

A PARTICIPAÇÃO DO SENADO FEDERAL NO CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE

Fábio Martins de Andrade

Advogado, Doutor em Direito Público pela UERJ, Mestre pela UCAM e autor de diversos artigos para revistas especializadas

Resumo

O artigo pretende resgatar a importância do papel do Senado Federal no controle jurisdicional difuso de constitucionalidade no direito brasileiro atual. A partir de análise crítica do Texto Constitucional, busca-se rediscutir a atual importância da resolução do Senado Federal (inciso X do art. 52), especialmente à luz do recente julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Reclamação nº 4.335, ocasião em que o Pleno discutiu se o dispositivo sofreu mutação constitucional.

Palavras-chave: Direito Constitucional – Controle de constitucionalidade – Senado Federal

Abstract

The article intends to recover the importance of the role of the Federal Senate in the diffuse jurisdictional control of constitutionality in current Brazilian law. From a critical analysis of the Constitutional Text, it is sought to rediscuss the current importance of the Federal Senate resolution (item X of article 52), especially in the light of the recent judgment by the Supreme Court of Complaint n. 4,335, when the Plenary discussed whether the provision has changed by Constitutional mutation.

Keywords: Constitutional Law – Judicial review of legislation – Federal Senate.

1 Introdução

O tempo passa e algumas relevantes questões jurídicas permanecem complexas. Completados 80 anos desde a sua introdução na Constituição de 1934, a participação do Senado Federal no controle jurisdicional difuso de constitucionalidade das leis e atos normativos no Brasil permanece suscitando diferentes interpretações acerca de seus variados aspectos.

Ao longo de todo esse tempo, incumbiu ao Senado Federal a competência privativa para veicular o ato normativo próprio (resolução) com o objetivo de emprestar eficácia contra todos (*erga omnes*) à decisão previamente proferida pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal que tivesse declarado a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo. Em sentido técnico, a resolução sempre suspendeu a execução da lei declarada inconstitucional pelo STF, não a retirando da ordem jurídica, mas paralisando a sua aplicação no tempo. Na prática, esse ato do Senado Federal atribuía maior abrangência a decisão do STF, que antes se limitava a solução do caso concreto decidido entre as partes envolvidas na lide, para alcançar toda a sociedade.

Em um primeiro momento, cabe analisar a evolução histórica da participação do Senado Federal no controle difuso de constitucionalidade, perpassando todas as Constituições promulgadas a partir de 1934 (ou seja, 1937, 1946, 1967 + EC 1/69 e, finalmente, a de 1988).

Durante todo esse período de 80 anos cabe registrar que a Carta de 1937 foi a única que silenciou quanto ao ponto específico (participação do Senado Federal no controle difuso de constitucionalidade). A justificativa é simples: durante os anos de ditadura do Governo Vargas (Estado Novo) verificou-se o germe da hipertrofia do Poder Executivo em detrimento dos demais Poderes, inclusive com o fechamento do Congresso Nacional.

Com a previsão do instituto na Constituição de 1988, enumeramos algumas questões que remanescem controvertidas, em maior

ou menor medida, como a natureza jurídica do ato (resolução), a suspensão da eficácia da lei, quais atos normativos estão sujeitos à suspensão da eficácia, o alcance da expressão “no todo ou em parte”, a obrigatoriedade (ou não) em realizar o ato e, por fim, os efeitos da resolução.

Assinalada a evolução histórica do instituto, e esmiuçado o art. 52, X, da Constituição Federal vigente, cabe registrar a atual importância da resolução do Senado Federal que suspende a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF. Nesse sentido, releva destacar a crescente força dos precedentes do STF no cenário jurídico nacional e a relação do Senado Federal com as decisões do STF para desembocarmos na principal questão controvertida hoje.

Indaga-se sobre eventual mutação constitucional que teria sido sofrida pelo instituto nos últimos anos, tal como sustentado pelo Ministro Gilmar Mendes em sua obra. Segundo essa linha de pensamento, o crescente fenômeno de objetivação do modelo difuso de controle de constitucionalidade conduz a atribuição, pelo menos em sentido prático, de eficácia contra todos diretamente e independente da manifestação do Senado Federal. A resolução se prestaria, desse modo, apenas e tão somente a dar mera publicidade no Diário do Congresso àquela decisão anterior do STF.

No sentido contrário, colocamos um contraponto: não seria hipótese de silêncio eloquente? Afinal, diversas modificações foram introduzidas tanto na Constituição da República como também na legislação processual nos últimos anos, sendo que não se busca de modo direto ou indireto regular ou limitar o alcance e a extensão do dispositivo constitucional em foco (inciso X do art. 52).

Ao contrário, com o crescente movimento de objetivação do controle difuso, observa-se o incremento de novos institutos, instrumentos e mecanismos, que dialogam em maior ou menor medida com aqueles já existentes. Como decorrência lógica, é necessário promover a readequação e a acomodação de todos no universo onde orbitam. Sob essa perspectiva, não se vislumbra qualquer hipótese de mutação constitucional do inciso X do art. 52 da Lei Maior, no

sentido que de serve apenas para dar publicidade à decisão do STF que declarou a inconstitucionalidade, como veremos adiante.

Felizmente, no ano que o instituto completa oitenta anos, foi brindado com a decisão mais relevante do STF acerca desse tema específico. A referência diz respeito ao resultado do julgamento da Reclamação 4.335, na qual o relator (Ministro Gilmar Mendes) fundamentou o seu voto, dentre outras razões, na “mutação constitucional” verificada em torno do dispositivo, relegando-o ao plano de mera reminiscência histórica.

Ao final do julgamento, por maioria, nessa questão específica em torno da interpretação e aplicação do inciso X do art. 52, o STF decidiu que não ocorreu qualquer mutação constitucional. E mais, em princípio, não seria possível concebê-la sem a modificação expressa do dispositivo. Houve quem entendesse, ademais, que tal alteração encontraria óbice na separação de Poderes, erigida a cláusula pétreia.

De modo subjacente a toda essa discussão, encontra-se perpassada a crescente influência da objetivação ou abstrativização do controle difuso que, ao longo dos últimos anos, promoveu diversas modificações tanto no texto constitucional (com a criação da repercussão geral e da súmula vinculante) e na legislação processual (com a alteração do art. 557, que atribuiu maior poder ao relator e a possibilidade de que órgão fracionário decida questão já solucionada pelo seu Pleno, órgão especial ou Tribunais Superiores, dentre outras).

Embora estejamos caminhando – até a passos largos – nessa direção, ainda não chegou ao ponto de atribuir eficácia *erga omnes* ao controle difuso independente da participação do Senado Federal.

Com isso, é legítimo esperarmos uma revalorização da participação do Senado Federal no controle difuso de constitucionalidade, especialmente levando-se em conta orientação do STF indicada pelo seu atual Presidente (Ministro Ricardo Lewandowski) no sentido de maior autocontenção nas questões relacionadas à divisão e separação dos Poderes, com maior harmonia entre eles.¹

¹ Sintomático nesse sentido é o seguinte trecho pinçado do discurso de posse do Ministro Ricardo Lewandowski como Presidente do STF, em 10.09.2014, quando colocou alguns objetivos que se dispôs a perseguir na sua gestão: “Propomo-nos,

Em conclusão, espera-se que nos próximos meses o STF defina com maior clareza qual é o atual papel do Senado Federal quando participa no controle difuso de constitucionalidade através de sua resolução, com a delimitação de seu alcance e extensão na realidade jurídica atual, sobretudo quando cotejadas com as diferentes novidades que têm sido introduzidas nos últimos anos (como repercussão geral das questões constitucionais e súmula vinculante, por exemplo).

Tais inovações, longe de dispensar a participação do Senado Federal no controle difuso, apenas reforçam a sua necessidade, desde que observadas as situações de pertinência, cada vez mais específicas e circunscritas. Hoje no controle difuso, em princípio, a participação do Senado Federal limita-se à decisão tomada com o reconhecimento de repercussão geral (ou não, se anterior à vigência da lei que a criou) e que não tenha sido objeto da edição de súmula vinculante. Dado o reduzido número de súmulas vinculantes editadas pelo STF até hoje, verifica-se o recrudescimento da participação do Senado Federal no controle difuso (e de sua resolução) para suspender a execução de lei declarada inconstitucional nos dias atuais.

2 Evolução histórica

Na Constituição de 1934, o Capítulo V dedicou-se à coordenação dos poderes, destacando no art. 88 a importância do Senado Federal naquele cenário, a quem incumbia “promover a coordenação

además, a respeitar e fazer respeitar a independência e harmonia entre os Poderes, estimulando nos juízes a adoção da salutar atitude de *self restraint*, de autocontenção, praticada pelas cortes constitucionais dos países democráticos. Com isso queremos dizer que o Judiciário só deve atuar, para suprir eventual lacuna normativa ou inércia administrativa, em caráter excepcional e provisório, e apenas quando a decisão pretoriana se mostrar necessária e inadiável, permitindo, como regra, que o Legislativo ou o Executivo – representantes diretos da soberania popular – possam concluir as suas deliberações no tempo que considerem politicamente mais adequado para o País”. O discurso foi disponibilizado pelos principais veículos de notícias jurídicas.

dos poderes federaes entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais actos da sua competência”.²

Certa vez em audiência com o Ministro Celso de Mello, em discussão sobre aspectos históricos sobre o tema objeto do presente estudo, então aplicável no caso concreto então submetido à apreciação, ele nos alertou para o papel secundário a que foi relegado o Senado Federal pela dicção da Constituição de 1934.³

A novidade em foco foi estampada no art. 91, IV, que atribuiu a competência ao Senado Federal – órgão incumbido de coordenar os Poderes da República entre si (art. 88) – 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”.

Importa assinalar a abrangência do dispositivo, especialmente se cotejado com os das Constituições subsequentes. Refere-se de maneira bastante ampla a “qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento”. Além disso, não limita a declaração de inconstitucionalidade pelo STF, mas refere-se ao Poder Judiciário, em uma época que só se conhecia no ordenamento jurídico nacional o controle difuso (exercido por qualquer juiz singular ou tribunal). Nessa dicção parece, à primeira vista, que a única limitação ao dispositivo é encontrada no necessário trânsito em julgado, pouco importando de qual órgão jurisdicional emanou.

² Walter Costa Porto escreveu que: “A Constituição de 1934, afinal, concedeu um papel especial ao Senado, de ‘colaboração’ com a Câmara e no exercício do Poder Legislativo. E lhe incumbiu de ‘promover a coordenação dos poderes federais entre si’, a modos – como alguns analistas indicaram – de um novo Poder Moderador” (cf. AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. *Elaborando a constituição nacional: atas da Subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932-1933*. Ed. fac-similar (1933). Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 2004, p. XXIV).

³ De fato, pela conjugação dos artigos 22 e 88, tinha-se que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal, a quem incumbia colaborar na feitura das leis sobre os assuntos expressamente arrolados nas alíneas do inciso I do art. 91. Quando em foco esses assuntos, o Legislativo se “bicameralizava” com a colaboração do Senado. Nos demais, o trâmite se limitava ao âmbito da Câmara dos Deputados.

Roberto Macedo, em época contemporânea e em curto comentário acerca deste dispositivo constitucional, pontuou-o assim: “Inútil. Complicação quase burocrática, decorrente da prerrogativa de velar pela Constituição. A verdade é que, declarada inconstitucional qualquer resolução, não seria necessário esse crivo. Competiria ao Executivo suspendê-la”.⁴

À expressa referência constante neste dispositivo ao “Poder Judiciário” considerado em sua generalidade, o art. 96 estabeleceu a limitação ao âmbito da Corte Suprema: “Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental o Procurador Geral da República comunicará a decisão ao Senado Federal, para os fins do art. 91, n. IV, e bem assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato”.

