



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
DIREITO CONSTITUCIONAL

MARCELO ASTOR POOTER

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Brasília – DF

2010

MARCELO ASTOR POOTER

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Projeto de trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Público, do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientadora: Profa. Christine Oliveira Peter da Silva

Brasília – DF

2010

SUMÁRIO

Introdução	4
 <i>Capítulo 1</i>	
1. Controle de Constitucionalidade	6
1.1 Conceituação	6
1.2 Modelos de controle de constitucionalidade	10
1.3 A evolução do controle de constitucionalidade no Brasil	12
 <i>Capítulo 2</i>	
2. Desenvolvimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental	15
2.1 Fundamento constitucional	16
2.2 A Lei nº 9.882, de 1999	17
2.2.1 Abrangência da argüição de descumprimento de preceito fundamental	18
2.2.2 Argüição autônoma e argüição incidental	19
2.2.3 Institutos afins no Direito estrangeiro	20
 <i>Capítulo 3</i>	
3. Objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental	21
3.1 Atos do Poder Público	21
3.2 Omissões do Poder Público	22
3.3 Direito municipal	23
3.4 Direito pré-constitucional	24
 <i>Capítulo 4</i>	
4. Parâmetro de controle da argüição de descumprimento de preceito fundamental.	26
4.1 Conceituação doutrinária de preceito fundamental	26
4.2 Orientação da jurisprudência	28

Capítulo 5

5.	Procedimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental	31
5.1	Legitimidade ativa	31
5.2	Princípio da subsidiariedade	34
5.3	Possibilidade de medida cautelar	36
5.4	Realização de audiência pública	37
5.5	Participação de <i>amicus curiae</i>	38
5.6	Efeitos das decisões	38
5.7	Descumprimento de decisão e o cabimento de reclamação	40
	Conclusão	41
	Referências Bibliográficas	42

INTRODUÇÃO

Este trabalho de monografia é voltado à pesquisa do Direito Constitucional, mais especificamente ao campo da aplicação do controle de constitucionalidade no sistema jurídico brasileiro. Dentre os instrumentos concebidos pelo legislador constituinte para proteção da Constituição, elege-se como foco de atenção uma das hipóteses de controle concentrado de constitucionalidade: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, instrumento que será analisado em seus principais aspectos teóricos e jurisprudenciais.

A atividade de controle de constitucionalidade dos atos normativos mostra-se fundamental para a garantia da supremacia da Constituição, e, como consequência, para a manutenção da higidez do próprio ordenamento jurídico. A jurisdição constitucional e o controle de constitucionalidade representam, assim, temas de relevante interesse para o conhecimento jurídico. Nesse contexto, revelam-se particularmente significativos, por sua aplicabilidade prática, os mecanismos e instrumentos empregados no controle de constitucionalidade.

O sistema brasileiro de controle de constitucionalidade apresentou evolução expressiva desde a promulgação da Carta de 1988, resultado da consolidação das ações constitucionais. A sedimentação legislativa e jurisprudencial da arguição de descumprimento de preceito fundamental, que temos verificado nessa dinâmica, representa um campo de estudos particularmente rico.

O presente trabalho monográfico propõe, assim, uma avaliação teórica e jurisprudencial dos recentes desenvolvimentos de um tema de fundamental importância na administração da justiça no país.

Apresentado como requisito para conclusão de curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Constitucional, o presente trabalho condensa os ensinamentos absorvidos nas aulas e leituras realizadas ao longo do curso. O conhecimento angariado nessa jornada de estudos e sintetizado nestes escritos deve-nos proporcionar, além de um aprofundamento no tema específico a que se dedica, uma ampliação da compreensão sistêmica do direito, satisfazendo, dessa forma, as aspirações e expectativas relacionadas a uma pós-graduação em Direito Constitucional.

A pesquisa efetuada para a elaboração desse trabalho envolveu a base constitucional da arguição de descumprimento de preceito fundamental e a legislação pertinente, assim como a jurisprudência e os trabalhos teóricos mais relevantes na área de

controle de constitucionalidade no Brasil, particularmente com respeito à argüição de descumprimento de preceito fundamental.

Com base nessa pesquisa, este estudo monográfico pretende apresentar uma avaliação do fundamento constitucional da argüição de descumprimento de preceito fundamental e da positivação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro, promovendo, adicionalmente, uma extensa revisão bibliográfica sobre o tema.

O objetivo fundamental deste trabalho é o de promover uma análise da evolução recente do controle de constitucionalidade no Brasil e do desenvolvimento, nesse âmbito, da argüição de descumprimento de preceito fundamental. Para dar conta desse propósito, avaliamos, de forma crítica, os principais aspectos teóricos do instituto da argüição de descumprimento de preceito fundamental.

Avaliamos também as questões mais significativas das decisões que compõem a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a argüição de descumprimento de preceito fundamental. Dessa forma, delimitamos o âmbito de abrangência do instituto, definindo os objetos passíveis de controle por meio da argüição, bem como os parâmetros de controle adotados. São abordados, ainda, aspectos relevantes do procedimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, como a legitimidade para a propositura da ação, a possibilidade de concessão de medida cautelar, de realização de audiências públicas e de participação de *amicus curiae*, bem como os efeitos das decisões.

1. Controle de Constitucionalidade

Os juristas contemporâneos costumam associar o Direito à idéia de sistema normativo. José Afonso da Silva define o Direito como fenômeno histórico-cultural, ou ordenação normativa da conduta dos indivíduos em sociedade de acordo com uma conexão de sentido.¹ Essa concepção sistêmica do Direito permite o estudo das diversas áreas em que se subdivide o conhecimento jurídico, sem prejuízo para sua unidade estrutural. A noção da sistematicidade do Direito é, inclusive, usada como argumento por aqueles que procuram atribuir-lhe caráter científico.²

Nessa visão do sistema normativo, o Direito Constitucional encontra-se em posição de destaque, uma vez que desempenha um papel fundamental na formação e delimitação do Estado, entidade a que se outorga o dever de aplicação e concretização das normas jurídicas. De acordo com a definição de José Afonso da Silva, o Direito Constitucional corresponde ao *ramo do Direito Público que expõe, interpreta e sistematiza os princípios e normas fundamentais do Estado*.³

O Direito Constitucional, para manter a unidade do ordenamento jurídico, deve assegurar a proteção da supremacia da Constituição contra possíveis violações efetuadas por outros atos normativos. O controle de constitucionalidade, como ensina o professor Luís Roberto Barroso, constitui o mais importante dos mecanismos de correção, destinado a restabelecer a harmonia do sistema jurídico, na eventualidade de ameaça à sua ordem e unidade.⁴

Analisaremos a seguir o conceito de controle de constitucionalidade e o papel central desse instituto na estrutura do sistema jurídico.

1.1 Conceituação

Como o fundamento de validade dos atos jurídicos, em uma concepção sistêmica do direito, decorre da norma constitucional, aferir a adequação desses atos à Lei Maior constitui tarefa indispensável ao intérprete. A aplicação de uma norma contrária às

¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.33.

² FERAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do Direito**, 2ª ed. 15º reimpr. São Paulo: Editora Atlas, 2008, p. 13.

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, op. cit., p.34.

⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2004, p.1.

disposições constitucionais implica a negação de aplicação da própria Constituição. O controle de constitucionalidade representa, portanto, um instrumento firmado na própria gênese do sistema normativo com o objetivo de preservá-lo e manter sua unidade e coerência interna.⁵

Temos, assim, que o instituto do controle de constitucionalidade, tal como previsto no Direito Constitucional, corresponde a um instrumento destinado à proteção da supremacia da Constituição – Lei Maior do País – em face de eventuais violações expressas em leis e atos normativos. A supremacia da Constituição perante as demais normas que compõem o ordenamento jurídico representa um elemento essencial da idéia sistêmica do Direito.

A noção de supremacia da Constituição, e o reconhecimento de sua relevância para a manutenção da unidade e coerência do ordenamento jurídico, trazem à discussão o conceito da rigidez das normas constitucionais. De acordo com o Professor José Afonso da Silva: “A *rigidez constitucional* decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez emana, como primordial consequência, o *princípio da supremacia da constituição* [...]”⁶ (Grifo do autor)

O professor Paulo Bonavides expressa da seguinte forma a relação existente entre os conceitos de supremacia da Constituição e de rigidez das normas constitucionais:

O sistema das Constituições rígidas assenta numa distinção primacial entre poder constituinte e poderes constituídos. Disso resulta a superioridade da lei constitucional, obra do poder constituinte, sobre a lei ordinária, simples ato do poder constituído, um poder inferior, de competência limitada pela Constituição mesma.⁷

O controle de constitucionalidade das leis é fundamental para se evitar que os governantes atuem, e a sociedade seja guiada, por normas contrárias à Lei Maior, o que ofenderia o postulado da supremacia da Constituição. A garantia da supremacia da

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p.1-2.

⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, op. cit., p. 45.

⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 296.

