/2008	22/12/2008	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Arquivamento	CCJ	Ex nunc	Dispositivos já foram objetos DE Súmula nº 8	
49	SF OFS 44/2007	27/08/2007	Decreto-Lei	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 30/2007
50	SF OFS 45/2007	27/08/2007	Decreto-Lei	Estadual	Total	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 7/2008
51	SF OFS 49/2007	03/09/2007	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Arquivamento	CCJ		A edição de projeto de resolução não é mais necessária, uma vez que o mesmo dispositivo da lei catarinense, ora analisado, já foi objeto de exame pela CCJ Comissão que, no dia 19 de setembro de 2007, já	RSF 25/2007

												concluiu pela edição de resolução. RSF 24/2007
52	SF OFS 51/2007	06/09/2007	Decreto	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Sim	Não	Arquivamento	CCJ		Ausência de peça essencial - parecer do PGR art 133, III, RISF

53	SF OFS 9/2006	28/08/2006	Lei Ordinária	Estadual	Total	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Ex nunc	a Lei em questão já se encontrava revogada quando questionada a sua constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF).	
54	SF OFS 10/2006	13/09/2006	Outros	Estadual	Parcial	Habeas Corpus	Não	Não	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 6/2008

SF OFS 11/2006	15/09/2006	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Prejudicialidade	CCJ	Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, que, por meio de seu art. 79, XII, revogou expressamente o § 1º do art. 3º da Lei nº 9.718, de 1998, tornando inócua qualquer providência ulterior desta Casa legislativa no sentido de suspender a execução do referido dispositivo legal do ordenamento jurídico brasileiro
--------------------------------	------------	---------------	---------	---------	------------------------	-----	-----	------------------	-----	---

SF OFS 12/2006	15/09/2006	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Prejudiciali dade	CCJ	Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, que, por meio de seu art. 79, XII, revogou expressamen te o § 1º do art. 3º da Lei nº 9.718, de 1998, tornando inócua qualquer providência ulterior desta Casa legislativa no sentido de suspender a execução do referido dispositivo legal do ordenament o jurídico brasileiro
------------------------------------	------------	---------------	---------	---------	---------------------------	-----	-----	----------------------	-----	---

57	SF OFS 13/2006	15/09/2006	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Prejudicialidade	CCJ	Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009, que, por meio de seu art. 79, XII, revogou expressamente o § 1º do art. 3º da Lei nº 9.718, de 1998, tornando inócua qualquer providência ulterior desta Casa legislativa no sentido de suspender a execução do referido dispositivo legal do ordenamento jurídico brasileiro
----	--------------------------------	------------	---------------	---------	---------	------------------------	-----	-----	------------------	-----	---

58	SF OFS 14/2006	15/09/2006	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Habeas Corpus	Não	Não	Arquivamento	CCJ		A redação do dispositivo foi alterada por outra lei, sanando o vício de inconstitucionalidade	
59	SF OFS 16/2006	30/11/2006	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Prejudicialidade	CCJ			
60	SF OFS 2/2005	10/01/2005	Outros	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 51/2005
61	SF OFS 3/2005	11/01/2005	Medida Provisória	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 52/2005
62	SF OFS 6/2005	21/02/2005	Lei Complementar	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 25/2007
63	SF OFS 10/2005	15/03/2005	Outros	Estadual	Total	Recurso Extraordinário	Não	Não	Arquivamento	CCJ		A matéria foi arquivada uma vez que a norma questionada já havia sido revogada	

64	SF OFS 41/2005	08/07/2005	Decreto	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente	Editada resolução no que diz respeito ao inciso IV do caput do art. 19 e prejudicada a suspensão de execução do §1º do mesmo artigo por já ter sido revogado	RSF 26/2007
65	SF OFS 44/2005	31/10/2005	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Sim	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 24/2007
66	SF OFS 2/2004	08/03/2004	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 20/2007
67	SF OFS 3/2004	23/03/2004	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 26/2005
68	SF OFS 4/2004	30/03/2004	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 27/2005
69	SF OFS 6/2004	17/05/2004	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Mandado de Segurança	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 16/2006