A resolução do Senado Federal emprestou, e ainda empresta, efeito *erga omnes* à decisão proferida apenas *inter partes* pela Corte Suprema, quando julga recursos de sua competência em que declara a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo emanado do Poder Público.⁵

Em 1937, a Constituição alterou o nome do Senado Federal, passando a denominá-lo Conselho Federal: “O Parlamento Nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal” (cf. art. 38, § 1º).⁶

⁴ MACEDO, Roberto. *Guia Prático da Constituição Brasileira*: Contendo um confronto entre a Constituição de 1891, a Reforma de 1926 e a atual Carta Magna. São Paulo: s/ ed., agosto de 1934, p. 33.

⁵ Segundo o Ministro Gilmar Mendes: “Parecia evidente aos constituintes que a *suspensão* da *execução* da lei, tal como adotada em 1934, importava na *extensão dos efeitos* do aresto declaratório da inconstitucionalidade, configurando, inclusive, instrumento de economia processual. Atribuía-se, pois, ao ato do Senado, *caráter ampliativo* e não apenas *paralisante* ou derogatório do diploma viciado. E, não fosse assim, inócuo seria o instituto com referência à maioria das situações formadas na vigência da lei declarada inconstitucional” (MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 152).

⁶ Em comentários à Carta de 1937, Araújo Castro pontuou que a “dualidade de Câmaras” era adotada pela maioria das nações e defendida pela maioria dos escritores. Todavia, registrou que à época, “a unidade de câmara é adotada pela

No que tange à competência do Senado Federal (designado ‘Conselho Federal’) para atribuir efeito *erga omnes* às decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal, não houve qualquer dispositivo constitucional a respeito.

Em 1946, a Constituição devolveu a competência do Senado Federal para atribuir efeito *erga omnes* às decisões do Supremo Tribunal Federal, que foi contemplada no art. 64: “Incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.⁷

Quanto à abrangência da norma, aparentemente restringida em relação ao texto de 1934, passando de “lei ou ato, deliberação ou regulamento” para apenas “lei ou decreto”, os doutrinadores divergiram da interpretação adequada ao dispositivo, isto é, numa acepção mais ampla ou restrita.⁸

Alemanha, Letônia, Lituânia, Turquia, Finlândia, Iugoslávia e Espanha” (CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Ed. Fac-similar (1938). Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 2003, p. 139).

⁷ José Duarte ressaltou emenda proposta por Atilio Viváqua, quando da discussão do anteprojeto: “Suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário”. O autor destacou em sua obra que: “Essa emenda visava à restauração do princípio constante da Constituição de 1934. Se o Poder Judiciário, examinando a matéria, em particular, declara inconstitucional essa lei ou regulamento, se o Poder Judiciário persiste nessa declaração, ou se essa inconstitucionalidade é evidente, não é justo que cada cidadão, para fazer valer seu direito, suporte as delongas de uma demanda judicial até o fim”. Aduziu ainda que: “Prado Kelly foi signatário da emenda na Constituição de 34, mas agora tem dúvida em aceitar o preceito: é que se estabelece uma competência *privativa* do Senado. Ora, deve ser ressalvado ao poder que baixou o ato, a deliberação, o regulamento, o direito de decretar, também, a suspensão. Na Constituição de 34 não havia a privatividade”. Na sequência, houve ainda bastante debate em torno deste dispositivo no projeto primitivo e a redação foi modificada e mantida no projeto revisto, tal como constaria no texto constitucional promulgado (cf. DUARTE, José. *A Constituição Brasileira de 1946: exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembleia Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947, 2 v., p. 139-143).

⁸ Paulino Jacques foi categórico na defesa da interpretação mais estrita: “Atualmente, o Senado só suspenderá a execução de lei ou decreto (lei p.d., decreto legislativo, decreto-lei, decreto regulamentar), não lhe cabendo fazê-lo quando se tratar de ato ou deliberação p.d., como se infere do texto do art. 64” (JACQUES,

Por outro lado, C. A. Lúcio Bittencourt teceu crítica no sentido de que:

“A Constituição não prescreveu o processo para que o Senado tenha conhecimento da inconstitucionalidade, nem a forma que há de revestir o ato previsto, sendo, neste particular, menos explícita do que a Constituição de 1934, que previa expressamente sobre o assunto. O ato do Senado, porém, não é *optativo*, mas deve ser baixado sempre que se verificar a hipótese prevista na Constituição: decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Se o Senado não agir, nem por isso ficará afetada a eficácia da decisão, a qual continuará a produzir todos os seus efeitos regulares, que, de fato, independem da colaboração de qualquer dos outros poderes. O objetivo do art. 45, IV, da Constituição é apenas *tornar pública* a decisão do tribunal, levando-a ao conhecimento de todos os cidadãos. Dizer que o Senado ‘suspende a execução’ da lei inconstitucional é, positivamente, impropriedade técnica, uma vez que o ato, sendo ‘inexistente’ ou ‘ineficaz’, não pode ter *suspensa a sua execução*”⁹.

Themistocles Brandão Calvancati ressaltou que:

Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p. 277). Confira ainda: “O artigo 64 referindo-se à lei, compreende os atos legislativos propriamente ditos, e não as simples resoluções legislativas, atos políticos das Câmaras, sem a sanção do Presidente da República nem sujeitas a promulgação” (CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1952, v. II, p. 119). Registre-se que: “Abrange regulamentos; porque sempre se apresentam como objeto de *decretos*; porém neste caso a Câmara Alta não intervém por iniciativa própria em defesa da verdade constitucional; aguarda o pronunciamento em aresto *definitivo*, da Corte excelsa” (SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Comentários à Constituição Brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, v. II, p. 118).

⁹ Advertiu, por fim, que: “É manifesto, porém, que essa doutrina da *ineficácia ab initio* da lei inconstitucional não pode ser entendida em termos absolutos, pois que os efeitos *de fato* que a norma produziu não podem ser suprimidos, sumariamente, por simples obra de um decreto judiciário” (BITTENCOURT, C. A. Lúcio. *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 145-146 e 148).

“Há, entretanto, no preceito um aspecto técnico que merece ser posto em relevo. A declaração de inconstitucionalidade opera-se, em nosso regime, em espécie, na aplicação de um dispositivo legal a uma hipótese, mas a anulação do preceito pelo Senado envolve a decretação da nulidade da *tese* da lei e do seu contexto. Ora, os tribunais não decretam a inconstitucionalidade da tese da lei. Ao Senado cabe analisar os casos concretos, podendo o Supremo Tribunal Federal, por provocação do Procurador Geral da República, verificar se o Senado excedeu-se na aplicação de suas decisões.

O preceito é de aplicação delicada porque generaliza os efeitos e consequências das decisões judiciais sobre constitucionalidade, e generaliza demais porque inclusive amplia a ação do Senado ao ponto de admitir a suspensão de toda a lei ou decreto.

Talvez houvesse sido mais prudente reduzir o preceito explicitamente aos termos da decisão”.¹⁰

Alfredo Buzaid ensinou que:

“Para que o Judiciário possa conhecer da questão de inconstitucionalidade, força é que o interessado proponha uma ação em forma regular, perante o juízo competente, invocando o direito subjetivo, em que funda a sua pretensão. Suscitado o litígio, cabe ao juiz resolvê-lo. Antes disso, a lei tem validade e força executória. Declarando que a lei está eivada de inconstitucionalidade, o poder judiciário desliga o interessado da submissão ao seu império. Portanto, a declaração de inconstitucionalidade pressupõe: a) – a propositura da ação; b) – exercício do poder jurisdicional; c) – o julgamento da questão *incidenter tantum*, não podendo constituir objeto principal da causa, nem ser pleiteada por ação direta; d) – o judiciário só age por provocação do interessado, jamais *ex-officio*, não decidindo nunca em abstrato, mas sempre o caso concreto”.¹¹

¹⁰ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1952, v. II, p. 120.

¹¹ Adiante, o jurista esclareceu que: “A função do judiciário, ao apreciar a lei, ou o ato eivado de inconstitucionalidade, limita-se a negar-lhe obediência, liberando o ofendido do dever de se sujeitar à sua autoridade. Essa atividade consiste não tanto em anular ou revogar, quanto em deixar de aplicar a lei, incompatível com outra lei hierarquicamente superior ou com a Constituição. Não se trata, pois, de

Em seguida, suscitou interessante questão acerca dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade:

“A autoridade da coisa julgada, que qualifica a sentença, é restrita às partes. Até aí todos estão de acordo. A questão que surge é a de saber se, por força da declaração de inconstitucionalidade, todos os juízes, em ações propostas por litigantes alheios ao primeiro processo, estão *obrigados a decidir do mesmo modo*, ou se lhes é lícito discrepar, julgando constitucional a lei e aplicando-a ao caso concreto. O problema não parece muito simples”.¹²

Além disso, Alfredo Buzaid destacou ainda que: “(...) depois da declaração de inconstitucionalidade, segue-se a manifestação

submeter os outros poderes ao controle do judiciário, como se este fosse colocado acima daqueles, mas de exercer o controle jurisdicional da lei ou do ato, que ofende direito subjetivo individual” (BUZOID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958, p. 79-80 e 81). C. A. Lúcio Bittencourt explicou de maneira resumida que: “A decisão do tribunal, uma vez passada em julgado, é, em relação ao caso em lide, *final, inatacável, definitiva*, produzindo efeito *ex nunc*, tal como se a lei declarada inconstitucional jamais houvesse existido (...)” (BITTENCOURT, C. A. Lúcio. *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 136).

¹² Após breve incursão do regime da declaração de inconstitucionalidade nos Estados Unidos da América do Norte e na Argentina, o autor destacou a experiência pátria: “O juiz brasileiro decide, segundo a sua convicção, a causa, que lhe é submetida. Não está sujeito a outro império que não seja o da lei. A jurisprudência dos tribunais superiores constitui um excelente roteiro. Por isso os juízes a consultam, a fim de verificar a hermenêutica da lei. Todavia, a jurisprudência não tem efeito vinculativo. É certo que a sentença, que não segue a jurisprudência, é suscetível de reforma, pois não conta com a aprovação dos tribunais superiores. Mas a verdade é também que a sentença pode operar uma mudança na jurisprudência, se tem a virtude de convencer o Tribunal. Por isso não se deve dizer, adotando uma fórmula simplista, que uma lei declarada inconstitucional é nenhuma e, portanto, deve ser tida como inexistente” (BUZOID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958, p. 81-85). Em sentido contrário: “Muito embora se discuta se os juízes e tribunais estão, no comum dos casos, obrigados a obedecer à jurisprudência dos órgãos judicantes superiores, essa dúvida não cabe quanto às decisões que declaram a inconstitucionalidade, pois o entendimento pacífico é no sentido de considerá-las plenamente obrigatórias. O juiz inferior não pode ter como constitucional, para aplicá-lo a um caso concreto, o ato legislativo que os tribunais superiores declararam inconstitucional em outro processo” (BITTENCOURT, C. A. Lúcio. *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968, p. 143-144).

complementar e necessária do Senado, que lhe cassa a executoriedade”.¹³ Todavia, advertiu que: “Não se trata de operação ou ofício puramente mecânico, que reduz o Senado a simples cartório de registro de inconstitucionalidades”, embora não reconhecesse discricionariedade ao Senado Federal para emitir o ato.¹⁴

Em interessante artigo sobre a evolução histórica do controle de constitucionalidade no Brasil, Celso Agrícola Barbi escreveu que: “Surgiram desde logo dúvidas sobre se o Senado poderia suspender também leis estaduais e municipais, ou se sua ação seria limitada às leis federais”. Posteriormente, a questão foi definitivamente pacificada: “Firmou-se, todavia, orientação no sentido de que o Senado poderia suspender tanto as leis federais, como as estaduais e municipais, declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal; dezenas de resoluções do Senado foram publicadas abrangendo todas aquelas leis”.¹⁵

¹³ O autor sustentou que: “Suspender a execução de uma lei ou decreto, no todo ou em parte, é cassar-lhe definitivamente a eficácia”. Uma vez suspensa a execução da lei, “nenhum Tribunal pode mais aplicá-la, não porque a lei deixe de existir, mas porque perdeu a executoriedade” (BUZAID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958, p. 88; BUZAID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. In: *Revista Forense*, ano 55, n. 179, set./out. 1958, p. 27).