Constituição é levada a efeito por meio dos instrumentos de controle de constitucionalidade, que são previstos no próprio texto da Carta Política. Como expõe o Professor José Afonso da Silva:

Para defender a supremacia constitucional contra as inconstitucionalidades, a própria Constituição estabelece técnica especial, que a teoria do Direito Constitucional denomina controle de constitucionalidade das leis, que, na verdade, hoje, é apenas um aspecto relevante da Jurisdição Constitucional.⁸

Muito embora a noção de controle de constitucionalidade seja, de fato, frequentemente associada diretamente à modalidade de controle praticada perante os órgãos do Poder Judiciário, não podemos deixar de reconhecer que o sentido mais amplo do instituto não se restringe ao controle jurisdicional, mas abrange ações exercidas pelos Poderes Executivo e Legislativo. No curso do processo legislativo, por exemplo, as Casas Legislativas, bem como os Chefes do Poder Executivo, por ocasião do veto, exercem atos de controle da validade da proposição legislativa frente à Constituição. O controle de constitucionalidade pode, assim, ser classificado, com respeito à natureza do órgão de controle, em controle político ou controle judicial, associando-se a primeira modalidade à experiência constitucional francesa, em que, por razões históricas e ideológicas, o controle de constitucionalidade das leis é atribuído a um órgão de natureza política, vinculado ao Parlamento.⁹

Alguns críticos do controle jurisdicional de constitucionalidade apontam esse instrumento como tendente a favorecer a um governo dos juízes, no qual os magistrados, a pretexto de interpretar a Constituição, poderiam fazer prevalecer suas opiniões pessoais, em detrimento da representação popular titularizada pelo Parlamento. Manoel Gonçalves Ferreira Filho descarta essa acusação, apontando a proteção da supremacia da Constituição como essencial para a sobrevivência do regime constitucional, lembrando, ademais, que a

⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, op. cit., p. 49, grifo do autor.

⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p.41-42.

necessidade de interpretação das normas decorre da impossibilidade de atribuição de caráter unívoco a seus termos.¹⁰

O controle de constitucionalidade das leis pode, ainda, ser classificado com respeito ao momento em que é executado. A modalidade repressiva de controle é realizada quando o ato já está em vigor, e tem o objetivo de suspender sua eficácia. A modalidade preventiva, por sua vez, ocorre no curso do processo legislativo, para evitar que um ato inconstitucional entre em vigor. Embora o controle preventivo seja em regra efetuado no âmbito das Casas Legislativas, pelo exame de suas Comissões de Constituição e Justiça, ou pelo Chefe do Poder Executivo, no momento do veto, admite-se, no Direito brasileiro, uma hipótese de controle prévio de constitucionalidade em sede judicial, exercido perante o Supremo Tribunal Federal, por meio de mandados de segurança requeridos contra a apreciação de propostas de emenda à Constituição que violem as cláusulas pétreas inscritas no art. 60, § 4º.¹¹

Luis Roberto Barroso salienta que não apenas os atos normativos – que disciplinam condutas e têm caráter geral e abstrato – devem se subordinar às normas constitucionais, mas que, efetivamente, todos os atos jurídicos devem ser sujeitos à supremacia da Constituição. Assim, em todo ato de concretização do direito infraconstitucional deve ser efetuada uma operação mental de controle de constitucionalidade. A posição de destaque atribuída aos atos normativos nos estudos sobre o controle de constitucionalidade, em detrimento dos atos administrativos e decisões judiciais, deve-se à maior complexidade e à extensão das implicações da declaração de inconstitucionalidade de uma norma.¹²

A extensão do controle de constitucionalidade abrange não apenas aspectos materiais, de observância de direitos constitucionais, mas também requisitos formais de validade dos atos normativos. Nesse sentido, a conceituação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho sobre o controle de constitucionalidade:

Controle de constitucionalidade é, pois, a verificação da adequação de um ato jurídico (particularmente a lei) à Constituição. Envolve a verificação

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 4. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p.281.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p 43-45.

¹² BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p 1-2.

tanto dos requisitos formais – subjetivos, como a competência do órgão que o editou – objetivos, como a forma, prazos, o rito, observados em sua edição – quanto dos requisitos substanciais – respeito aos direitos e garantias consagrados na Constituição – de constitucionalidade do ato jurídico.¹³

1.2 Modelos de controle de constitucionalidade

A origem do instituto do controle de constitucionalidade no Direito Constitucional moderno é atribuída ao direito norte-americano. Aponta-se a decisão no caso *Marbury v. Madison*, do início do século passado, como o ato inaugural do controle de constitucionalidade no constitucionalismo moderno, em que se firmou a supremacia da Constituição no ordenamento jurídico, a subordinação do Estado à Lei Fundamental e a competência do Poder Judiciário para pronunciar a invalidade dos atos que lhe sejam contrários.¹⁴

A atual conformação do controle de constitucionalidade no Brasil é resultado do desenvolvimento a partir dos modelos norte-americano e europeu, também denominados sistema difuso e sistema concentrado. A Constituição brasileira de 1988 adota características desses dois sistemas, razão pela qual podemos caracterizar o sistema brasileiro como eclético, híbrido ou misto.¹⁵

José Afonso da Silva reconhece que o controle judicial de constitucionalidade no Brasil, no modelo definido pela Constituição vigente, combina aspectos do controle difuso e também do controle concentrado, apresentando uma ampla gama de instrumentos aptos à defesa da ordem constitucional.¹⁶

O modelo norte-americano de controle de constitucionalidade, desenvolvido a partir dos desdobramentos do caso *Marbury v. Madison*, caracteriza-se, essencialmente, em razão do controle ser exercido de maneira difusa por todos os juízes e tribunais. A funcionalidade do sistema, com o alcance *erga omnes* das decisões tomadas pela

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 34.

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 3-10.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p.60.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, op. cit., p. 51-52.

Suprema Corte, decorre da figura do *stare decisis*, característico da tradição do *common law*, pela qual os julgados de um tribunal superior vinculam todos os órgãos judiciais inferiores da mesma jurisdição.¹⁷

O modelo europeu de controle concentrado de constitucionalidade, exercido por um órgão especializado, tem como marco inaugural a Constituição da Áustria de 1920, aperfeiçoada por emenda em 1929.¹⁸ O Professor Gilmar Mendes mostra que a idéia de um efetivo controle abstrato de constitucionalidade das leis foi apresentada por Hans Kelsen, em 1928, durante conferência realizada na Associação dos Professores Alemães de Direito Público:

Um instituto completamente novo, mas digno de ser experimentado seria a criação de um Advogado da Constituição (*Verfassungsanwalt*) perante a Corte Constitucional, que – em analogia com promotor público no processo penal – instaurasse de ofício o controle de normas em relação aos atos que reputasse inconstitucionais. Evidentemente, esse advogado da Constituição deveria ser dotado de todas as garantias de independência tanto em face do Governo, como em face do Parlamento [...].¹⁹

O controle difuso, como explica Luís Roberto Barroso, é aquele em que se reconhece o exercício da jurisdição constitucional a todos os componentes do Poder Judiciário. Em oposição ao controle difuso, encontra-se o controle concentrado, conferido exclusivamente a um tribunal de cúpula do Poder Judiciário ou a uma corte especial.²⁰ A jurisdição constitucional difusa é exercida, normalmente, por via de exceção, ou incidental, em casos concretos nos quais compete aos demandados argüir, em defesa própria, a inconstitucionalidade. O controle concentrado, por sua vez, via de regra, prescinde de caso concreto, sendo apresentado em abstrato por via de ação.²¹

¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p.46-47.

¹⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p.46.

¹⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional**, p. 217.

²⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p.49.

²¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, op. cit., p. 49-50.

1.3 A evolução do controle de constitucionalidade no Brasil

No Brasil, o controle de constitucionalidade foi previsto, em tese, na Constituição de 1824, com a atribuição ao Poder Moderador da competência para declarar a inconstitucionalidade de atos do Poder Legislativo e Executivo.²²

No entanto, o marco inicial do controle jurisdicional de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, como assevera José Afonso da Silva, foi introduzido com a primeira Constituição do período republicano, a Carta Constitucional de 1891, que, inspirada no modelo norte-americano, acolheu o critério do controle difuso por via de exceção.²³

A Constituição de 1934 manteve o controle difuso, apresentando, no entanto, algumas inovações, como a representação interventiva, com o objetivo de composição judicial dos conflitos federativos, a cláusula de reserva de Plenário, destinada a ampliar a segurança jurídica pela unificação de jurisprudência, e a atribuição ao Senado Federal de competência para “suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário.”²⁴

A Carta de 1937, de inspiração ditatorial, não introduziu mudanças no controle difuso, mas representou um retrocesso no sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, por instituir princípio pelo qual o Presidente da República e o Poder Legislativo poderiam tornar insubsistente uma decisão de Tribunal pela inconstitucionalidade de lei. Para isso, o Presidente poderia apresentar novamente ao Legislativo a lei declarada inconstitucional, caso a considerasse necessária ao bem-estar do povo ou à promoção ou defesa de relevante interesse nacional. Sendo a lei aprovada por maioria de dois terços nas duas Casas Legislativas, confirmava-se sua validade. Tratava-se de modalidade peculiar de

²² SIQUEIRA JR. Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 125-127.

²³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, op. cit., p. 50.

²⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional**, p. 193.

revisão constitucional, uma vez que a lei confirmada teria, efetivamente, força de emenda à Constituição.²⁵

A Constituição de 1946 restaurou a tradição do controle judicial no Direito brasileiro, eliminando a modalidade de revisão constitucional introduzida na Carta anterior. Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 16, de 1965, que alterou a Constituição de 1946, trouxe uma inovação significativa: o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo federal ou estadual, por meio da representação de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador-Geral da República.²⁶

A Constituição de 1967 não trouxe grandes mudanças nesse panorama, sendo mantidos nos mesmos moldes anteriores o controle difuso e o controle concentrado. Verificou-se, tão-somente, uma ampliação do instituto da representação interventiva, que passou a proteger também a execução de lei federal, além dos princípios constitucionais sensíveis.²⁷

Com a Constituição Federal de 1988, ocorreram significativas mudanças no controle de constitucionalidade brasileiro. A instituição da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) representou uma expressiva ampliação do rol de legitimados para a propositura de ação em sede de controle abstrato, antes restrito ao Procurador-Geral da República, na representação de inconstitucionalidade. Além disso, foram instituídas a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, o mandado de injunção e a argüição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).²⁸

A seguir, a Emenda Constitucional nº 3, de 1993, criou a ação declaratória de constitucionalidade (ADC). Posteriormente, foram publicadas as Leis nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, e nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que regulamentaram, respectivamente, a ADI e a ADC, e a ADPF. A recente Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004, conhecida como a Reforma do Judiciário, trouxe algumas alterações quanto ao processo objetivo da ADI e ADC, como por exemplo, ter igualado o rol de

²⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional**, p. 195.

²⁶ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 9ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2005, p. 151-153.

²⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional**, p. 206.

²⁸ BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008, arts. 102, I, a e § 1º, e 103, I a IX e § 2º.

legitimados da ADC ao da ADI. A Reforma do Judiciário, no entanto, não promoveu qualquer alteração no que se refere à ADPF.²⁹

O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro, como se pode constatar dessa breve exposição, é um instituto que apresentou significativa evolução histórica. O momento atual do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro apresenta um arranjo complexo, que combina elementos dos modelos americano e europeu, e é marcado por uma tendência de valorização do controle concentrado de constitucionalidade.

²⁹ BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**, op. cit., arts. 102, I, *a*, e 103, *caput*, e incisos I a IX.

2. Desenvolvimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental

Diversos autores, dentre os quais se destaca Gilmar Mendes, apontam, nas mudanças verificadas no controle de constitucionalidade brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, particularmente com a ampliação do rol de atores legitimados para propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade e com a criação da Ação Declaratória de Constitucionalidade, um nítido movimento de reforço do controle concentrado em relação ao controle difuso.³⁰ Podemos acrescentar também a instituição da chamada súmula vinculante, com o acréscimo do art. 103-A ao texto constitucional, promovido pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, como exemplificativa da tendência de ampliação do poder da Corte Constitucional.

A instituição da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no texto original da Constituição de 1988, e o posterior desenvolvimento do instituto com a Lei nº 9.882, de 1999, também se inserem nesse contexto de valorização do controle concentrado, como salienta Luís Roberto Barroso.³¹ Para o professor Gilmar Mendes, a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental trouxe contribuições importantes, uma vez que torna possível a antecipação de decisões sobre controvérsias constitucionais relevantes, permitindo combater o fenômeno social e jurídico da chamada “guerra de liminares”.³²

Os primeiros estudos doutrinários realizados sobre a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, efetuados logo após a promulgação da Constituição de 1988, levantaram diversas dúvidas a respeito da natureza do instituto. De acordo com o professor Amaury Nunes, o consenso restringia-se à caracterização da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental como técnica de controle de constitucionalidade, não sendo possível determinar, com segurança, nem mesmo considerando-se a topologia da regra constitucional, se se tratava de uma modalidade de

³⁰ MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1.

³¹ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p.218.

³² MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 1-2.

processo objetivo, que levaria ao controle abstrato, ou, ao contrário, de processo subjetivo, vinculado ao controle concreto.³³

2.1 Fundamento constitucional

O fundamento constitucional para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental encontra-se no artigo 102, § 1º, da Carta de 1988, que determina que *a arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.*³⁴

Como podemos observar, a redação do referido dispositivo constitucional é expressa em dois pontos: na afirmação do objeto do instituto – a apreciação de descumprimento de preceito fundamental, decorrente da Constituição – e na atribuição da jurisdição ao Supremo Tribunal Federal. O dispositivo silencia sobre questões relevantes do instituto, como a sua natureza, legitimidade ativa, processamento, etc. Trata-se, assim, de uma determinação constitucional de caráter aberto, que implica significativa delegação de responsabilidade ao legislador ordinário.

André Ramos Tavares, ao avaliar a eficácia do dispositivo constitucional que contempla o instituto, aponta que a jurisprudência do Supremo Tribunal anterior à edição da lei de regência firmou entendimento contrário à aplicabilidade imediata plena da norma constitucional em questão. A decisão no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 145.860, tomada em fevereiro de 1993, Relator o Ministro Marco Aurélio, inaugurou esse posicionamento, ao asseverar que a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição ainda dependia de lei regulamentadora. No mesmo sentido, a decisão no Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 144.834, de março de 1993, em

³³ NUNES, Jorge Amaury Maia. A Participação do *Amicus Curiae* no Procedimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF. **Direito Público**, ano V, nº 20, p. 47-64, mar/abr. 2008, p. 48.

³⁴ O dispositivo relativo à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, no texto original da Constituição de 1988, era o parágrafo único do artigo 102; com a emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, esse dispositivo passou a ser o § 1º daquele artigo, sem sofrer, no entanto, qualquer alteração em seu conteúdo.

que foi Relator o Ministro Ilmar Galvão, e o julgamento do Agravo Regimental em Petição nº 1.140, de maio de 1996, Relator o Ministro Sidney Sanches.³⁵

2.2 A Lei nº 9.882, de 1999.

O controle de constitucionalidade brasileiro teve que esperar mais de dez anos para que se estabelecesse a disciplina legal da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, tal como previu o § 1º do artigo 102 da Lei Maior. O mandamento constitucional em tela somente foi concretizado com a edição da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, que *dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal*.

O processo que resultou na aprovação da Lei nº 9.882, de 1999, teve início com a designação, em julho de 1997, pelo Ministro da Justiça, de uma comissão destinada a elaborar anteprojeto de lei sobre a matéria, composta pelos juristas Celso Ribeiro Bastos, Gilmar Ferreira Mendes, Arnaldo Wald, Ives Gandra da Silva Martins e Oscar Dias Corrêa. O resultado dos trabalhos dessa comissão, embora não tenha sido apresentado pelo Poder Executivo como projeto de lei, foi publicado e serviu de base para o substitutivo apresentado pelo Deputado Prisco Viana a um projeto de lei sobre a matéria que já se encontrava em tramitação na Câmara dos Deputados. A conformação final da Lei, a despeito de algumas alterações sofridas no processo legislativo e da oposição de vetos pelo Presidente da República, reflete majoritariamente o extenso trabalho efetuado pela referida comissão de juristas.^{36 37}

Como preliminar de um estudo mais aprofundado sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental, que deveremos empreender nos próximos capítulos deste trabalho – que incluirá temas relativos ao objeto, ao parâmetro de controle e ao

³⁵ TAVARES, André Ramos. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análise da evolução do instituto sob a Constituição de 1988. In **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. 3, p. 199.

³⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 3-6.

³⁷ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Direitos Fundamentais e Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004, p. 77.

procedimento do instituto –, passaremos a apreciar, a seguir, alguns dos pontos principais do diploma de regência.

2.2.1 Abrangência da argüição de descumprimento de preceito fundamental

Avaliando a positivação do instituto pela Lei nº 9.882, de 1999, podemos constatar que esse diploma legal firmou um amplo campo de abrangência para a argüição de descumprimento de preceito fundamental, que, a teor do *caput* de seu art. 1º, inclui tanto a prevenção quanto a reparação de lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Afigura-se possível, assim, o ajuizamento de ADPF de caráter preventivo ou repressivo. A lesão a preceito fundamental que motive a proposição de argüição de descumprimento de preceito fundamental deve ser decorrente de ato do Poder Público, mas esse ato não precisa ter caráter normativo, o que possibilitaria, em tese, o manejo do instituto contra atos administrativos.

Constata-se, ademais, que a Lei inclui, em seu artigo 1º, parágrafo único, inciso I, de forma expressa, os atos normativos municipais e também as controvérsias sobre atos de qualquer esfera federativa que sejam anteriores à Constituição no âmbito dos objetos que podem ter sua validade contestada em sede de argüição de descumprimento de preceito fundamental.

Com essas características delineadas pela Lei nº 9.882, de 1999, que incluem a possibilidade de apreciação de direito municipal e direito pré-constitucional, objetos que até então não eram passíveis de questionamento em sede de controle abstrato de normas, a argüição de descumprimento de preceito fundamental, veio, no entendimento do professor Gilmar Mendes, concluir a configuração do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro em um perfil relativamente concentrado no Supremo Tribunal Federal.³⁸

2.2.2 Argüição autônoma e argüição incidental

³⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 56.