70	SF OFS 8/2004	03/06/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Ex nunc	Desnecessidade da ação suspensiva do SF, emergem claros os efeitos exaurientes das declarações incidentais de inconstitucionalidade pronunciadas pelo Supremo Tribunal Federal.	Parecer 29/04
71	SF OFS 10/2004	15/06/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		Desnecessidade da ação suspensiva do SF, emergem claros os efeitos exaurientes das declarações incidentais de inconstitucionalidade pronunciadas pelo Supremo Tribunal Federal.	Parecer 29/04

												nalidade pronunciada s pelo Supremo Tribunal Federal.	
72	SF OFS 11/2004	15/06/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		desnecessidade da ação suspensiva	Parecer 29/04
73	SF OFS 12/2004	15/06/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		desnecessidade da ação suspensiva	Parecer 29/04
74	SF OFS 13/2004	15/06/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		desnecessidade da ação suspensiva	Parecer 29/04
75	SF OFS 14/2004	15/06/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		desnecessidade da ação suspensiva	Parecer 29/04
76	SF OFS 15/2004	13/07/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		desnecessidade da ação suspensiva	Parecer 29/04
77	SF OFS 16/2004	13/07/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		desnecessidade da ação suspensiva	Parecer 29/04

78	SF OFS 17/2004	13/07/2004	Decreto-Lei	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 28/05
79	SF OFS 20/2004	30/08/2004	Outros	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 46/2005
80	SF OFS 21/2004	30/08/2004	Outros	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 32/2005
81	SF OFS 25/2004	22/09/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Ex nunc	inoportuna a suspensão execução	Parecer 596/08
82	SF OFS 27/2004	18/11/2004	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		desnecessidade da ação suspensiva	Parecer 29/04
83	SF OFS 29/2004	25/11/2004	Outros	Municipal	Parcial	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 47/2005
84	SF OFS 32/2004	08/12/2004	Lei Ordinária	Estadual	Total	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 12/2006
85	SF OFS 2/2003	09/01/2003	Outros	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 11/2006
86	SF OFS 5/2003	21/02/2003	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 22/2005
87	SF OFS 11/2003	22/04/2003	Decreto-Lei	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 71/2005
88	SF OFS 13/2003	14/05/2003	Outros	Estadual	Parcial	Habeas Corpus	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 5/2007
89	SF OFS 15/2003	27/05/2003	Lei Ordinária	Estadual	Total	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 23/2005

90	SF OFS 16/2003	28/05/2003	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		Por absoluta falta de tempestividade e oportunidade para a ampliação do escopo da decisão (decisão de 1999, acórdão lavrado em 2000, publicado em 2001, deliberação na CCJ em 2007)	
91	SF OFS 20/2003	04/07/2003	Outros	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ		prejudicialidade, por haver a matéria perdido a oportunidade e, tendo em vista o acórdão do STF na ADIn nº. 2.931	
92	SF OFS 21/2003	04/07/2003	Outros	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 24/2005

93	SF OFS 22/2003	04/07/2003	Outros	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 25/2005
94	SF OFS 23/2003	04/07/2003	Lei Ordinária	Estadual	Total	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 29/2007
95	SF OFS 29/2003	29/09/2003	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 11/2007
96	SF OFS 4/2002	20/02/2002	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 41/2005
97	SF OFS 5/2002	22/02/2002	Lei Complementar	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Prejudicialidade	CCJ	Silente	perda do objeto	
98	SF OFS 6/2002	26/02/2002	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 26/2008
99	SF OFS 7/2002	26/02/2002	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Ex nunc	perda do objeto	
100	SF OFS 10/2002	15/04/2002	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 19/2005
101	SF OFS 11/2002	13/05/2002	Decreto-Lei	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 71/2005
102	SF OFS 12/2002	20/05/2002	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Ex nunc	edição da lei revogadora	Parecer 1072/07
103	SF OFS 13/2002	20/05/2002	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Ex nunc	edição da lei revogadora	Parecer 1072/07
104	SF OFS 14/2002	28/05/2002	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 10/06
105	SF OFS 15/2002	29/05/2002	Decreto-Lei	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 71/2005
106	SF OFS 16/2002	10/06/2002	Outros	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 30/2005
107	SF OFS 17/2002	10/06/2002	Decreto-Lei	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 71/2005