¹⁴ Sucede que: “Examinará o julgado do ponto de vista substancial e formal, verificando se, na declaração de inconstitucionalidade, foram observadas as regras jurídicas: a) tratar-se de aplicação *in casu*, não em tese; b) a existência de *quorum*, na forma prescrita no art. 200 da Constituição”. Só então, “Concorrendo todos os requisitos legais, não pode o Senado recusar a suspensão, mesmo sob a alegação de que a lei deva ser mantida por necessária ao bem-estar do povo ou à defesa do interesse nacional” (BUZAID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958, p. 89; BUZAID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. In: *Revista Forense*, ano 55, n. 179, set.-out. 1958, p. 27).

¹⁵ BARBI, Celso Agrícola. *Evolução do Controle de Constitucionalidade das Leis no Brasil*. In: *Revista de Direito Público*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 4, abr.-jun. 1968, p. 39. Alfredo Buzaid, por seu turno, defendia que: “Dissentindo da lição do mestre [Pontes de Miranda], pensamos que a regra do art. 64 se aplica tão-só a lei ou decreto *federal*. O Supremo Tribunal Federal pode decretar a inconstitucionalidade de lei estadual ou municipal, desde que, por via de recurso, conheça da matéria. Mas o Senado não tem competência para suspender a execução de lei estadual ou municipal. O poder de suspender é uma manifestação do poder de

Pontes de Miranda explicou que: “Suspensa a lei, não mais pode o Supremo Tribunal Federal, ou qualquer tribunal, ou juízo, aplicá-la: não existe; portanto não incide”.¹⁶

No que toca à função complementar do Senado Federal de prover o ato de suspensão da execução do ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, Paulino Jacques entendia que era obrigação da Alta Casa, como decorrência lógica do sistema de separação dos Poderes e, conseqüentemente, harmonia e independência entre eles.¹⁷

Por outro lado, Ataliba Pereira Vianna sustentou tese oposta, no sentido de que esta função caracterizava-se como mera faculdade, a ser veiculada de acordo com sua discricção.¹⁸ Em razão disso,

revogar e a Constituição discriminou as atribuições da União, do Estado, do Município e do Território. Se se trata de lei estadual, só o Legislativo do Estado pode suspender-lhe a execução” (BUZUID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958, p. 91).

¹⁶ Revendo a sua posição doutrinária, o mestre afirmou que: “Não há suspensão de suspensão, se bem que, ao primeiro exame, nos tivesse parecido admissível a volta atrás do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal” (MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953, v. II, p. 284).

¹⁷ Nesse sentido, o autor assim manifestou-se: “A nós parece que, decretada a inconstitucionalidade da lei pelo poder competente, que é o Judiciário, só resta ao Senado suspender-lhe a execução; se não o fizer, manifestar-se-á um choque entre os Poderes, o Legislativo contra o Judiciário, rompida a harmonia que deve reinar entre eles, e sem solução dentro dos quadros legais. A independência dos Poderes traduz-se na não interferência de um na esfera da competência do outro, e a harmonia, no respeito de cada qual pelas deliberações próprias, fazendo cada um o que lhe couber. O Judiciário, declarando a inconstitucionalidade de uma lei, cumpriu o seu dever; resta ao Senado fazer o que lhe toca, suspendendo-lhe a execução” (JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958, p. 278).

¹⁸ “A investidura do senado na função de suspender as leis inconstitucionais, simultânea com a do poder judiciário, na de declarar a inconstitucionalidade da lei, em hipótese, estabelece perigosa concorrência de atribuições, que não está livre de gerar conflitos entre o poder judiciário e o legislativo. Objetar-se-á que não se conferiram ao senado atribuições cumulativas com as do poder judiciário, na apreciação da inconstitucionalidade, mas complementares destas; melhor: sucessivas. Sempre que o senado suspende a lei, acoimada de vício capital, o faz, fundado na decisão judiciária que a condenou em hipótese. Assim seria, de fato, se o senado ficasse adstrito às conclusões da justiça. Se, em face de decisão desta, não lhe restasse

acrescido do conseqüente embaraço que esta função da Alta Casa poderia criar junto ao órgão de cúpula do Poder Judiciário nacional e da tendência então contemporânea de fortalecimento dos poderes políticos, ele sustentou posição contrária a esta função, por considerá-la estranha à índole da função jurisdicional (eminente técnica), isto é, eram funções e atuações independentes entre si.¹⁹

Em síntese, com a Constituição de 1946, restaurou-se no sistema do controle jurisdicional difuso de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos aquilo que fora tolhido pelo regime ditatorial do Estado Novo de Vargas.

Gilmar Ferreira Mendes destacou que: “A Constituição de 1967 não trouxe grandes inovações no sistema de controle da constitucionalidade”.²⁰ Com efeito, manteve-se o sistema de controle jurisdicional difuso de constitucionalidade das leis e atos normativos, tal como preconizado desde a Constituição de 1891, com as alterações promovidas pelas Constituições subsequentes.

O art. 45 prescreveu que: “Compete, ainda, privativamente, ao Senado: IV – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei

mais que suspender a lei increpada. Mas não é assim. Não se lhe impôs o dever de suspender as leis fulminadas. Conferiu-lhe *faculdade*. O senado poderá ou não estar pelo julgado no uso de sua discricção” (VIANNA, Ataliba Pereira. *A Constitucionalidade das Leis*. Tese para concurso à Cadeira de Direito Constitucional da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil. Rio de Janeiro: s/ed. 1947, p. 31).

¹⁹ Em sua obra, o autor elaborou a seguinte indagação: “Se o senado aprecia a lei ou o decreto fulminado pelo judiciário e o declara válido, poderá o S. Tribunal insistir em declará-lo inconstitucional?” Em resposta, afirmou que: “Sem a menor dúvida, que pode. Trata-se de duas atribuições diferentes e independentes. O Supremo Tribunal poderá pronunciar a inconstitucionalidade em espécie, por motivos que não convençam o senado da necessidade política da suspensão da lei. Isto não obsta a que o poder judiciário, fiel aos motivos anteriores de julgar, persevere na orientação precedente. Em teoria, é assim” (VIANNA, Ataliba Pereira. *A Constitucionalidade das Leis*. Tese para concurso à Cadeira de Direito Constitucional da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil. Rio de Janeiro: s/ed. 1947, p. 37 e 62-63).

²⁰ Cf. MENDES, Gilmar Ferreira: *Controle de Constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 192; *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 253; *Controle Concentrado de Constitucionalidade: Comentários à Lei n. 9.868, de 10.11.1999*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 43.

ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.

A Emenda Constitucional n. 1, de 17.10.1969, manteve inalterada a redação deste dispositivo constitucional, que passou a constar no art. 42, VII, do novo Texto Constitucional.²¹

Em comentário ao dispositivo constitucional em tela, Pontes de Miranda explicou que:

“Quanto às leis, aos regulamentos, atos ou deliberações – portanto, todos os atos *legislativos* e *executivos*, ou até de deliberação do Poder Judiciário em matéria regimental e executiva – sempre que o Supremo Tribunal Federal os tenha julgado *inconstitucionais*, o que só se da *in casu*, incumbe ao Senado Federal suspender-lhes a execução, no todo ou em parte, conforme a matéria atingida. Suspender no todo ou suspender em parte não fica ao arbítrio do Senado Federal: suspende ele a parte que foi apontada como inconstitucional, ou o todo, que o foi; e nunca o todo porque uma parte o foi. Na decretação de inconstitucionalidade é preciso que o Supremo Tribunal Federal tenha observado a regra jurídica do art. 116. (O Senado Federal, para exercer a sua função, pode examinar o julgado que se lhe apresenta, em sua *existência* e em sua *validade*; não, porém, em sua *rescindibilidade*)”.²²

O Senado Federal nunca fora obrigado constitucionalmente a elaborar a resolução em prazo certo. Este ato político de sua

²¹ É importante destacar que: “Essa suspensão não revoga a lei ou o decreto. Seu efeito é simplesmente retirar-lhe a eficácia. Perde, então, o ato a aptidão para produzir efeitos de direito. Não pode mais ser aplicado; seu cumprimento não mais pode ser exigido de ninguém”. Além disso, releva notar ainda, que: “A suspensão não pressupõe qualquer apreciação de mérito por parte do Senado. Não pode este recusá-lo por entender errônea a decisão” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 234).

²² Adiante o autor lecionou que: “Suspensa a lei, não mais pode o Supremo Tribunal Federal, ou qualquer tribunal, ou juízo, *aplicá-la*: não é eficaz; portanto, não incide. Se nova lei se faz e o Supremo Tribunal Federal não a tem como contrária à Constituição, é essa lei – e não a outra, a que sofreu a suspensão – que se aplica. Não há suspensão de suspensão, se bem que, ao primeiro exame, nos tivesse parecido admissível a volta atrás do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal”. Concluiu que: “Leis *inexistentes*, essas, não precisam de suspensão” (MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, t. III, p. 88 e 89).

competência sempre dependeu da análise, por seus membros, sobre a conveniência e a oportunidade na edição da resolução. Registre-se que, ainda hoje, suscita diversas questões e dúvidas que permanecem complexas.

3 Constituição de 1988

3.1 O dispositivo constitucional

O art. 52, X, da Constituição da República, dispõe que: “Compete privativamente ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.

Nada obstante constar positivada desde a Constituição de 1934 (art. 91, IV), esta norma suscitou, e ainda suscita, vários debates a respeito de sua exegese e aplicação no direito constitucional brasileiro. Com o passar dos anos, este tema ainda remanesce polêmico tanto na doutrina como também na jurisprudência, como veremos.

A comunicação ao Senado Federal sobre a decisão com trânsito em julgado do Supremo Tribunal Federal é atribuição que cabe ao próprio Tribunal, nos termos do art. 178 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Em perfeita harmonia com a norma constitucional e confirmando a importância da participação do Senado Federal quando o julgamento se dá através do controle difuso, prevê o referido art. 178 que, declarada a incidental inconstitucionalidade de lei, “*far-se-á a comunicação, logo após a decisão, à autoridade ou órgão interessado, bem como, depois do trânsito em julgado, ao Senado Federal, para os efeitos do art. 52, X, da Constituição*”. “Caso o STF não comunique sua decisão ao Senado, a notícia poderá ser dada pelo Procurador-Geral da República ou mesmo pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Casa Legislativa (art. 386 do RI do Senado)”.²³

²³ Insta salientar que, “Decisões definitivas de outros tribunais não autorizam o Senado a editar resolução suspendendo a execução da lei com efeito *erga omnes*”

3.2 A natureza jurídica do ato

Quanto à natureza jurídica do ato emanado pelo Senado Federal, por força do art. 52, inciso X, a parte majoritária da doutrina entende que é de caráter político, e não jurisdicional.²⁴

Esta parece ser a melhor posição, na medida em que o ato tem caráter normativo e é uma espécie de exaurimento posterior à decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (esta sim no típico exercício de jurisdição) que complementa definitiva e irrevogavelmente o sistema de controle de constitucionalidade com a suspensão da execução da lei declarada inconstitucional, a despeito de já ter sido concluída no âmbito concreto, difuso e entre as partes envolvidas no processo na qual foi decidida.