A argüição de descumprimento de preceito fundamental foi configurada precipuamente como instrumento para controle de constitucionalidade por via de ação, de maneira autônoma, de forma semelhante às demais ações constitucionais. Aponta-se, no entanto, a existência de um segundo tipo de argüição, em caráter incidental, que tem sido admitido de maneira quase unânime pela doutrina.³⁹ A possibilidade de a argüição assumir a feição de incidente constitucional decorreria da previsão do inciso I, do parágrafo único do art. 1º da Lei, que aceita o cabimento da argüição *quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre a lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição*, combinado com o art.6º, § 1º, que autoriza o relator do processo no Supremo Tribunal Federal, se entender necessário, a ouvir as partes nos *processos que ensejaram a argüição*.

A argüição incidental pressupõe a existência de uma demanda concreta previamente submetida ao Judiciário e tem como requisitos a necessidade de que seja *relevante o fundamento da controvérsia constitucional* e que se trate de ato *normativo*, além daqueles também aplicáveis à argüição autônoma, como a subsidiariedade e a ameaça ou lesão a preceito fundamental, que serão estudados mais aprofundadamente nos capítulos seguintes. Para apresentação da argüição incidental, o interessado deve, nos termos do art. 2º, § 1º, formular representação solicitando a sua propositura ao Procurador-Geral da República, que, examinando os fundamentos jurídicos do pedido, decidirá quanto ao cabimento do seu ingresso em juízo.⁴⁰

Observamos que o descuido do legislador em deixar de mencionar as leis ou atos normativos distritais no art. 6º, § 1º, da Lei enseja o debate sobre a possibilidade de argüição incidental contra esses atos emanados pelo Distrito Federal.

2.2.3 Institutos afins no Direito estrangeiro

³⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p.219.

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p.220-221 e 228-229.

José Afonso da Silva, ao avaliar o fundamento constitucional da argüição de descumprimento de preceito fundamental, estabelece um paralelo com o recurso constitucional do Direito alemão (*Verfassungsbeschwerde*).⁴¹ Apontam-se, de fato, algumas semelhanças entre os institutos, como a apreciação originária pela Corte Constitucional; o seu exercício contra atos do Poder Público, quer comissivos, quer omissivos; a possibilidade de controle de direito pré-constitucional; e o seu caráter subsidiário em relação às demais ações constitucionais. Por outro lado, diferenciam os institutos o fato de a nossa argüição não poder ser manejada por qualquer indivíduo que teve lesionado algum direito fundamental, bem como o fato de o recurso constitucional alemão ser direcionado a tutelar direitos fundamentais, enquanto a argüição destina-se a proteger um conjunto presumivelmente mais amplo de garantias, qualificadas como preceitos fundamentais.⁴²

O recurso constitucional do Direito austríaco (*Beschwerde*), mais antigo que seu congênere alemão, também é apontado como similar à argüição de descumprimento de preceito fundamental. Os recursos constitucionais austríaco e alemão, efetivamente, mostram-se muito próximos.⁴³

Outros institutos do Direito estrangeiro que guardam afinidades com a argüição de descumprimento de preceito fundamental são o *recurso de amparo* do Direito espanhol e o *writ of certiorari* do Direito norte-americano.⁴⁴

⁴¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, op. cit., p. 5063

⁴² MANDELLI JÚNIOR, Roberto Mendes. Argüição de descumprimento de preceito fundamental: instrumento de proteção dos direitos fundamentais e da Constituição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 76-80.

⁴³ MANDELLI JÚNIOR, Roberto Mendes. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: instrumento de proteção dos direitos fundamentais e da Constituição**, op. cit., p. 82.

⁴⁴ PRADE. Péricles. Informações sobre a Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Revista Dialética de Direito Processual**, nº 55, p. 111-124, out. 2007, p. 115.

3. Objeto da argüição de descumprimento de preceito fundamental

O art. 1º da Lei nº 9.882, de 1999, determina que a argüição de descumprimento de preceito fundamental terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Dessa sorte, a argüição tanto pode assumir caráter repressivo quanto preventivo. Luís Roberto Barroso acrescenta que, em se tratando da argüição incidental, objetiva-se, além da tutela do preceito fundamental, também a proteção da segurança jurídica, da ordem social ou, ainda, a reparação de injustiça dramática, mediante demonstração da relevância do fundamento da controvérsia.⁴⁵

3.1 Atos do Poder Público

A Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental configura, de acordo com a interpretação de juristas como Luís Roberto Barroso, instrumento hábil para a apreciação da constitucionalidade não apenas de atos normativos, mas também, em determinadas situações, de atos emanados do Poder Público de característica eminentemente administrativa.⁴⁶ Embora o emprego da argüição contra atos não-normativos possa ser viável em tese, a aplicação prática do instituto nesses casos é comprometida pelo caráter subsidiário da argüição, tendo em vista que os atos administrativos em geral podem ser impugnados por instrumentos como mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, etc.

Além disso, podemos verificar que outras restrições se aplicam, na prática, ao emprego do instituto. Muito embora o *caput* do art. 1º da Lei nº 9.882, de 1999, não qualifique os atos do Poder Público que podem ser impugnados por meio de argüição de descumprimento de preceito fundamental, o que abriria a possibilidade de invalidação de atos não-normativos, o Supremo Tribunal Federal tem resistido em aceitar o emprego da argüição para questionar atos de natureza regulamentar. Para rejeitar essa aplicação, o Tribunal tem afirmado existir jurisprudência consolidada no sentido da impossibilidade de se examinar, em sede de controle concentrado, a inconstitucionalidade reflexa, entendida essa como a ofensa constitucional contida em ato normativo secundário, como um decreto presidencial. Esse foi o

⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 233.

⁴⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 240-241.

fundamento da decisão tomada pela Corte no Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 93, publicada no Diário da Justiça Eletrônico de 7 de agosto de 2009.

Os atos políticos também não seriam suscetíveis de impugnação por meio da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Na decisão de Questão de Ordem na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1, Relator o Ministro Néri da Silveira, entendeu que os atos de vetar e decidir sobre o veto, constituem atos políticos reservados, respectivamente, ao Chefe do Poder Executivo e ao Poder Legislativo, não passíveis de enquadramento no conceito de ato do Poder Público.

Alguns atos praticados por entidades privadas poderiam ser impugnados pela arguição de descumprimento de preceito fundamental, desde que tais atos tenham sido executados mediante delegação do Poder Público, como, por exemplo, se dá com os concessionários de serviços públicos. Essa equiparação seria possível, de acordo com Luís Roberto Barroso, por aplicação analógica da doutrina e jurisprudências desenvolvidas com relação ao mandado de segurança.⁴⁷

3.2 Omissões do Poder Público

De acordo com Dirley da Cunha Jr, além de se prestar ao controle constitucional de atos do Poder Público, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, pode ser empregada para sujeitar à jurisdição constitucional as omissões do Poder Público.⁴⁸ A arguição de descumprimento de preceito fundamental reúne, assim, em um único instituto, elementos da ação direta de inconstitucionalidade por ação e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Efetivamente, temos que a ausência de qualificação, pelo legislador, do ato do Poder Público apto a causar ameaça ou lesão a preceito fundamental, de acordo com o art. 1º da Lei nº 9.882, de 1999, nos leva a concluir pela possibilidade de ajuizamento da arguição para impugnar tanto atos comissivos quanto atos omissivos.

⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 234.

⁴⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 605-607.

Com respeito à omissão legislativa, de maneira especial, devemos lembrar a existência de dois outros instrumentos constitucionais que podem ser aplicados: o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Luís Roberto Barroso assevera que esses instrumentos, por deficiência funcional de seu desenvolvimento jurisprudencial não se mostram aptos a sanar lesão a preceito fundamental decorrente de inércia do legislador.⁴⁹

Abre-se, com isso, espaço para emprego da argüição de descumprimento de preceito fundamental à matéria. O Supremo Tribunal Federal, em decisão por estreita maioria da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 4, conheceu do pedido, aceitando examinar lesão atribuída à Medida Provisória que fixou o valor do salário-mínimo em desacordo com preceitos constitucionais fundamentais. A Argüição em referência restou prejudicada pela revogação do ato impugnado, mas abriu espaço para admissão de argüições relacionadas à mora legislativa.

Luís Roberto Barroso ressalta a determinação do art. 10 da Lei nº 9.882, de 1999, de que o provimento jurisdicional na argüição deve fixar as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental. Com isso, abre-se a possibilidade de se desenvolver entendimento no sentido de que as decisões de ADPFs nesses casos possam fixar prazo para o legislador e estabelecer medidas concretas ou até mesmo editar norma geral, a prevalecer até a efetiva atuação do órgão competente.⁵⁰

3.3 Direito municipal

A Lei nº 9.882, de 1999, determina expressamente, no inciso I do parágrafo único de seu art. 1º, a possibilidade de emprego da argüição de descumprimento de preceito fundamental contra lei ou ato normativo municipal. Essa possibilidade tem grande relevância, em face da posição dos Municípios como integrantes do arranjo federativo brasileiro, com ampla autonomia política e legislativa.

Cabe ressaltar que as demais ações de controle concentrado de constitucionalidade, previstas em nossa Carta Política – salvo a representação de

⁴⁹ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 242.