108	SF OFS 19/2002	29/07/2002	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 42/2005
109	SF OFS 21/2002	02/09/2002	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 43/2006
110	SF OFS 22/2002	02/09/2002	Lei Ordinária	Municipal	Total	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 44/2005
111	SF OFS 24/2002	26/09/2002	Lei Complementar	Municipal	Total	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Decurso de prazo	
112	SF OFS 25/2002	22/10/2002	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Sim	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Declaração do STF já teve efeitos erga omnes. Suspensão do Senado nada acrescenta aos efeitos da declaração	xxxxxx
113	SF OFS 27/2002	06/11/2002	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 20/2005
114	SF OFS 28/2002	29/11/2002	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 21/2005
115	SF OFS 29/2002	11/12/2002	Outros	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 45/2005
116	SF OFS 1/2001	22/02/2001	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 07/2007
117	SF OFS 2/2001	22/02/2001	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Habeas Corpus	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex tunc		RSF 03/2008
118	SF OFS 4/2001	01/03/2001	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Decurso de prazo	

119	SF OFS 9/2001	11/04/2001	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Habeas Corpus	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 17/2005
120	SF OFS 15/2001	10/05/2001	Lei Complementar	Estadual	Parcial	Mandado de Segurança	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 31/2005
121	SF OFS 17/2001	25/05/2001	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 39/2005
122	SF OFS 23/2001	26/06/2001	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Habeas Corpus	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 40/2005
123	SF OFS 25/2001	04/07/2001	Lei Complementar	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	Plenário	Silente	Decurso de prazo	
124	SF OFS 26/2001	04/07/2001	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 18/2005
125	SF OFS 27/2001	31/07/2001	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Declaração do STF já teve efeitos erga omnes. Suspensão do Senado nada acrescenta aos efeitos da declaração	

126	SF OFS 38/2001	27/09/2001	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Por absoluta falta de tempestividade e oportunidade para a ampliação do escopo da decisão (decisão de 1999, acórdão lavrado em 2000, publicado em 2001, deliberação na CCJ em 2007)	
127	SF OFS 39/2001	17/10/2001	Lei Complementar	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Dispositivo declarado inconstitucional foi revogado por Lei Complementar Estadual posterior à decisão do STF	
128	SF OFS 21/2000	18/04/2000	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 26/2008

129	SF OFS 22/2000	18/04/2000	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 50/2005
130	SF OFS 23/2000	18/04/2000	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Por absoluta falta de tempestividade e oportunidade para a ampliação do escopo da decisão (decisão de 1999, acórdão lavrado em 2000, publicado em 2001, deliberação na CCJ em 2007)	
131	SF OFS 36/2000	28/04/2000	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 14/2005

132	SF OFS 37/2000	28/04/2000	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	Por absoluta falta de tempestividade e oportunidade para a ampliação do escopo da decisão (decisão de 1999, acórdão lavrado em 2000, publicado em 2001, deliberação na CCJ em 2007)	
133	SF OFS 40/2000	11/05/2000	Medida Provisória	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 10/2005
134	SF OFS 42/2000	06/06/2000	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		RSF 28/2007
135	SF OFS 44/2000	12/06/2000	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 15/2005
136	SF OFS 45/2000	12/06/2000	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 38/2005
137	SF OFS 52/2000	12/09/2000	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Habeas Corpus	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex tunc		RSF 03/2008
138	SF OFS 60/2000	16/11/2000	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 16/2005