Por outro lado, uma parcela francamente minoritária da doutrina reconhece no ato do Senado Federal um caráter jurisdicional que, afinal, concluiria o controle difuso.²⁵

(CAPEZ, Fernando et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2004, p. 357).

²⁴ No mesmo sentido: “o ato de suspensão (...) é medida política, discricionária e complementar da decisão judicial, que visa a emprestar eficácia *erga omnes* a um ato jurisdicional cujos efeitos naturais seriam exclusivamente *inter partes*” (VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Controle de Constitucionalidade na Constituição Brasileira de 1988, in *Revista de Direito Público*, Rio de Janeiro, ano 22, n. 92, out.-nov. 1989, p. 51); “A suspensão constitui ato político que retira a lei do ordenamento jurídico, de forma definitiva e com efeitos retroativos” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*. 2. ed., São Paulo, Celso Bastos, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 390-391); “A edição de resolução com fulcro no permissivo inserto no art. 52, X, da Lei Magna é ato político do Senado Federal, o qual deve investigar a oportunidade e conveniência de fazê-lo” (LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle da Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 105); “A decisão do Senado, no caso, é veiculada por meio de resolução, isto porque todas as deliberações envolvendo matérias de competência privativa do Senado (assim como da Câmara dos Deputados) são veiculadas por meio de resolução” (CLÉVE, Clémerson Merlin. *A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995, p. 90). Ver também: SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 2004, p. 240.

²⁵ No mesmo sentido: “Ora, tal extensão dada a uma decisão judicial tem, evidentemente, um caráter político, sobretudo tratando-se de suspender a execução de lei inconstitucional, mas, sem dúvida, se aproxima mais da função jurisdicional

3.3 A suspensão da eficácia

A dicção da norma indica que cuida da suspensão da eficácia de lei, a qual fica então carente da produção de qualquer efeito, embora seja teoricamente mantida vigente no ordenamento jurídico até sua ulterior revogação. Mantém-se vigente, mas sem a produção de qualquer efeito dela decorrente. É como se o ato editado pelo Senado Federal retirasse da lei um dos seus elementos ou requisitos de existência eficaz.²⁶

De acordo com precedente do STF sobre o tema, o ato normativo (resolução) confere eficácia *erga omnes* a um julgado singular, revelando, com isso, sua feição geral e obrigatória, sendo dotado de generalidade, abstração e impessoalidade.²⁷

3.4 Atos normativos sujeitos à suspensão da eficácia

O alcance e o sentido do termo “lei” empregado pela norma constitucional devem ser tomados em sua concepção mais ampla possível, para designar ato normativo genericamente considerado,

do Estado, a qual, como se sabe, não é exercida com exclusividade pelo [Poder] Judiciário, do que da função legislativa” (POLETTI, Ronaldo. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1995, p. 150).

²⁶ No mesmo sentido: “Destaque-se que a norma, declarada inconstitucional em decisão definitiva da Corte Suprema proferida em controle concreto, não é revogada pela Câmara Alta, mas tem apenas sua eficácia suspensa, isto é, continua a vigor, porém não produz efeitos. A impossibilidade de revogação pelo Senado Federal deriva do fato de não ter sido o mesmo o editor da regra cuja eficácia suspendeu”. Em consequência: “(...) se a regra suspensa havia revogado outra, esta volta a vigor, sem que se trate de repristinação, desde a data de publicação da respectiva resolução do Senado Federal” (LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle da Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF*, Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 104); “A resolução senatorial não revoga a lei ou decreto declarados inconstitucionais – a resolução simplesmente suspende a sua execução: opera no plano da eficácia, cessando-lhes os efeitos *erga omnes* a partir de sua publicação no Diário do Congresso Nacional”. Verifica-se que: “A resolução do Senado não atua no plano da validade, pelo que a mera edição do ato senatorial não revoga a lei ou decreto, nem repristinaria a norma que tal lei ou decreto revogou ao ser editada” (SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 2004, p. 241).

²⁷ STF – Pleno – ADI 3.929, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29.08.2007, DJU 11.10.2007.

desde que compreendido na noção de ato legislativo,²⁸ inclusive proveniente das três esferas de poder (federal, estadual, distrital ou municipal).²⁹

Contudo, em se tratando de ato administrativo declarado inconstitucional, então não poderá ter a sua eficácia suspensa por resolução do Senado Federal. A razão é simples: por se tratar de ato individual e concreto, o ato administrativo exaure os seus efeitos logo após a sua aplicação.³⁰

3.5 Alcance da expressão “no todo ou em parte”

A expressão “no todo ou em parte” suscita algumas dúvidas, tais como: o Senado Federal é obrigado a repetir em sua

²⁸ Portanto, “(...) qualquer ato legislativo, não apenas leis, pode ter sua eficácia suspensa por resolução do Senado Federal se houver decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal quanto a sua inconstitucionalidade” (LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle da Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 108). É que, “A palavra ‘lei’, no texto constitucional, não está empregada no sentido estrito, formal, técnico-jurídico, mas como *ato normativo*, o que inclui as leis e outros instrumentos materialmente legislativos, como decretos e regulamentos autônomos, resoluções, tratados internacionais, regimentos internos dos tribunais, cuja constitucionalidade pode ser questionada no controle concreto” (VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2000, p. 58). No mesmo sentido: MOTTA, Sylvio; DOUGLAS, William. *Controle de Constitucionalidade – Teoria, Jurisprudência e Questões*. Rio de Janeiro, Impetus, 1999, p. 72.

²⁹ “A prática adotada pelo Senado Federal tem sido, se reputado conveniente do ponto de vista político, baixar a resolução suspendendo a eficácia de lei ou decreto, ainda que sejam estaduais e municipais, a despeito de alguns autores vislumbrarem, aí, uma forma de intervenção não expressamente prevista em sede constitucional (cf. arts. 34 e 35). Contudo, há de ser observado que a forma federativa exige o controle de constitucionalidade dos atos praticados pelos entes federados inferiores e tal controle, se foi dado pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal (art. 102), também foi dado ao Senado Federal (art. 52, X), o qual, é, aliás, um tribunal com competência para processar e julgar os membros da Suprema Corte” (SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 2004, p. 240). Ver ainda: CAPEZ, Fernando et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2004, p. 356.

³⁰ “Assim, atos administrativos, mesmo que declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, não podem ter sua eficácia suspensa, porquanto, após sua publicação, nada há para suspender” (LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle da Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 107-108).

resolução os mesmos termos da decisão definitiva do STF? Ou poderá alterá-la de qualquer forma?

Segundo uma corrente de pensamento, a norma tem sido entendida como ‘limitadora’ da atuação do Senado Federal, que não dispõe de qualquer discricionariedade para se sobrepor à extensão da decisão definitiva encaminhada pelo Supremo Tribunal Federal. Deverá suspender a execução da lei declarada incidentalmente inconstitucional, nos exatos termos daquela decisão encaminhada.³¹

Em sentido contrário, outra corrente de pensamento defende a ideia de que a atuação do Senado Federal é amplamente discricionária. Sob esta ótica, inicialmente, o Senado dispõe de um juízo discricionário de valor, no qual analisará a conveniência e a oportunidade em editar a resolução que suspende a execução da lei declarada inconstitucional. Este seria o primeiro momento. Em um segundo momento, este órgão político poderá suspender a eficácia de todos ou de apenas alguns dos “comandos declarados inconstitucionais por decisão definitiva da Corte Suprema”. Note-se que há dois juízos distintos de discricionariedade, exercidos pelo Senado: 1º) se edita ou não a resolução cabível; 2º) caso o faça, sobre em que partes da lei declarada inconstitucional ela incidirá.³²

³¹ Para esta corrente de pensamento: “O Senado não tem uma opção de suspender a execução de parte da lei, se toda ela foi julgada inconstitucional, nem pode suspender a execução de toda a lei, cuja inconstitucionalidade somente em parte foi declarada. Ele suspenderá a execução em parte ou na totalidade, conforme tenha sido a decisão do Supremo Tribunal Federal. A atuação do Senado, portanto, é balizada pela extensão da sentença proferida pelo Pretório Excelso. Não pode ampliar, nem restringir” (VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2000, p. 59). No mesmo sentido: MOTTA, Sylvio e DOUGLAS, William. *Controle de Constitucionalidade – Teoria, Jurisprudência e Questões*. Rio de Janeiro, Impetus, 1999, p. 75; CAPEZ, Fernando et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2004, p. 357.

³² Para esta corrente de pensamento: “O Senado não está obrigado a suspender a execução da lei na mesma extensão da declaração efetivada pelo STF” (TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 48). No mesmo sentido: “(...) o Senado Federal não é obrigado a suspender a eficácia de todos os comandos declarados inconstitucionais por decisão definitiva da Corte Suprema em controle concreto. Assim, mesmo quando o Pretório Excelso julgue inconstitucionais algumas normas de um ato legislativo, pode o Senado Federal

A primeira posição parece ser a mais adequada ao nosso sistema, até em razão da independência de Poderes na República. Não há sentido lógico que um juízo discricionário e de caráter político do Senado se sobreponha para limitar o alcance de uma decisão definitiva do STF com a grave declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo.

Inserindo-se no sistema de freios e contrapesos, este mecanismo contemplado constitucionalmente tem o condão de exaurir o sistema de controle de constitucionalidade, já concluído definitivamente no âmbito jurisdicional. Assim, o órgão político deverá necessariamente observar em que termos e em que medida a lei incidentalmente impugnada foi declarada inconstitucional pelo Supremo, e editar a resolução acompanhando *in totum* a decisão da Suprema Corte.

É curioso registrar que o STF já se viu obrigado a deferir medida cautelar em ação direta que pleiteava a inconstitucionalidade de resolução editada pelo Senado Federal, em desacordo com as decisões anteriores da Corte. Na situação específica, a resolução pretendeu abranger dispositivos que não tinham sido objeto de análise pelo STF na declaração de inconstitucionalidade.³³

não suspender a eficácia de todas, limitando-se a fazê-lo em relação àquelas que julgue politicamente conveniente e oportuno” (LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle da Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 109). No sentido contrário: “Não pode a Alta Casa do Congresso, todavia, restringir ou ampliar a extensão do julgado proferido pela Excelsa Corte” (MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 154).

³³ A título ilustrativo, segue o trecho pertinente da ementa: “Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Cautelar concedida. Referendo. Resolução nº 7, de 21.06.2007, do Senado Federal. Suspensão *erga omnes* da eficácia de todo o texto de leis relativas à cobrança do ICMS no Estado de São Paulo. Declaração de inconstitucionalidade anteriormente estendida, no exercício do controle difuso, apenas aos dispositivos que haviam prorrogado a majoração de alíquota e a sua vinculação a uma finalidade específica. Plausibilidade jurídica da alegação de ofensa ao art. 52, X, da Constituição Federal. Perigo na demora igualmente demonstrado. (...) 2. O exame minucioso das decisões plenárias proferidas nos autos dos Recursos Extraordinários 183.906, 188.443 e 213.739 demonstra que a declaração de

3.6 Obrigatoriedade (ou não) em realizar o ato

Outra questão que também suscita dúvida é a respeito da obrigatoriedade ou não do Senado Federal em realizar o ato veiculado pela resolução.