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 243.

inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual –, não alcançam o direito municipal, o que proporciona condições efetivas de emprego da arguição e realça o papel do instituto, como único instrumento apto a levar ao confronto, em abstrato, do direito municipal frente à Constituição da República.⁵¹

Gilmar Mendes celebra a aplicação da arguição de descumprimento de preceito fundamental ao direito municipal, que supera a lacuna que antes impedia a apreciação da validade de leis municipais em face da Constituição Federal em sede de controle concentrado.⁵² Para Gilmar Mendes, a reiteração de processos sobre leis municipais de idêntico teor poderia ser racionalizada com a aplicação de efeito vinculante aos fundamentos determinantes das decisões. A questão, todavia, é de difícil compatibilização com a ordem constitucional, e esbarra na orientação predominante do Supremo Tribunal Federal de não reconhecer efeito vinculante com relação ao Poder Legislativo. Restaria, contudo, a possibilidade de se propor reclamação, com pedido de declaração de inconstitucionalidade incidental de qualquer norma idêntica à que tenha sido objeto de declaração de inconstitucionalidade, em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental.⁵³

3.4 Direito pré-constitucional

O entendimento predominante no Direito Constitucional brasileiro com respeito à relação entre uma nova Constituição ou emenda constitucional e o direito infraconstitucional antecedente é no sentido de aplicar a revogação às normas infraconstitucionais preexistentes que se mostrem incompatíveis com a Constituição. O contraste é colocado, dessa forma, no plano da vigência e não da validade das normas. Por esse motivo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se pelo não cabimento

⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 236.

⁵² MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 70-71.

⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 71, 193 e 197-198.

de ação direta de inconstitucionalidade que tenha por objeto a impugnação de direito pré-constitucional.⁵⁴

Gilmar Mendes critica essa postura, que avalia o embate entre a Constituição e leis pré-constitucionais como uma questão de direito intertemporal e não de aferição de constitucionalidade, apresentando como argumento, entre outros, a conformação dada pelo constituinte – e aceita pela doutrina e jurisprudência – ao recurso extraordinário, em que se discute efetivamente a constitucionalidade de lei, independentemente do momento de sua edição.⁵⁵

Nesse contexto, a argüição de descumprimento de preceito fundamental ganha relevância, uma vez que a disciplina do instituto reconhece expressamente sua aplicação para a resolução de controvérsia sobre direito pré-constitucional, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

O instituto já tem aplicação prática nesse aspecto. O Supremo Tribunal Federal já efetuou declaração de ilegitimidade de norma anterior à Constituição de 1988, no julgamento de mérito da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 33, em que foi relator o Ministro Gilmar Mendes.

⁵⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 237-238.

⁵⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 57-67.

4. Parâmetro de controle da argüição de descumprimento de preceito fundamental

Devemos ressaltar que o parâmetro de controle da argüição de descumprimento de preceito fundamental é diverso daquele aplicável às demais ações constitucionais do controle concentrado, como a ação direta de inconstitucionalidade, que têm como parâmetro todo o texto constitucional. Para a argüição de descumprimento de preceito fundamental, o parâmetro de controle são os preceitos fundamentais decorrentes da Constituição, como se verifica claramente no dispositivo constitucional que fundamenta o instituto – o § 1º do art. 102 –, que faz referência expressa a *preceito fundamental, decorrente desta Constituição*.

Em vista da expressa qualificação efetuada pelo Constituinte com relação ao parâmetro de controle da argüição, o exame do significado da expressão *preceito fundamental decorrente da Constituição* mostra-se de fundamental importância para precisar o escopo do instituto.

A lei de regência da argüição de descumprimento de preceito fundamental – Lei nº 9.882, de 1999, não faz em suas disposições qualquer referência ao conteúdo dos preceitos fundamentais, de forma que o parâmetro de controle da argüição deve ser integralmente construído pela doutrina e pela jurisprudência. Analisaremos, a seguir, como os estudiosos do Direito e o Supremo Tribunal Federal vêm definindo seu entendimento quanto aos preceitos fundamentais.

4.1 Conceituação doutrinária de preceito fundamental

O professor José Afonso da Silva, avaliando o instituto da argüição de descumprimento de preceito fundamental, tece as seguintes considerações sobre a extensão que deve ser dada ao conceito de *preceitos fundamentais* e sua vinculação com os *direitos e garantias fundamentais*:

“Preceitos fundamentais” não é expressão sinônima de “princípios fundamentais”. É mais ampla, abrange estes e todas as prescrições que dão o sentido básico do regime constitucional, como são, por exemplo, as que

apontam para a autonomia dos Estados, do Distrito Federal, e especialmente as designativas de direitos e garantias fundamentais (Tít. II).⁵⁶

Luís Roberto Barroso, ressaltando a dificuldade de se estabelecer um catálogo exaustivo dos preceitos fundamentais, em virtude da fluidez própria dos preceitos indeterminados e do princípio da unidade constitucional, que determina a inexistência de hierarquia jurídica entre as normas da Constituição, apresenta como potenciais candidatos à qualificação como princípios fundamentais os fundamentos e objetivos da República, assim como as decisões políticas estruturantes, todos agrupados no Título I da Constituição; os direitos fundamentais; as normas inscritas nas cláusulas pétreas; e os princípios constitucionais sensíveis.⁵⁷

Pode-se apontar a existência de um consenso na classificação dos preceitos fundamentais, entre os juristas que se dedicaram ao assunto, dos fundamentos da República elencados no art. 1º da Constituição Federal – soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. A maior parte dos estudiosos acrescenta, ainda, os direitos e garantias fundamentais – sejam eles indicados ou não no Título II da Constituição. Alguns desses juristas indicam, ainda, as cláusulas pétreas e os princípios constitucionais sensíveis.⁵⁸

Para Gilmar Mendes, a caracterização de lesão a preceito fundamental demanda o estudo hermenêutico dos princípios constitucionais contemplados nas *garantias de eternidade*, para identificar o seu conteúdo e suas relações de interdependência. O significado de princípios como a divisão de poderes, a forma federativa de Estado e os direitos e garantias fundamentais pode ser extraído a partir de um exame contextual do sistema constitucional. O autor lembra que o Supremo Tribunal Federal efetua, em seus julgados, operações de interconexão dos princípios, apontando como exemplo dessa atuação o reconhecimento do princípio da anterioridade como cláusula pétrea, embora o instituto não esteja localizado no âmbito normativo do art. 5º da Constituição.⁵⁹

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, op. cit., p. 562.

⁵⁷ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 222.

⁵⁸ SAES, Wandimara Pereira dos Santos. A extensão e o conteúdo de preceito fundamental na arguição de descumprimento. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, Ano 15, nº 59, p. 294-344, abr/jun. 2007, p. 327-330.

⁵⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 80-84.

André Ramos Tavares aponta que o anteprojeto elaborado pela comissão de juristas, que terminou resultando na Lei nº 9.882, de 1999, previa, em seus estágios iniciais, uma enumeração indicativa ou exemplificativa (*numerus apertus*) do que se poderia considerar preceito fundamental decorrente da Constituição. Seriam enunciados pelo anteprojeto como preceitos fundamentais: a soberania nacional, o estado democrático de Direito, a separação e harmonia entre os Poderes, a dignidade dos Poderes, a dignidade da pessoa humana, a isonomia, a não subalternização das funções jurisdicionais, a busca da economicidade na Administração, o acesso ao Judiciário e a ampla defesa. O autor ressalva a posição de Gilmar Mendes, contrária, desde o início, a essa enumeração, que acabou prevalecendo.⁶⁰

4.2 Orientação da jurisprudência

A maioria dos doutrinadores enxerga de forma favorável a ausência de determinação, no texto constitucional ou da Lei nº 9.882, de 1999, do conteúdo dos princípios fundamentais, apontando nesse fato um silêncio eloqüente a conceder ao Supremo Tribunal Federal espaço para exercício de seu papel de defensor da Constituição. Nesse sentido, assim preleciona Roberto Mendes Mandelli Júnior:

A ausência dessa previsão confere à jurisprudência maior flexibilidade, permitindo alterações quanto à densidade axiológica da norma constitucional, possibilitando acomodar com mais facilidade mudanças na sociedade, aplicando o método da interpretação constitucional evolutiva, deixando espaço tanto para que um preceito constitucional passe a ser tratado como fundamental, bem como para que deixe de sê-lo, pois os preceitos fundamentais decorrem da própria história constitucional do Estado.⁶¹

⁶⁰ TAVARES, André Ramos. Argüição de descumprimento de preceito fundamental: análise da evolução do instituto sob a Constituição de 1988. In **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. 3, p. 193.

⁶¹ MANDELLI JÚNIOR, Roberto Mendes. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: instrumento de proteção dos direitos fundamentais e da Constituição**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 116-117.

O Supremo Tribunal Federal, desde o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1, em que foi relator o Ministro Néri da Silveira, reconheceu ser sua competência, como guarda da Constituição e seu intérprete último, formar o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental, cujo desrespeito pode levar à arguição regulada pela Lei nº 9.882, de 1999.