139	SF OFS 62/2000	18/12/2000	Medida Provisória	Federal	Parcial	Mandado de Segurança	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 04/2007
140	SF OFS 63/2000	15/12/2000	Lei Complementar	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 19/2007
141	SF OFS 1/1999	14/12/1998	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Sim	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	alterações legislativas e lapso temporal	
142	SF OFS 6/1999	05/02/1999	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 52/1999
143	SF OFS 7/1999	23/02/1999	Lei Ordinária	Estadual	Total	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex nunc		27/2007
144	SF OFS 12/1999	26/03/1999	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 45/1999
145	SF OFS 13/1999	26/03/1999	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Ex nunc	A RSF 35/99 prejudica a matéria	
146	SF OFS 14/1999	05/04/1999	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Outros	Não	Não	Arquivamento	CCJ	Silente	A RSF 79/96 prejudica a matéria	
147	SF OFS 15/1999	22/04/1999	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 35/1999
148	SF OFS 22/1999	01/06/1999	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 53/2005
149	SF OFS 24/1999	21/06/1999	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 36/1999
150	SF OFS 25/1999	26/07/1999	Lei Ordinária	Estadual	Total	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Ex tunc		RSF 07/2007
151	SF OFS 26/1999	26/07/1999	Lei Ordinária	Municipal	Total	Mandado de Segurança	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 12/2007

152	SF OFS 27/1999	29/07/1999	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 09/2005
153	SF OFS 43/1999	03/09/1999	Outros	Estadual	Total	Mandado de Segurança	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 37/2005
154	SF OFS 46/1999	17/09/1999	Lei Ordinária	Municipal	Total	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	prejudicialidade	
155	SF OFS 49/1999	15/10/1999	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 13/2006
156	SF OFS 50/1999	21/10/1999	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 14/2006
157	SF OFS 51/1999	25/10/1999	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 13/2005
158	SF OFS 52/1999	25/10/1999	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 15/2006
159	SF OFS 31/1998	20/01/2003	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 21/2007
160	SF OFS 21/1998	10/03/1998	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 35/2005
161	SF OFS 22/1998	10/03/1998	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Arquivamento	CCJ	Silente	O dispositivo não existe mais	
162	SF OFS 53/1998	18/06/1998	Outros	Federal	Parcial	Mandado de Segurança	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 51/1999
163	SF OFS 74/1998	27/08/1998	Outros	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 36/2005
164	SF OFS 31/1997	10/04/1997	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Ag. Delib.	CCJ			
165	SF OFS 55/1997	10/07/1997	Decreto	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 47/1999
166	SF OFS 56/1997	10/07/1997	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 11/2005

167	SF OFS 64/1997	20/08/1997	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 48/1999
168	SF OFS 83/1997	26/09/1997	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 46/1999
169	SF OFS 87/1997	01/10/1997	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 33/2005
170	SF OFS 95/1997	03/11/1997	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 49/1999
171	SF OFS 97/1997	05/11/1997	Outros	Federal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 12/2005
172	SF OFS 98/1997	05/11/1997	Lei Ordinária	Municipal	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 50/1999
173	SF OFS 100/1997	07/11/1997	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 34/2005
174	SF OFS 15/1996	27/02/1996	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Outros	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 44/1999
175	SF OFS 56/1996	21/06/1996	Outros	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Não	Sim	Resolução	CCJ	Silente		RSF 2/2007
176	SF OFS 55/1996	18/06/1996	Lei Ordinária	Estadual	Parcial	Recurso Extraordinário	Sim	Não	Resolução	CCJ	Silente		RSF 29/2005
177	SF OFS 59/1990	28/11/1990	Lei Ordinária	Federal	Parcial	Outros	Não	Não	Arquivamento	CCJ	Silente	A decisão foi proferida em sede de controle concentrado, na ADI 41	