Alguns autores entendem que o Senado Federal exerce atividade vinculada, estando, portanto, obrigado a editar a resolução suspensiva.³⁴

Outros autores entendem, em sentido oposto, que o Senado não está obrigado a editar a resolução suspensiva, sendo a sua atividade discricionária, na qual lhe incumbe a análise política da conveniência e oportunidade quanto à faculdade de edição deste ato normativo.³⁵

inconstitucionalidade dos atos normativos que sucederam à Lei Estadual Paulista 6.556/89 alcançaram, tão-somente, os dispositivos que tratavam, exclusivamente, da majoração da alíquota do ICMS e sobre a vinculação desse acréscimo percentual ao fundo criado para o desenvolvimento de determinado programa habitacional. 3. O Senado Federal, em grande parte orientado por comunicações provenientes da Suprema Corte, acabou por retirar do mundo jurídico dispositivos das Leis Paulistas 7.003/90 e 7.646/91, que, embora formalmente abarcados pela proclamação da inconstitucionalidade do próprio Diploma em que inseridos, em nenhum momento tiveram sua compatibilidade com a Constituição Federal efetivamente examinada por este Supremo Tribunal. Plausibilidade da tese de violação ao art. 52, X, da Carta Magna” (STF – Pleno – ADI 3.929, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29.08.2007, DJU 11.10.2007).

³⁴ A doutrina contemporânea enumera, dentre os clássicos autores que estudaram o assunto, aqueles que comungam deste entendimento: Lúcio Bittencourt, Alfredo Buzaid, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Min. Pedro Chaves, Celso Ribeiro Bastos (cf. VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2000, p. 56-57; POLETTI, Ronaldo. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. 2. ed. Rio de Janeiro, Forense, 1995, p. 154; PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de Constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 125 e 131).

³⁵ A doutrina contemporânea enumera, dentre os clássicos autores que estudaram o assunto, aqueles que comungam deste entendimento: Mário Guimarães, Vitor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Aliomar Baleeiro, Josaphat Marinho, o Min. Luiz Gallotti e o Min. Paulo Brossard (cf. VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 56-57; POLETTI, Ronaldo. *Controle da Constitucionalidade das Leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 154-155; PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de Constitucionalidade: Conceitos, sistemas e efeitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 131). No mesmo sentido: MOTTA,

Cabe registrar que o STF já reconheceu, em trechos dos seus acórdãos, o arquivamento como o desfecho do processo de suspensão então em trâmite perante o Senado Federal.³⁶

Em um sentido prático, o debate esvai-se diante do fato de que o Senado Federal não tem prazo certo para se manifestar. Ainda que se reconheça o caráter vinculado no ato da Câmara Alta, não há como cobrá-lo em tal dever ou obrigação legislativa. Assim, tanto faz que seja vinculado (sem qualquer prazo fixado para se manifestar) ou discricionário, sendo certo que se manifestará se e quando bem entender. O resultado prático é o mesmo: a resolução será editada ao seu livre alvedrio (análise política de conveniência e oportunidade).³⁷

Sylvio; DOUGLAS, William. *Controle de Constitucionalidade – Teoria, Jurisprudência e Questões*. Rio de Janeiro: Impetus, 1999, p. 72; CLÉVE, Clémerson Merlin. *A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 95; POLETTI, Ronaldo. *Controle da Constitucionalidade das Leis* 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1995, p. 153; CAPEZ, Fernando [et al.]. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 357; SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 2004, p. 240. Destaque-se que: “Ao que tudo está a indicar, a polêmica pende para a supremacia do entendimento de que o Senado não está obrigado a suspender a execução da lei ou do ato normativo declarado inconstitucional pela Suprema Corte. Com efeito, é ele o juiz exclusivo do momento em que convém exercer a competência, a ele, e só a ele atribuída, de suspender lei ou decreto declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal. Nesse sentido, aliás, é a posição do próprio Supremo Tribunal” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002, p. 378).

³⁶ “2. Procedência da arguição de inconstitucionalidade do artigo 9º, por incompatibilidade com os artigos 195 da Constituição e 56, do ADCT/88, que, não obstante já declarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Re 150.764, 16.12.92, M. Aurélio (DJ 2.4.93), teve o processo de suspensão do dispositivo arquivado, no Senado Federal, que, assim, se negou a emprestar efeitos *erga omnes* à decisão proferida na via difusa do controle de normas” (STF – Pleno, ADI 15, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 14.06.2007, DJU 31.08.2007).

³⁷ Neste sentido, os autores contemporâneos são unânimes em afirmar que o Senado não tem qualquer prazo para a edição do ato: “Mas não há nenhum prazo, constitucional, legal ou regimental, para que o Senado se manifeste, após receber a comunicação do Supremo Tribunal de que foi declarada, incidentalmente, a inconstitucionalidade de determinada norma” (VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2000, p. 58); “Uma vez que se trata de atribuição privativa do próprio Senado Federal, não há como o órgão comunicante estabelecer prazo para a resposta ou para a própria elaboração da

A título ilustrativo, Zeno Veloso traz à colação em sua obra a informação de que: “até o dia 28.10.97, estavam pendentes 69 processos remetidos pelo Supremo Tribunal Federal, para efeito de suspensão de normas declaradas inconstitucionais”.³⁸

Em pesquisa mais recente, Lenio Luiz Streck aduziu que:

*“Alguns desses processos são da década de 70, outros da década de 80, os restantes, mais recentes. O mais antigo aguarda pronunciamento há mais de 25 anos, originário do RE 60.302-SP. Levantamento mais recente, a partir das bases de dados MATE e NJUR do Senado, informa que estão em tramitação 51 processos aguardando o devido processo legislativo, apto a suspender a execução das leis (federais, estaduais e municipais). Por outro lado, a partir dos dados disponíveis, tem-se que no período compreendido entre 1946 e 2000, foram editadas 457 resoluções suspendendo na totalidade ou em parte as leis declaradas inconstitucionais pelo STF em sede controle difuso”.*³⁹

Efeitos da resolução

Outra questão polêmica é o debate referente à extensão dos efeitos da resolução do Senado Federal.

Para uma corrente de pensamento, tal ato da Câmara Alta tem eficácia *ex nunc*, semelhante à da revogação, produzindo efeitos

resolução suspensiva” (MOTTA, Sylvio e DOUGLAS, William. *Controle de Constitucionalidade – Teoria, Jurisprudência e Questões*. Rio de Janeiro, Impetus, 1999, p. 72); “Não há prazo para manifestação do Senado Federal porque a Constituição não o fixa e, sendo matéria de competência exclusiva da Câmara Alta, nenhum diploma pode regular tal atribuição constitucional, salvo uma resolução do próprio Senado Federal” (LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle da Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro, Forense, 1998, p. 105); “Cobra relevo ressaltar que a inércia do Senado não afeta a relação entre os Poderes, não se podendo vislumbrar qualquer violação constitucional na eventual recusa à pretendida extensão de efeitos” (MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*. 2. ed. São Paulo, Celso Bastos, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 392).

³⁸ Cf. VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2000, p. 59.

³⁹ STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002, p. 379-380.

somente após a sua promulgação, ocasião em que não prejudica as situações jurídicas constituídas anteriormente, sob a égide da lei declarada inconstitucional.⁴⁰ Lenio Luiz Streck defende que “a suspensão da lei somente pode gerar efeitos *ex nunc*”.⁴¹

Outra corrente entende, em sentido oposto, que a resolução do Senado tem eficácia *ex tunc*, valendo a partir do nascimento da lei posteriormente declarada inconstitucional, e tornando sem efeitos todos os atos praticados sob a sua égide.⁴² Gilmar Ferreira Mendes expõe que: “A suspensão constitui ato político que retira a lei do ordenamento jurídico, de forma definitiva e com efeitos retroativos” (Mendes, 1999, p. 390-391).⁴³

⁴⁰ É a posição defendida pelo INSS e pela Fazenda Nacional. Ambos defendem que os efeitos da resolução do Senado operam-se *ex nunc*, isto é, não retroagem; valem de sua publicação em diante. Ambos, quando oficiam em processos de suas atribuições, igualmente, defendem em suas peças processuais a mesma posição, inclusive nas mais variadas instâncias de atuação.

⁴¹ “Discordando de Ferreira Mendes, creio discutível que os efeitos da decisão suspensiva do Senado possam ter efeitos *ex tunc*. Afinal, há que se fazer uma diferença entre o que seja retirada da eficácia da lei, em sede de controle concentrado, e o que significa a suspensão que o Senado faz de uma lei declarada inconstitucional em sede de controle difuso. Suspender a execução da lei não pode significar retirar a eficácia da lei. Caso contrário, não haveria diferença, em nosso sistema, entre o controle concentrado e o controle difuso. Suspender a vigência ou a execução da lei é como revogar a lei. Pode-se agregar ainda outro argumento: a suspensão da lei somente pode gerar efeitos *ex nunc*, pela simples razão de que a lei está suspensa (revogada), à espera da retirada de sua eficácia. Sem eficácia, a lei fica nula; sendo nula a lei, é como se nunca tivesse existido” (STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002, p. 376-377).

⁴² Neste sentido: “A declaração de inconstitucionalidade não fere de morte a norma; proclama que ela é natimorta. Entendemos, pois, que o que se convencionou chamar de suspensão da execução de lei declarada inconstitucional é a retirada da lei do ordenamento jurídico, pelo mais grave dos vícios, não podendo esta providência deixar de ter efeito retroativo. Aliás, é o posicionamento do STF” (VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2000, p. 60, citando o RMS 17.976, rel. Min. Amaral Santos, RDA 105/111).

⁴³ “Note-se, contudo, que, em face da suspensão determinada pelo Senado Federal (Resolução 49/95) e decorrente da declaração de inconstitucionalidade formal, pelo Supremo Tribunal dos decretos-leis citados (RE 148.754), prevalece, obviamente, *ex tunc*, a invalidade da obrigação tributária questionada. Não pode, pois, a ulterior criação da contribuição, já agora pelo emprego do processo legislativo idôneo, pretender tirar partido do passado inconstitucional, de modo a dele extrair

Nagib Slaibi Filho entende que: “As relações constituídas pela norma inconstitucional, até ter sua execução suspensa pelo Senado, serão objeto de apreciação incidental de inconstitucionalidade em cada caso concreto” (Nagib, 2004, p. 241).

Fernando Capez defende a opinião de que: “Segundo prevalece, a suspensão pelo Senado se dá com eficácia *ex nunc* para aqueles que não foram parte no processo que gerou a declaração incidental” (Capez, 2004, p. 357).

Uma vez consagrada pela jurisprudência do STF a possível aplicação do art. 27 da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, ao controle difuso de constitucionalidade das leis,⁴⁴ resta saber que papel seria reservado ao Senado Federal em tais situações especialíssimas. A questão centra-se em perquirir acerca da função do Senado Federal na hipótese de declaração de inconstitucionalidade pelo STF com aplicação da modulação temporal dos efeitos de sua decisão. Em tais situações, caberia ao Senado suspender a execução da lei do mesmo modo como teve a sua declaração de inconstitucionalidade pelo STF (inclusive quanto a modulação) ou pode ser cingida a apenas parte dela? Essa é uma interessante questão que merece maior reflexão.⁴⁵

a validade do pretendido efeito retro-operante” (STF – Pleno – ADI 1.417, Rel. Min. Octavio Gallotti, j. 02.08.1999, *DJU* 23.03.2001).

⁴⁴ Cf. STF – RE 197.917, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 06.06.2002, *DJU* 07.05.2004.