A Corte Constitucional, no entanto, tem resistido à idéia de apresentar de um elenco dos preceitos fundamentais, optando pela verificação da existência de lesão a preceito fundamental em cada um dos casos que lhe são submetidos. Pode-se reconhecer nessa forma de atuação uma preocupação em evitar um congelamento da jurisprudência, que poderia prejudicar o emprego da arguição de descumprimento de preceito fundamental como instrumento de proteção da supremacia da Constituição.

A despeito disso, podemos identificar, em alguns julgados do Supremo Tribunal Federal, a enumeração a título exemplificativo de certos princípios e regras, que poderiam ser facilmente reconhecidos como preceitos fundamentais aptos a serem tutelados pela arguição, ressaltando-se, naturalmente, a possibilidade de inclusão de outros princípios naquela categoria.

Em seu voto na decisão da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 33, o Ministro Gilmar Mendes, relator do processo, reconhece ser extremamente difícil a missão de indicar, *a priori*, quais são os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de sofrerem ofensa tão grave a ponto de justificar o processo e julgamento da arguição de descumprimento. O magistrado defende, no entanto, o entendimento segundo o qual alguns preceitos fundamentais encontram-se enumerados de forma expressa na Constituição. Entre tais preceitos, podem ser identificados os direitos e garantias individuais, juntamente com os demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do artigo 60, § 4º, da Constituição, bem como os chamados “princípios sensíveis”, cuja violação pode ensejar a decretação de intervenção federal nos Estados-membros.

A expressão *preceito fundamental* assume, portanto, a feição de conceito jurídico indeterminado, e a definição de sua densidade normativa deve constituir um trabalho permanente da jurisprudência, em linha com uma abordagem evolutiva do Direito Constitucional.

5. Procedimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental

Analisaremos neste capítulo alguns tópicos relativos ao procedimento da argüição de descumprimento de preceito fundamental, como a atribuição de legitimidade para sua propositura e sua sujeição ao princípio da subsidiariedade. Avaliaremos também outros elementos aportados pelo legislador à argüição, como a possibilidade de concessão de medida cautelar, de realização de audiências públicas e participação de *amicus curiae*. Por fim, estudaremos os efeitos das decisões e o cabimento de reclamação em face de seu descumprimento.

5.1 Legitimidade ativa

Com respeito ao procedimento na argüição de descumprimento de preceito fundamental, temos que a legitimidade ativa recai sobre as mesmas autoridades e entidades legitimadas para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, de acordo com disposição literal do artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.882, de 1999.⁶²

A Corte Constitucional firmou entendimento de que essa enumeração dos legitimados para propositura da argüição é taxativa. Na decisão do Agravo Regimental na ADPF nº 75, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, o Tribunal acordou que *os legitimados para propor argüição de descumprimento de preceito fundamental se encontram definidos, em numerus clausus, no art. 103 da Constituição da República, nos termos do disposto no art. 2º, I, da Lei nº 9.882/99*. Em diversas outras ocasiões o Supremo Tribunal Federal rejeitou conhecimento de argüições de descumprimento de preceito fundamental propostas por pessoas estranhas ao rol de legitimados reconhecidos pela lei.

⁶² Com isso, podemos concluir que podem propor argüição de descumprimento de preceito fundamental, as autoridades e entidades elencadas nos nove incisos do art. 2º da Lei nº 9.868, de 1999:

Art. 2º Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade:

- I - o Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Apesar da possibilidade de se efetuar controle concentrado de constitucionalidade de Direito municipal por meio de argüição de descumprimento de preceito fundamental, o legislador não atribuiu legitimidade ativa para essa ação ao Prefeito e à Câmara Municipal, muito embora seus congêneres nos níveis estadual, distrital e federal detenham essa prerrogativa. O Supremo Tribunal Federal confirmou a inexistência de legitimidade ativa para propositura da argüição por essas autoridades municipais, no julgamento de Agravo Regimental na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 148, relatado pelo Ministro Cezar Peluso.

O Tribunal não conheceu de argüições intentadas por associações não caracterizadas como entidades de classe de âmbito nacional, como no Agravo Regimental na ADPF nº 93, Relatado pelo Ministro Ricardo Lewandowski. O Ministro Carlos Britto, em decisão monocrática proferida na ADPF nº 120, precisou o entendimento formado na Corte a respeito dos limites da qualificação de associações como entidades de classe de âmbito nacional, desenvolvido em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Transcrevemos a seguir trecho do Acórdão:

1. Associação de Proprietários de Fontes Alternativas de Água e Esgoto - APROFAA não detém legitimidade para propor argüição de descumprimento de preceito fundamental. Isto porque, nos termos do inciso I do art. 2º da Lei nº. 9.882/99, **a legitimação ativa *ad causam* desse remédio constitucional (ADPF) é restrita aos habilitados para a ação direta de inconstitucionalidade (art.103, CF/88).**

2. Com efeito, no julgamento da ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, este Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que "não é entidade de classe de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do artigo 103 da Constituição, a que só reúne empresas sediadas no mesmo Estado, nem a que congrega outras de apenas quatro Estados da Federação".

3. A partir daí, o pensar jurisprudencial desta Corte se consolidou no sentido de que "o caráter nacional da entidade de classe não decorre de mera declaração formal, consubstanciada em seus estatutos ou atos constitutivos. **Essa particular característica de índole espacial pressupõe, além da atuação transregional da instituição, a existência de associados ou**

membros em pelo menos nove Estados da Federação" (ADI 108, Rel. Min. Celso de Mello).⁶³

Luís Roberto Barroso lembra que o paralelismo instituído pelo legislador ordinário com relação à autoria das duas ações conduz à aplicação, para a arguição de descumprimento de preceito fundamental, da mesma distinção existente, no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade, entre legitimados universais – que podem propor a ação em qualquer circunstância – e legitimados especiais, submetidos ao requisito da pertinência temática.⁶⁴

A pertinência temática, a ser demonstrada pelos legitimados especiais relaciona-se ao interesse na propositura da ação relacionado à sua finalidade institucional. Alexandre de Moraes define a pertinência temática “[...] como o requisito objetivo da *relação de pertinência* entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação”.⁶⁵

A jurisprudência assentou que precisam comprovar a pertinência temática, ou seja, devem demonstrar que o interesse na causa está relacionado com seus objetivos ou finalidades, a Mesa de Assembléia Legislativa, a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado, o Governador do Distrito Federal; e a confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional. Os demais legitimados possuem a chamada legitimação ativa universal, o que significa que não há necessidade de demonstração de pertinência temática.⁶⁶

Com relação à capacidade postulatória, entendida como a prerrogativa, própria dos advogados, de ajuizar ação, a Suprema Corte firmou entendimento de que os partidos políticos e as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional dependem de advogado para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. O paralelismo entre os institutos permite estender essa conclusão também à arguição de descumprimento de preceito fundamental. Os demais legitimados, segundo informa o

⁶³ Grifamos.

⁶⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 231.

⁶⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 22 ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 731. (grifo do autor)

⁶⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, op. cit., p. 731-734.

Professor Pedro Lenza, não precisam da atuação do advogado, pois a sua capacidade postulatória decorre da própria Constituição”.⁶⁷

5.2 Princípio da subsidiariedade

Nesse ponto, convém lembrar o caráter subsidiário da argüição de descumprimento de preceito fundamental, que vincula a sua admissibilidade à inexistência de outro meio idôneo para apreciação da violação constitucional, como relata Luís Roberto Barroso.⁶⁸

A regra da subsidiariedade da argüição, prevista no § 1º do art. 4º da Lei nº 9.882, de 1999, vem sendo aplicada de maneira recorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como, por exemplo, na decisão do Agravo Regimental na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 17, em que o recurso não foi provido pela existência de outros instrumentos judiciais capazes de neutralizar, de maneira eficaz, a situação de lesividade que se buscou impugnar. O Tribunal reconhece, assim, a necessidade de observância desse requisito de procedibilidade da argüição firmado pelo legislador ordinário.

Dessa forma, por exemplo, com relação à aplicação da argüição de descumprimento de preceito fundamental no controle de omissões do Poder Público, existiria a necessidade se perquirir da possibilidade de emprego da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. A escolha do instrumento adequado, neste caso, depende do objeto a ser impugnado. Tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal admite o manejo da ação direta de inconstitucionalidade por omissão para apreciar medida de caráter normativo, resta à argüição de descumprimento de preceito fundamental o campo da impugnação, em caráter concentrado, de omissão não-normativa do Poder Público.⁶⁹

O Supremo Tribunal Federal tem considerado a regra da subsidiariedade da argüição de forma ponderada. A Corte firmou entendimento pelo qual a existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, *a priori*, a utilização da

⁶⁷ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, op. cit., p. 218.

⁶⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 223-227.

⁶⁹ MANDELLI JÚNIOR, Roberto Mendes. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: instrumento de proteção dos direitos fundamentais e da Constituição**, op. cit., p. 136.

arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação. Assim, o requisito de inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão deve ser compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata, como restou assentado no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 33, relatada pelo Ministro Gilmar Mendes.