⁴⁵ Há quem entenda que a declaração de inconstitucionalidade no controle incidental seria a penúltima fase de um procedimento complexo que seria concluído com a participação do Senado quanto a retirada ou não da norma inconstitucional do ordenamento jurídico. “Assim, compreensão constitucionalmente adequada do controle de constitucionalidade exige seja entregue ao Senado a prerrogativa de dispor sobre os efeitos temporais da declaração de inconstitucionalidade no momento em que for editada a resolução que suspenderá a execução da lei”. “Percebe-se caber ao legislador, não ao Supremo Tribunal Federal, a tarefa de definir os interesses sociais relevantes e recompor os interesses jurídicos eventualmente afetados pela declaração de inconstitucionalidade, com vistas à garantir a observância dos princípios da boa-fé e da segurança jurídica”. “As possíveis controvérsias decorrentes da composição de perdas e danos devem ser resolvidas no âmbito das instâncias judiciais ordinárias, utilizando-se os instrumentos previstos no ordenamento infraconstitucional” (FERREIRA, Maria Elizabeth Malaquias. *Modulação dos efeitos temporais no controle jurisdicional de constitucionalidade e reflexos sobre a*

4 A atual importância da resolução

4.1 Objetivação do controle difuso

O sistema brasileiro jurisdicional de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos tem sofrido modificações significativas desde a sua instauração (com a Constituição de 1891 e a importação do *judicial review* do modelo norte-americano, inclusive por forte influência de Ruy Barbosa).

Com efeito, em 1934 foi instaurada a competência do Senado Federal para suspender a execução de lei declarada inconstitucional, com o objetivo de suprir a lacuna deixada quando da importação do instituto (que jamais contou com instrumento semelhante ao chamado *stare decisis*).

Em 1965 foi introduzida na ordem constitucional a representação por inconstitucionalidade. Em 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, foram introduzidas um sem número de modificações. Desde então, diversas alterações têm colaborado cada vez mais para a complexidade do rico sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Como exemplo, cabe citar, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO e a Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC, dentre tantas outras.

A partir de 1988, o foco legislativo principal tem sido no controle concentrado de constitucionalidade, com a criação e implementação de ações e mecanismos que, diretamente perante o Supremo Tribunal Federal, alcance o objetivo almejado, com o pronunciamento definitivo em torno da questão constitucional submetida à apreciação. Originariamente concebido para dotar a sociedade de um veículo célere de obtenção do pronunciamento do STF sobre temas relevantes, hoje se verifica o seu emparelhamento no

norma do art. 52, X, da Constituição Federal. Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 44, n. 173, jan./mar. 2007, p. 205).

âmbito do STF com os demais instrumentos processuais em razão do aumento vertiginoso no ajuizamento dos processos objetivos.

Observa-se, desse modo, paulatino crescimento em torno da objetivação do controle difuso de constitucionalidade, consistente em sucessivas mudanças legislativas que objetivaram atribuir mais importância às decisões tomadas pelo Plenário da Suprema Corte em sede de recurso extraordinário (ou pela via dos processos subjetivos).

Como exemplo, cabe registrar as diversas reformas processuais que foram sucessivamente introduzidas no Código de Processo Civil, com especial destaque para a criação da repercussão geral e para a inovação da súmula vinculante, dentre tantas outras.

Com a crescente racionalidade do trabalho jurisdicional da Suprema Corte, releva notar paulatina tendência no sentido de que a decisão sobre matéria jurídica objeto de apreciação pelo Plenário seja capaz de firmar o necessário precedente para a posterior observância pelos demais órgãos do Poder Judiciário (se tiver repercussão geral reconhecida) e também da Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (se dotado de efeito vinculante e eficácia contra todos, como nos casos de ADI, ADC, ADPF, súmula vinculante e resolução do Senado).

Trata-se do fenômeno cada vez mais estudado nos últimos anos, consistente na abstrativização ou objetivação do modelo difuso. Com efeito, levando em conta que o importante para a ordem jurídica é precisamente a entrega da prestação jurisdicional com a solução da situação jurídica ou do caso (submetido de maneira objetiva ou subjetivo representativo de controvérsia com potencial multiplicador), a rigor a decisão do Pleno do STF acerca de matéria jurídica sobre a qual se debruçou deveria ter o mesmo alcance (ou bem próximo).

A título meramente ilustrativo, cabe registrar que, em sessão de 23.04.2014, no Plenário do STF, em momento imediatamente anterior ao início das sustentações orais quando do julgamento do RE 595.838, o advogado representante da CNI tomou a tribuna sob a

alegação de que a ADI 2.594, da qual era patrono e que tratava do mesmo assunto em discussão naquele RE apontado, deveria ser julgada antes ou, pelo menos, em conjunto naquela assentada, haja vista a sua tramitação no STF por mais de dez anos, ou seja, desde 01.02.2002 (assim como as ADIs 5.036 e 5.102 a ela apensadas).

Diante de tal “preliminar”, o Tribunal tanto rechaçou veementemente o pedido da sustentação oral pleiteada pelo pretendido “*amicus curiae*”, como também verbalizou enfaticamente com a afirmativa de que, por se tratar do mesmo tema, nada impediria que o STF julgasse o RE e depois aplicasse o decidido nas ADIs que aguardavam julgamento.⁴⁶

Na mesma linha cabe recordar ainda outra situação semelhante, qual seja, a decorrente dos julgamentos dos RREE n^os 377.457 e 381.964, que veicularam discussão acerca da COFINS das sociedades prestadoras de serviços, julgados em 17.09.2008, e que acabaram por prejudicar o julgamento da ADI 4.071, em 08.10.2008, que tratava do mesmo tema.

Nos exemplos destacados acima, ocorreram duas situações distintas. Uma foi o julgamento da matéria no RE para a subsequente aplicação na ADI (e esta sim, dotada de todo o caráter vinculante que lhe é inerente). Nessa situação, com a replicação da decisão do RE na ADI a Corte empresta àquele os efeitos próprios da decisão deste. Na segunda situação, não foi isso que ocorreu. A ADI que deveria seguir a sorte dos RREE anteriormente decididos foi julgada prejudicada. Logo, tal decisão não é dotada de toda aquela força vinculante própria dos processos objetivos, como no exemplo anterior. Ao contrário, deveria se limitar ao âmbito do Poder Judiciário, em razão da repercussão geral reconhecida. Contudo, levando em conta que foi o *leading case* sobre a matéria jurídica decidida, então

⁴⁶ Felizmente o resultado alcançado nos autos do RE 595.838 foi favorável aos contribuintes, na medida em que o Tribunal, por unanimidade, deu provimento ao recurso extraordinário e declarou a inconstitucionalidade do inciso IV do art. 22 da Lei n^o 8.212/91. Como decorrência do entendimento explicitado acima, tudo indica que a ADI 2.594 seguirá a mesma sorte do RE 595.838 (tão logo este transite em julgado).

não há dúvida de que foi naquele momento que a Corte estabeleceu o precedente (pendente de análise dos embargos de declaração).

Verifica-se, portanto, que o julgamento contemporâneo (conjunto ou não) permite ao Tribunal uniformizar e pacificar o entendimento afinal consagrado no Pleno tanto para o modelo difuso como também concentrado de controle de constitucionalidade. Contudo, quando distanciados dois relevantes julgamentos por significativo lapso temporal, então se corre verdadeiro risco de embaraços com o teor de cada decisão, que poderá ser convergente, complementar (reduzora quando a última reduz o alcance da primeira, então mais abrangente; ou ampliadora quando a última acrescenta ao alcance da primeira algo que então não existia) ou até mesmo antagônica.

Desse modo, o que deve ser buscado é a perenidade do precedente estabelecido pelo Plenário do STF, observadas certas peculiaridades. Não é que seja vedado ao Tribunal modificar a sua jurisprudência firmada ao longo dos anos. Mas, quando assim proceder, submeter-se-á a maior carga argumentativa para explicitar, explicar e convencer por que da mudança que pretende (a decisão anterior estava equivocada e a atual está correta).⁴⁷

4.2 A crescente força dos precedentes do STF

A importância do precedente aumenta de acordo com o órgão colegiado do qual emana. Um simples julgado isolado sobre certo tema oriundo de uma das turmas de um dos tribunais regionais federais contém menos efeito persuasivo do que um *leading case* da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça sobre tema de Direito Público, isto é, o potencial multiplicador em casos semelhantes é maior nessa última situação perante os demais órgãos do Poder Judiciário. É como se o seu espectro de abrangência encontrasse eco em um campo maior.

⁴⁷ No mesmo sentido: ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 462 a 496, especialmente a respeito da mudança de jurisprudência.

Nessa linha de raciocínio, cabe registrar que certamente há um escalonamento lógico (até intuitivo) entre o efeito persuasivo dos diferentes tipos de decisões na esfera judicial, iniciando com aquela em medida liminar pelo juiz de primeira instância e terminando com o pronunciamento definitivo pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal. Nessa escala, certamente a decisão mais precária e passível de modificação é a do juiz em sede liminar, ao passo que o pronunciamento definitivo pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal é naturalmente vocacionado a ter maior perenidade.

A título meramente ilustrativo cabe escalonar de baixo para cima o efeito persuasivo dos seguintes tipos de decisões: liminar do juiz de 1º grau, a sua sentença, decisão liminar em 2º grau, o acórdão da turma ou câmara do tribunal, o acórdão do seu órgão especial ou pleno, o acórdão de turma do STJ, o acórdão da sua Seção, o acórdão de sua Corte Especial e, por fim, aquele oriundo da Suprema Corte.

No âmbito interno do STF, ainda cabem alguns escalonamentos, como por exemplo: decisão em sede liminar, monocrática, de turma e finalmente do Plenário. A própria decisão emanada pelo Plenário do STF se sujeita a maior ou menor efeito persuasivo, ou até mesmo vinculante, a depender de alguns fatores.

Com efeito, algumas de suas decisões vão além do mero efeito persuasivo, para tornarem-se verdadeiros parâmetros vinculantes a serem observados, não só no âmbito do Poder Judiciário como também pela Administração Pública, com aplicação geral e irrestrita. Tais decisões produzem eficácia contra todos (*erga omnes*) e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. Tais atributos caracterizam as decisões tomadas em ação direta de inconstitucionalidade (ADI), ação declaratória de constitucionalidade (ADC) e arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

A par da decisão nos processos objetivos assinalados, também no modelo difuso de controle de constitucionalidade é possível

alcançar o efeito vinculante, com a edição tanto de súmula vinculante como também da resolução do Senado Federal que suspenda a execução de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF.

Grosso modo, equivalem-se na prática em efeitos, observadas certas peculiaridades aqui e ali, as decisões (vinculantes) tomadas pelo Pleno do STF nas seguintes situações: ADC, ADI e ADPF (processos objetivos), súmula vinculante e suspensão da execução da lei pela resolução do Senado Federal (processos subjetivos).

Essa equiparação, com os limites e as possibilidades de aproximação e distanciamento de cada tipo de decisão, nessas cinco situações diferentes, refere-se ao conhecimento tradicional sobre o tema. Contudo, nos últimos anos assistimos maior aproximação entre os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade.

Desde os últimos anos praticamente se equivalem as decisões tomadas em ADI, ADC, ADPF e recurso extraordinário (que foi objeto de súmula vinculante ou cuja execução da lei tenha sido suspensa por força de resolução do Senado Federal).

Com o passar do tempo, e maior estabilidade às decisões proferidas nos casos de repercussão geral reconhecida, é possível antever que, na prática, se observe algum dia uma tendência de maior uniformização quanto aos efeitos que se espraiam de um pronunciamento definitivo do Plenário do STF, pouco importando se prolatado no modelo difuso ou concentrado de controle de constitucionalidade.

Como decorrência disso, hoje se caminha entre dois extremos. De um lado, observamos recente evolução do nosso complexo sistema, pelo qual nos últimos anos se equivalem as decisões em ADI, ADC, ADPF e do recurso extraordinário (que foi objeto de enunciado de súmula vinculante ou cuja execução de lei tenha sido suspensa por força de resolução do Senado Federal). De outro, assistimos a crescente busca por maior estabilidade às decisões proferidas nos casos de repercussão geral reconhecida. Na prática, a tendência para onde caminhamos é que os efeitos que se irradiam de um pronunciamento definitivo do Plenário do STF sejam todos equivalentes. O significado do precedente será a solução atribuída

ao caso ou à situação jurídica, pouco importando se prolatado no modelo difuso ou concentrado de controle de constitucionalidade, desde que tenham sido observadas as condições necessárias (como, por exemplo, a maioria absoluta).

Esse caminho, rumo a maior flexibilidade nos dogmas sobre o tema, com o objetivo de fortalecer o precedente no cenário jurisprudencial nacional e racionalizar o trabalho do STF, deve ser trilhado com enorme atenção quanto aos variados institutos que compõem o complexo sistema de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos no direito brasileiro atual. A evolução da sistemática certamente é bem-vinda por todos, mas requer atenção quanto aos reflexos e impactos nas interações com os institutos já existentes.

Exemplo disso é a situação específica da resolução do Senado Federal. Prevista no inciso X do art. 52 da Constituição da República vigente.

4.3 O Senado Federal e as decisões do STF

O preceito contido no inciso X do art. 52 da Constituição da República dispõe que compete privativamente ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF. Tal dispositivo foi introduzido pela Constituição de 1934 e teve como objetivo corrigir a falta de vinculatividade da decisão do STF, na medida em que empresta efeitos contra todos para a sua decisão inicialmente limitada entre as partes envolvidas na lide decidida. Desde então se tem mantido na redação das Constituições que a sucederam.

No mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes explica que: “A suspensão da execução pelo Senado Federal do ato declarado inconstitucional pela Excelsa Corte foi a forma definida pelo *constituente* para emprestar eficácia *erga omnes* às decisões definitivas sobre inconstitucionalidade”.⁴⁸

⁴⁸ MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 149.

A Constituição da República vigente, como as demais que a antecederam, cometeu ao Senado Federal e ao STF, competências distintas de atuação na sistemática de controle jurisdicional difusa de constitucionalidade das leis e atos normativos no direito brasileiro atual.

Enquanto a competência do STF é a de julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em última instância que contrariar dispositivo da Carta Maior (art. 102, III, da CF), a competência do Senado Federal é a de suspender a execução, no todo ou em parte, da lei declarada inconstitucional, através da edição de resolução que empresta o efeito *erga omnes* ao julgado (art. 52, X, da CF).

Portanto, compete ao Senado Federal retirar do mundo jurídico a lei declarada inconstitucional, emprestando efeito amplo e geral àquela decisão através de seu ato normativo. Desse modo, o pronunciamento definitivo prolatado pelo Supremo Tribunal Federal logra alcançar toda a sociedade a um só tempo.

Exatamente pela extensão para todos e para o futuro, através do chamado efeito *erga omnes*, que a atuação do Senado Federal, através da edição de seu ato normativo próprio (resolução), é tão importante no controle difuso. É ela que faz nascer, para todos aqueles que não integravam a lide julgada pelo Supremo Tribunal Federal, o direito subjetivo de perquirir o que dali surgiu também para si (com a extensão além da relação entre as partes envolvidas originariamente na lide decidida).

Ora, admite-se que o paulatino movimento de objetivação ou abstrativização do modelo difuso de controle de constitucionalidade tem conduzido a maior aproximação e identidade entre os precedentes emanados com o julgamento pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, inclusive com maior racionalização do seu trabalho no elevado mister de entrega da prestação jurisdicional.

Desse modo, o debate em torno da adequada interpretação e aplicação do inciso X do art. 52 da Constituição da República releva-se não só como de índole exclusivamente constitucional (por óbvio), como também versa sobre tema que carece de urgente

pronunciamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião máximo da Lei Maior, inclusive cotejando a realidade anterior a EC nº 45/04 com os dias atuais.

Isso com o objetivo de assegurar aos jurisdicionados a estabilidade institucional mínima e necessária a respeito do papel do Senado Federal e o alcance de sua resolução no sistema de controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e atos normativos no direito brasileiro atual.

4.4 A principal questão controvertida hoje

Qual é o efeito jurídico do ato normativo (resolução)? Para que serve? Em que situações? Como fica antes e depois da Emenda Constitucional nº 45/2004? Houve qualquer mudança na interpretação e aplicação do texto da Lei Maior nos últimos anos? É necessário que haja? Com validade a partir de quando? Enfim, qual é a função da participação do Senado Federal na sistemática do controle jurisdicional difuso de constitucionalidade das leis e atos normativos no direito brasileiro atual?

Tais indagações, exemplificativamente mencionadas, devem ser respondidas pelo guardião máximo da Lei Maior, responsável pela adequada interpretação e aplicação de preceitos constitucionais. Ademais, cabe institucionalmente ao órgão de cúpula do Poder Judiciário dar a última palavra sobre esta questão de relevante importância para a sociedade.

Releva hoje voltar os olhos ao papel do Senado Federal e à função do ato normativo que emite (resolução) no sistema jurisdicional difuso de controle de constitucionalidade das leis e atos normativos. Levando em conta todo esse cenário anteriormente apontado de transformações como pano de fundo, cabe registrar que a doutrina discrepa quanto ao papel do Senado Federal e à função da resolução, razão pela qual cabe revisitar o seu estudo nesse momento.

Em outras palavras, trata-se de buscar o atual significado e alcance da regra insculpida no art. 52, inciso X, da Constituição da

República, isto é, qual a sua adequada interpretação e aplicação nos dias atuais.

4.4.1 *Um caso de mutação constitucional?*

O Ministro Gilmar Mendes, notório estudioso sobre o tema do controle de constitucionalidade, retoma antigas lições de Lúcio Bitencourt, para concordar que o objetivo do dispositivo constitucional em foco parece se limitar apenas e tão somente a tornar pública a decisão do STF que declara a inconstitucionalidade de lei. E nada além disso.

Para fundamentar essa posição doutrinária, o Ministro lembra de uma série de fatos e eventos que supostamente justificariam a hipótese de mutação constitucional, consistentes, principalmente:

- a) na orientação jurisprudencial do STF (de 1977), que firmou posição quanto à “dispensabilidade de intervenção do Senado Federal nos casos de declaração de inconstitucionalidade de lei proferida na representação de inconstitucionalidade (controle abstrato)”;
- b) na possibilidade de que se suspenda, liminarmente, a eficácia de leis ou atos normativos, com eficácia geral, no controle abstrato;
- c) na inadequação do instituto para “assegurar eficácia geral ou efeito vinculante às decisões do Supremo Tribunal que não declaram a inconstitucionalidade de uma lei, limitando-se a fixar a orientação constitucionalmente adequada ou correta”;
- d) na adoção pelo STF de uma interpretação conforme à Constituição, “restringindo o significado de uma dada expressão literal ou colmatando uma lacuna contida no regramento ordinário”;
- e) nos casos de declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, “nos quais se explicita que um significado normativo é inconstitucional sem que a expressão literal sofra qualquer alteração”;

- f) nas situações em que o STF limita-se a rejeitar a arguição de inconstitucionalidade;
- g) na inaplicação do instituto de suspensão da execução da lei inconstitucional à declaração de não-recepção da lei pré-constitucional levada a efeito pelo STF;⁴⁹
- h) na limitação do efeito *ex nunc* para a declaração de inconstitucionalidade; e
- i) no entendimento adotado quando do julgamento do RE 191.898, pelo qual “houve por bem o Tribunal ressaltar, uma vez mais, que a reserva de plenário da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo funda-se na presunção de constitucionalidade que os protege, somada a razões de segurança jurídica”, razão pela qual os órgãos parciais dos outros tribunais podem acolher a decisão tomada pelo Pleno, prescindindo-se de submeter a questão ao seu próprio Pleno ou órgão especial.⁵⁰

Assim, seguindo essa linha de raciocínio, a obra do Ministro Gilmar Mendes, destaca que: “Todas essas reflexões e práticas parecem recomendar uma releitura do papel do Senado no processo de controle de constitucionalidade”.⁵¹

⁴⁹ No mesmo sentido: STF - Pleno - RE 387.271, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 08.08.2007, *DJe* 01.02.2008.

⁵⁰ Além dessa evolução histórica primordialmente forjada a partir da própria jurisprudência do STF, o Ministro traz também alguns exemplos que considera relevantes no âmbito legislativo, a saber: a introdução do controle abstrato, a sua ampla legitimação ativa, consoante dispõe o art. 103 da Lei Maior, bem como a previsão de que o Relator de recurso pode negar seu seguimento com base em jurisprudência dominante do STF, na forma da Lei nº 8.038/90, c/c a Lei nº 9.756/98 (MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 155-161).

⁵¹ Adiante, o Ministro registra que: “De qualquer sorte, a natureza idêntica do controle de constitucionalidade, quanto às suas finalidades e aos procedimentos comuns dominantes para os modelos difuso e concentrado, não mais parece legitimar a distinção quanto aos efeitos das decisões proferidas no controle direto e no controle incidental” (MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 157 e 164).

Para o Ministro: “É possível, sem qualquer exagero, falar-se aqui de uma autêntica mutação constitucional em razão da completa reformulação do sistema jurídico e, por conseguinte, da nova compreensão que se conferiu à regra do art. 52, X, da Constituição de 1988”.⁵² Concluindo, a função da resolução hoje se limitaria meramente a dar publicidade ao precedente anteriormente prolatado pelo STF: “Parece legítimo entender que a fórmula relativa à suspensão de execução da lei pelo Senado Federal há de ter simples efeito de publicidade. Dessa forma, se o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle incidental, chegar à conclusão, de modo definitivo, de que a lei é inconstitucional, essa decisão terá efeitos gerais, fazendo-se a comunicação ao Senado Federal para que publique a decisão no Diário do Congresso”.⁵³

Em caráter exemplificativo, o Ministro Teori Zavascki também sustenta que: “(...) a competência do Senado Federal para suspender a execução de lei declarada inconstitucional, o seu exercício foi paulatinamente perdendo a importância e o sentido que tinha originalmente, sendo, hoje, inexpressivas, ressalvado seu efeito de publicidade, as consequências práticas que dele podem decorrer”.⁵⁴

De igual modo levando em conta as últimas transformações experimentadas pelo nosso complexo sistema, em claro movimento rumo à objetivação do modelo difuso, o Ministro Roberto Barroso chega a sustentar que “essa competência atribuída ao Senado tornou-se um anacronismo”, na medida em que a decisão do Pleno do E. STF “deve ter o mesmo alcance e produzir os mesmos efeitos”, independente de por qual via decidiu (RE ou ADI).⁵⁵

⁵² MENDES, Gilmar Ferreira. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 41, n. 162, abr./jun. 2004, p. 165.

⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira [e outros]. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010 p. 1.252.

⁵⁴ ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 49.

⁵⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 130-131.

No mesmo sentido, alguns autores indagam sobre a real necessidade de manutenção deste dispositivo no texto constitucional, inclusive em manifestação no sentido de sua eventual revogação.⁵⁶

Cabe registrar que logramos identificar em rápida pesquisa a existência da Proposta de Emenda Constitucional nº 11/2008, que pretende revogar o inciso X do art. 52 da Constituição da República. A justificativa menciona exatamente os diferentes pontos levantados no presente estudo (como a maior importância do controle abstrato e com maior vinculatividade para toda a sociedade), *verbis*: “Essa norma perdeu a sua razão, uma vez que não se aplica às ações diretas – hoje bastante frequentes – e em função da súmula vinculante, criada que foi pela Emenda nº 45, e que surte, desde logo efeitos *erga omnes*. Ademais, parece correto cogitar de eficácia maior à generalidade das ações do controle difuso e em concreto de normas, conforme eventualmente venha a construir o Supremo Tribunal Federal”. A proposta foi apresentada pelo Senado Arthur Virgílio em 26.03.2008, por sugestão do Ministro Gilmar Mendes. Foi encaminhada para a CCJC e desde então aguarda a designação de Relator (sendo o seu último andamento desde 30.05.2014).