Podemos concluir, assim, que a aplicação da regra da subsidiariedade da arguição deve levar em conta o caráter objetivo dessa ação. Com isso, há que se perquirir da existência de outros instrumentos que possibilitem o exame concentrado de constitucionalidade da situação lesiva a preceitos fundamentais. A decisão monocrática do Ministro Cezar Peluso, na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 79 elucida esse entendimento:

Da mesma forma, o princípio da subsidiariedade para o cabimento da ADPF não oferece obstáculo à presente ação. É que este Supremo vem entendendo que a subsidiariedade exigida pelo art. 4º, § 1º da Lei n. 9.882/99 não pode ser interpretada com raciocínio linear e fechado. **A subsidiariedade de que trata a legislação diz respeito a outro instrumento processual-constitucional que resolva a questão jurídica com a mesma efetividade, imediaticidade e amplitude que a própria ADPF.** Em se tratando de decisões judiciais, não seria possível o manejo de qualquer ação de nosso sistema de controle concentrado. Da mesma forma, o recurso extraordinário não daria resolução de maneira definitiva como a ADPF. É que muito embora a tendência do Supremo em atribuir dimensão objetiva ao recurso extraordinário, a matéria ainda não é totalmente pacificada o que coloca o efeito vinculante da ADPF como instrumento processual-constitucional ideal para o combate imediato dessas decisões judiciais (art. 10, § 3º, da Lei n. 9.882/99).⁷⁰

Todavia, faz-se necessário apontar que o Supremo Tribunal Federal, em decisão de Questão de Ordem à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 72, relatora a Ministra Ellen Gracie, admitiu o conhecimento da lide, a despeito da existência de outro meio eficaz, visto que atendidos os requisitos da ação direta de inconstitucionalidade. O

⁷⁰ Grifamos.

feito foi conhecido como ação direta de inconstitucionalidade, apesar de sua apresentação como argüição de descumprimento de preceito fundamental, consagrando, assim, à parte da regra de subsidiariedade da argüição, o princípio da fungibilidade.

5.3 Possibilidade de medida cautelar

Nos termos do *caput* do art. 5, da Lei nº 9.882, de 1999, é estabelecida a possibilidade de concessão de medida liminar em argüição de descumprimento de preceito fundamental, por decisão da maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal. O relator do processo, autorizado pelo § 1º daquele dispositivo legal, poderá conceder a liminar, em decisão monocrática, *ad referendum* do Tribunal Pleno, nos casos de extrema urgência ou perigo de lesão grave, ou ainda no período de recesso.

O fundamento da tutela cautelar é a garantia da eficácia da atividade jurisdicional. A concessão da medida cautelar condiciona-se à plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*), à possibilidade de prejuízo pela demora da prestação jurisdicional (*periculum in mora*) e à irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos atos impugnados.⁷¹

O § 3º do art. 5º da Lei estabelece que a decisão liminar poderá determinar a suspensão do andamento de processo, ou dos efeitos de decisões judiciais, ou ainda, de qualquer outra medida relacionada com a matéria objeto da argüição, salvo os decorrentes de coisa julgada. Assim, nos casos de argüição incidental os processos correspondentes em tramitação ficarão sujeitos à suspensão liminar de seu andamento ou dos efeitos da decisão eventualmente já proferida. Dessa forma, como assevera Gilmar Mendes, a liminar passa a ser também um instrumento de economia processual e de uniformização da orientação jurisprudencial.⁷²

5.4 Realização de audiência pública

⁷¹ MANDELLI JÚNIOR, Roberto Mendes. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: instrumento de proteção dos direitos fundamentais e da Constituição**, op. cit., p. 160-161.

⁷² MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 124.

Com o objetivo de ampliar a participação social, o controle concentrado de constitucionalidade brasileiro passou a admitir a realização de audiências públicas. As audiências públicas, no âmbito da argüição de descumprimento de preceito fundamental, podem ser autorizadas pelo relator do processo, nos termos do artigo 6º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999.

A lei de regência da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, Lei nº 9.868, de 1999, também estabelece a possibilidade de realização de audiência pública, em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato, a critério do relator do processo.

Nas audiências públicas realizadas nas argüições de descumprimento de preceito fundamental devem ser ouvidas pessoas com experiência e autoridade na matéria a ser discutida, possibilitando à Corte Constitucional a oportunidade de conhecer as opiniões de especialistas no assunto.

Ademais, a realização de audiências públicas funciona como um instrumento de participação dos cidadãos e de organizações da sociedade civil na composição de debates sobre temas polêmicos. Trata-se, assim, de um instrumento de legitimação da jurisdição constitucional.

Devemos ressaltar, também, que o relator de argüição de descumprimento de preceito fundamental poderá, com base no § 1º do art. 6º da Lei nº 9.882, de 1999, se entender necessário, ouvir as partes nos processos subjetivos que tenham dado ensejo à propositura da argüição.

Gilmar Mendes entende que a possibilidade de realização de audiências públicas com especialistas, bem como a oitiva das partes nos processos subjetivos, torna o processo estruturalmente aberto, proporcionando-lhe uma escoreita, informada e plural instrução.⁷³

A realização de audiências públicas proporcionou, efetivamente, uma maior participação da sociedade no debate sobre temas relevantes para a proteção de preceitos fundamentais, como, por exemplo, na instrução da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54, relatada pelo Ministro Marco Aurélio, que se apreciou a constitucionalidade da interrupção de gravidez de feto anencéfalo.

⁷³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 127.

5.5 Participação de *amicus curiae*

Outra das recentes inovações no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade no Brasil, que se aplica também à arguição de descumprimento de preceito fundamental, diz respeito à introdução da possibilidade de intervenção de terceiros interessados – *amici curiae* – no debate em torno da validade de atos tachados de inconstitucionais.

O *amicus curiae* constitui, de acordo com observação do professor Jorge Amaury Maia Nunes, instituto importado do direito anglo-saxão, baseado na *common law*. Trata-se de instrumento que autoriza a corte constitucional a ouvir a opinião de terceiros, que tenham interesse, ainda que indireto, sobre o caso em avaliação, permitindo, com isso, pluralizar o debate e ampliar a participação social, o que acentua a legitimidade das decisões tomadas.⁷⁴

Na opinião do professor Gilmar Mendes, a admissão de *amicus curiae* confere ao processo constitucional um colorido diferenciado, emprestando-lhe caráter pluralista e aberto.⁷⁵

5.6 Efeitos das decisões

A decisão em arguição de descumprimento de preceito fundamental terá eficácia contra todos – *erga omnes* – e efeitos vinculantes relativamente aos demais órgãos do Poder Público, como dispõe o § 3º do art. 10 da Lei nº 9.882, de 1999.

O dispositivo é similar ao adotado para a ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade – parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868, de 1999. A diferença entre as normas diz respeito ao efeito vinculante, que para a ADPF é estendido a todos os órgãos do Poder Público, enquanto para a ADI e a ADC é limitado aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública. A lei teria

⁷⁴ NUNES, Jorge Amaury Maia. A Participação do *Amicus Curiae* no Procedimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF. **Direito Público**, op. cit., p. 54-55.

⁷⁵ MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 139.

estendido, assim, os efeitos vinculantes das decisões em argüição de descumprimento de preceito fundamental ao Poder Legislativo.

Para Gilmar Mendes, no entanto, a vinculação da atividade legislativa às decisões em ADPF por disposição de lei ordinária não é aceitável no plano constitucional, por violação à sistemática de divisão de poderes.⁷⁶

A extensão do efeito vinculante, naturalmente, em qualquer das ações constitucionais, também não abrange a própria Corte Constitucional, pois a autovinculação impediria a mudança de entendimento ao longo do tempo, engessando o Direito Constitucional. Gilmar Mendes defende esse posicionamento nos seguintes termos:

De um ponto de vista estritamente material também é de se excluir uma autovinculação do Supremo Tribunal Federal aos fundamentos determinantes de uma decisão anterior, pois isso poderia significar uma renúncia ao próprio desenvolvimento da Constituição, afazer imanente aos órgãos de jurisdição constitucional.⁷⁷

Luís Roberto Barroso esclarece que os efeitos objetivos das decisões, se a argüição de descumprimento de preceito fundamental tiver sido dirigida a um ato normativo, serão análogos ao da declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade. Tratando-se de ato administrativo, se acolhido o pedido, o ato poderá ser declarado nulo. Quanto a decisão judicial, a decisão pode simplesmente afirmar tese jurídica ou determinar premissa lógica para orientação da decisão a ser proferida pelo juiz natural.⁷⁸

A Lei de regência da argüição de descumprimento de preceito fundamental reproduziu, em seu art. 11, a disposição, também incluída na Lei que disciplina a ação direta de constitucionalidade, que autoriza o Supremo Tribunal Federal a restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo ou de aplicar-lhe eficácia apenas a partir do seu trânsito em julgado ou de outro momento a ser fixado. Decisão dessa natureza pode ser tomada por maioria de dois terços dos membros do Tribunal, em vista de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.

⁷⁶ MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 193.

⁷⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 191-192.

⁷⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**, op. cit., p. 221 e 247-248.

5.7 Descumprimento de decisão e o cabimento de reclamação

A Lei nº 9.882, de 1999, estabeleceu, em seu art. 13, a possibilidade de ajuizamento de reclamação contra o descumprimento de decisão proferida em sede de argüição de descumprimento de preceito fundamental, a ser regulada pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de medida destinada a proteger a autoridade das decisões da Corte Constitucional e preservar sua competência.

O Ministro Gilmar Mendes destaca a importância dessa reclamação, em virtude de sua abrangência, que decorre dos efeitos vinculantes das decisões tomadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade. O magistrado assevera que qualquer pessoa cujos interesses jurídicos tenham sido afetados por ato judicial ou administrativo contrário a decisões proferidas em argüição de descumprimento de preceito fundamental, seja em caráter definitivo ou cautelar, pode propor reclamação ao Supremo Tribunal Federal.⁷⁹

Devemos reconhecer, assim, que a reclamação contra atos contrários às decisões proferidas em argüição de descumprimento de preceito fundamental constitui um valioso instrumento para proteção da cidadania frente a eventuais violações de preceitos fundamentais.

⁷⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999**, op. cit., p. 316.

CONCLUSÃO

Podemos concluir, ao final deste trabalho, que o controle de constitucionalidade tem um papel fundamental na manutenção da unidade sistêmica do Direito. O modelo de controle de constitucionalidade adotado no Brasil é particularmente rico, pela pluralidade de mecanismos colocados à disposição, tanto para o controle difuso quanto para o controle concentrado.

Verifica-se, à luz dos estudos aqui conduzidos, que o controle de constitucionalidade no Brasil apresentou significativa evolução desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que possibilitou, por um lado, uma valorização da modalidade concentrada de controle, e, por outro, a ampliação da participação social no debate das questões constitucionais, com reflexos positivos para a legitimidade das decisões tomadas.

A argüição de descumprimento de preceito fundamental insere-se nesse contexto como um instrumento que trouxe a possibilidade, valorosa para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, de submeter ao controle concentrado questões que lhe eram anteriormente imperscrutáveis, como aquelas relativas ao direito municipal e ao direito pré-constitucional.

Pudemos neste trabalho apreciar questões instigantes, como a própria definição de preceito fundamental, crucial para o delineamento da argüição. Analisamos também temas relativos ao objeto e ao processamento da ADPF.

Como resultado, constatamos que a disciplina da argüição de descumprimento de preceito fundamental promovida pela Lei nº 9.882, de 1999, mostrou-se, até o momento, à altura do desafio imposto pela fundamentação constitucional do instituto. De maneira semelhante, a interpretação oferecida pela jurisprudência constitucional, ao longo dessa primeira década de existência da argüição de descumprimento de preceito fundamental, delineou a estrutura essencial da argüição, conformando-a como um instrumento privilegiado de proteção de preceitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Arruda. Processo e Constituição. In **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. 3, p. 388-483.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro; VARGAS, Aléxis Galiás de Souza. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e a advocatória. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, vol. 1, nº 8, jan. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_08/arg_descump_Celso.htm>. Acesso em 21.3.2009.

BERNARDES, Juliano Taveira. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, vol. 1, nº 8, jan. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_08/arg_descump_Juliano.htm>. Acesso em 21.3.2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. Lei no 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6.12.1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9868.htm>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Lei no 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6.12.1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9882.htm>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 1-QO. Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Prefeito do Município do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 3.02.2000. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7.11.2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 4. Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Presidente da República. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 28.06.2000. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22.09.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 17-AgR. Governador do Estado do Amapá e Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Relator: Ministro Celso de Mello.

Brasília, DF, 5.06.2002. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14.02.2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 33. Governador do Estado do Pará e Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 7.12.2005. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27.10.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 33-MC. Governador do Estado do Pará e Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP). Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 29.10.2003. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6.8.2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática na ADPF nº 54. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS). Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 31.7.2008. **Diário da Justiça Eletrônico da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14.8.2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 72-QO. Governador do Estado do Maranhão e Secretária Executiva de Estado da Fazenda. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, DF, 01.06.2005. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2.12.2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 75-AgR. Agravante: 3ª Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 03.05.2006. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2.06.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 79-MC. Governador do Estado de Pernambuco e Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 29.07.2005. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4.08.2005. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 93-AgR. Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee) e Presidente da República. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 20.05.2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 7.08.2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 120. Associação de Proprietários de Fontes Alternativas de Água e Esgoto (Aprofaae) e Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa). Relator: Ministro Carlos Brito. Brasília, DF, 11.09.2007. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 21.09.2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ADPF nº 148. Prefeito do Município de Serrana - SP e Câmara Municipal de Serrana. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, DF, 03.12.2008. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 06.02.2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>>. Acesso em: 25.11.2009.

CAMPO, Hélio Márcio. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2006.

CHAI, Cássius Guimarães. **Descumprimento de Preceito Fundamental: identidade constitucional e vetos à democracia**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

CRUZ, Gabriel Dias Marques da. **Aspectos do Controle de Constitucionalidade de Leis Municipais**. Revista da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, v. 101, p. 841-870, jan/dez. 2006.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público: em busca de uma dogmática constitucional transformadora à luz do direito fundamental à efetivação da constituição**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **A ciência do Direito**, 2ª ed. 15º reimpr. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 27. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Do Processo Legislativo**. 4 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Direitos Humanos Fundamentais**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Os Princípios do Processo Constitucional. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho 13ª Região**. João Pessoa, V. 14, nº 1, p. 16-48, 2006. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/jspui/bitstream/2011/18366/2/Os_Princ%c3%adpios_do_Processo_Contitucional.pdf. Acesso em 21.3.2009.

GARCIA, Kelly Gracie Pinto. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – Conceitos e Aplicabilidade Factível Analisados e Construídos Fundamentalmente sob os Pilares da Hermenêutica Jurídica – Parte I. **Direito Público**, Ano V, nº 22, p. 199-221, jul/ago. 2008.

_____. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – Conceitos e Aplicabilidade Factível Analisados e Construídos Fundamentalmente sob os Pilares da Hermenêutica Jurídica – Parte II. **Direito Público**, Ano V, nº 23, p. 190-204, set/out. 2008.

_____. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – Conceitos e Aplicabilidade Factível Analisados e Construídos Fundamentalmente sob os Pilares da Hermenêutica Jurídica – Parte III. **Direito Público**, Ano V, nº 24, p. 174-186, nov/dez. 2008.

GOMES, Frederico Barbosa. **Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental: uma visão crítica.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ponderações iniciais do STF. **Revista de Processo**, Ano 32, nº 143, p. 201-204, jan. 2007.

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

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** 9ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2005.

LOBO, Arthur Mendes; GALVÃO, Heveraldo. A argüição de descumprimento de preceito fundamental e a coisa julgada. **Revista de Processo**, Ano 32, nº 145, p. 106-123, mar. 2007.

MANDELLI JÚNIOR, Roberto Mendes. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: instrumento de proteção dos direitos fundamentais e da Constituição.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MATHEUS, Ana Carolina Couto. A argüição de descumprimento de preceito fundamental como medida processual para a defesa da Constituição sob o enfoque da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Processo**, Ano 32, nº 149, p. 185-212, jul. 2007.

MELLO, Marco Aurélio. Considerações Acerca da Admissibilidade da Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Direito Público**, Ano V, nº 24, p. 46-50, Nov/dez. 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Argüição de descumprimento de preceito fundamental: comentários à Lei nº 9.882, de 3.12.1999.** São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Argüição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, vol. 2, nº 13, jun. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_13/argui-des.htm>. Acesso em 21.3.2009.

_____. Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Direito Público**, ano V, nº 20, p. 7-46, mar/abr. 2008.

_____. **Direito Constitucional.** Apostila do curso de pós-graduação em Direito Constitucional. Brasília: Unilegis/IDP, 2008.

_____. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional.** 3. ed. 3. tir. São Paulo: Saraiva, 2007.

MIRANDA, Henrique Savonitti. Os efeitos das decisões de controle de constitucionalidade proferidas pelo STF. In **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois.** Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. 3, p. 266-287.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Direitos Fundamentais e Argüição de descumprimento de preceito fundamental.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

NUNES, Jorge Amaury Maia. A Participação do Amicus Curiae no Procedimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF. **Direito Público**, ano V, nº 20, p. 47-64, mar/abr. 2008.

PAGANELLA, Marco Aurélio. **A Arguição de descumprimento de preceito fundamental no contexto do controle da constitucionalidade**. São Paulo: LTr, 2004.

PRADE, Péricles. Informações sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Revista Dialética de Direito Processual**, nº 55, p. 111-124, out. 2007.

RÊGO, Bruno Noura de Moraes. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

SAES, Wandimara Pereira dos Santos. A extensão e o conteúdo de preceito fundamental na arguição de descumprimento. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, Ano 15, nº 59, p. 294-344, abr/jun. 2007.

SIQUEIRA JR. Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, Emília Maria Rodrigues da. O princípio da subsidiariedade indicado na lei regulamentadora da arguição de descumprimento de preceito fundamental. **Revista de Informação Legislativa**, v.44, n.173, p.57-71, jan./mar., 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TAVARES, André Ramos. Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análise da evolução do instituto sob a Constituição de 1988. In **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, v. 3, p. 189-226.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Tratado da arguição de preceito fundamental: Lei n. 9.868/99 e Lei n. 9.882/99**. São Paulo: Saraiva, 2001.