Ora, levando em conta que o dispositivo em questão (art. 52, X, da Lei Maior) encontra-se insculpido em nossa ordem constitucional há exatos oitenta anos e já foi tão importante em diferentes situações no passado, cabe registrar que eventual hipótese de mutação constitucional ou qualquer movimento que relegue tal instrumento ao esvaziamento depende de amplo, profundo e reiterado debate entre os Ministros do STF, inclusive com a participação da comunidade jurídica interessada.

Enfim, essas questões deverão ser submetidas ao exame da Suprema Corte em breve. Qual é o papel do Senado Federal e qual

⁵⁶ CLÉVE, Clémerson Merlin. *A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1995, p. 96-98. Segundo Palu, o dispositivo “permanece como um verdadeiro *apêndice constitucional*” (PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de Constitucionalidade: Conceitos, sistemas e efeitos*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, p. 125).

é a função da sua resolução no sistema de controle de constitucionalidade, bem como qual é a adequada racionalização em torno dos diferentes tipos de decisão adotada pelo Pleno do STF em relação aos efeitos de persuasão e de vinculação.

Exemplo disso é que, ainda hoje, uma decisão tomada pelo Pleno do STF em RE, com repercussão geral, carece do amplo alcance conferido pela edição de súmula vinculante ou resolução do Senado Federal. Ao lado da resolução encontra-se a súmula vinculante. Estas sim, de certa forma, equivalem-se em termos institucionais. Ao lado delas, também equivalente, temos os processos objetivos (ADI, ADC e ADPF). Cada um tem as suas peculiaridades próprias, mas para o fim do presente estudo, que cuida exclusivamente do efeito prático no mundo jurídico, pode-se assemelhá-los por equivalência, como simplificado acima.

Levando em consideração que a edição de súmulas vinculantes pelo Pleno do STF não é prática rotineira, tem-se, naturalmente, que a importância da resolução do Senado Federal remanesce para os casos que forem julgados em RE, com repercussão geral reconhecida, bem como àqueles anteriores às mudanças perpetradas pela EC nº 45/04 e pela Lei nº 11.418/06 (que criaram a repercussão geral).

4.4.2 Ou silêncio eloquente?

A competência privativa atribuída ao Senado Federal para suspender a execução de lei declarada inconstitucional na forma do inciso X do art. 52 da Constituição da República jamais foi objeto de emenda constitucional que lhe modificasse o conteúdo originariamente estampado.

De um lado, as mudanças legislativas perpetradas em prol de maior racionalização da atividade jurisdicional do STF longe de pretender amesquinhar a função do Senado Federal no controle difuso, buscam, primordialmente, atribuir maior relevo aos pronunciamentos definitivos oriundos da Suprema Corte. Exemplo claro disso pode ser verificado com a criação da súmula vinculante.

De outro lado, com o objetivo de limitar o enorme número de recursos que chegam ao conhecimento do órgão de cúpula do Poder Judiciário, buscaram-se mecanismos e instrumentos para afunilar paulatinamente o acesso à via extraordinária (e não meramente ordinária, como se fosse quarta e última instância). Exemplo disso pode ser constatado com a criação da repercussão geral das questões constitucionais.

Em nenhuma dessas duas situações verifica-se a intenção proposital (ou mesmo acidental) de amesquinhar o relevante mister que compete privativamente ao Senado Federal. Em realidade, são tentativas de conferir ao próprio STF mecanismos e instrumentos capazes de promover maior racionalidade ao seu hercúleo trabalho de entrega da prestação jurisdicional.

Verifica-se, por conseguinte, que o desafio se situa no campo de perceber como e em que medida o dispositivo constitucional (art. 52, X) interage, com choques, sobreposições e acomodações, em relação às novidades que foram introduzidas no nosso complexo e rico sistema jurisdicional de controle de constitucionalidade.

Outro aspecto relevante que deve ser considerado a respeito do tema em foco refere-se às cláusulas pétreas, na medida em que tal função desempenhada pelo Senado Federal insere-se, em um contexto maior, de separação dos Poderes e dos mecanismos de freios e contrapesos, de modo que qualquer tentativa de modificação ensejaria violação à referida cláusula pétrea da separação dos Poderes.

Ora, parece evidente que o silêncio até hoje experimentado no âmbito do Poder Legislativo (Congresso Nacional) pode ser encarado como “eloquente”, na medida em que há proposta (estacionada) para promover eventual revogação do inciso X do art. 52 da Constituição da República, a qual oportunamente deve ter a sua legitimidade questionada, na medida em que parece afrontar flagrantemente a separação de Poderes, considerada como cláusula pétrea, por força do art. 60, § 4º, III, da Lei Maior.

4.4.3 A recente jurisprudência do STF: Reclamação 4.335

Antes da publicação do acórdão na Reclamação 4.335, cabe tomar por empréstimo os principais trechos veiculados nos informativos do STF que noticiaram as diversas sessões de julgamento que se seguiram até o desfecho do caso.

Em 01.02.2007 iniciou-se na Suprema Corte o julgamento da reclamação ajuizada pela Defensoria Pública da União contra decisões do Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco (Acre). Nelas, ele indeferiu pedido de progressão de regime em favor de condenados a penas de reclusão em regime integralmente fechado em decorrência da prática de crimes hediondos. Isso teria ocorrido em suposta ofensa à autoridade da decisão do STF no HC 82.959 (DJU 01.09.2006), na qual restou declarada a inconstitucionalidade do § 1º do art. 2º da Lei nº 8.072/90, que vedava a progressão de regime a condenados pela prática de crimes hediondos.⁵⁷

Na ocasião do julgamento da Reclamação 4.335, o relator, Ministro Gilmar Mendes, julgou-a procedente. Dentre outras, cabe assinalar interessante questão que foi suscitada e que teve relevante destaque durante os debates que se seguiram, a saber: o juízo reclamado argumentou no sentido de que a eficácia *erga omnes* da decisão no HC 82.959 dependeria da expedição da resolução do Senado Federal suspendendo a execução da lei, na forma do inciso X do art. 52 da Lei Maior, o que não ocorreu na situação concreta.

⁵⁷ Eis a ementa do acórdão: "Pena - Regime de cumprimento - Progressão - Razão de ser. A progressão no regime de cumprimento da pena, nas espécies fechado, semiaberto e aberto, tem como razão maior a ressocialização do preso que, mais dia ou menos dia, voltará ao convívio social. Pena - Crimes hediondos - Regime de cumprimento - Progressão - Óbice - artigo 2º, § 1º, da Lei nº 8.072/90 - Inconstitucionalidade - Evolução jurisprudencial. Conflita com a garantia da individualização da pena - artigo 5º, XLVI, da Constituição Federal - a imposição, mediante norma, do cumprimento da pena em regime integralmente fechado. Nova inteligência do princípio da individualização da pena, em evolução jurisprudencial, assentada a inconstitucionalidade do artigo 2º, § 1º, da Lei nº 8.072/90" (STF - Pleno - HC 82.959, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 23.02.2006, DJU 01.09.2006).

O relator, no seu voto, discorreu sobre os principais pontos relacionados ao seu entendimento acerca da mutação constitucional do instituto, como vimos no tópico próprio, com menção expressa, dentre outras, a maior amplitude conferida ao controle abstrato, a ampliação do rol de órgãos legitimados a provocar o STF e o advento da Lei nº 9.882/99, para concluir ao final que: “Reputou ser legítimo entender que, atualmente, a fórmula relativa à suspensão de execução da lei pelo Senado há de ter simples efeito de publicidade, ou seja, se o STF, em sede de controle incidental, declarar, definitivamente, que a lei é inconstitucional, essa decisão terá efeitos gerais, fazendo-se a comunicação àquela Casa legislativa para que publique a decisão no Diário do Congresso” (Informativo 454). Releva notar que essa posição já foi defendida pelo Ministro anteriormente e em sede doutrinária.

Em 19.04.2007, o julgamento foi retomado com o voto-vista do Ministro Eros Grau, que julgou procedente a reclamação, acompanhando o voto do relator, “no sentido de que, pelo art. 52, X, da CF, ao Senado Federal, no quadro de uma verdadeira mutação constitucional, está atribuída competência apenas para dar publicidade à suspensão da execução de lei declarada inconstitucional, no todo ou em parte, por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, haja vista que essa decisão contém força normativa bastante para suspender a execução da lei”.

Inaugurando a divergência, o Ministro Sepúlveda Pertence julgou improcedente a reclamação, mas concedeu *habeas corpus* de ofício para que o juiz examine os demais requisitos para deferimento da progressão. Asseverou, no ponto específico que interessa ao presente estudo, que não se poderia reduzir-se o papel do Senado, “que quase todos os textos constitucionais subsequentes a 1934 mantiveram”. “Ressaltou ser evidente que a convivência paralela, desde a EC 16/65, dos dois sistemas de controle tem levado a uma prevalência do controle concentrado, e que o mecanismo, no controle difuso, de outorga ao Senado da competência para a suspensão da execução da lei tem se tornado cada vez mais obsoleto, mas

afirmou que combatê-lo, por meio do que chamou de ‘projeto de decreto de mutação constitucional’, já não seria mais necessário. Aduziu, no ponto, que a EC 45/2004 dotou o Supremo de um poder que, praticamente, sem reduzir o Senado a um órgão de publicidade de suas decisões, dispensaria essa intervenção, qual seja, o instituto da súmula vinculante (CF, art. 103-A)”.

No mesmo sentido foi o voto do Ministro Joaquim Barbosa, com a diferença de que não conheceu da reclamação. “Considerou que, apesar das razões expostas pelo relator, a suspensão da execução da lei pelo Senado não representaria obstáculo à ampla efetividade das decisões do Supremo, mas complemento. Aduziu, de início, que as próprias circunstâncias do caso seriam esclarecedoras, pois o que suscitaria o interesse da reclamante não seria a omissão do Senado em dar ampla eficácia à decisão do STF, mas a insistência de um juiz em divergir da orientação da Corte enquanto não suspenso o ato pelo Senado. (...). Dessa forma, haveria de ser mantida a leitura tradicional do art. 52, X, da CF, que trata de uma autorização ao Senado de determinar a suspensão de execução do dispositivo tido por inconstitucional e não de uma faculdade de cercear a autoridade do STF. Afastou, ainda, a ocorrência da alegada mutação constitucional” (Informativo 463).

Em 16.05.2007, o Ministro Ricardo Lewandowski prolatou o seu voto, no sentido de acompanhar o voto anterior do Ministro Joaquim Barbosa, razão pela qual não conheceu da reclamação e concedeu, de ofício, *habeas corpus*, para que fossem analisados os requisitos para a progressão de regime em favor dos interessados. Quanto ao exame sobre a eficácia *erga omnes* da decisão do STF independente de atuação do Senado Federal na forma do inciso X do art. 52 da Lei Maior, ponderou que: “o Senado cumpriria, reiteradamente, esse mandamento constitucional, ao votar projetos de resolução - impulsionados por ofícios encaminhados pelo STF - para suspender a execução de dispositivos declarados inconstitucionais em sede de controle difuso”. “Ressaltou que o sistema de freios e contrapesos, próprio à separação de Poderes, não teria o condão de

legitimar a ablação de competência constitucional expressamente atribuída a determinado Poder. Nesse sentido, suprimir competências de um Poder de Estado, por meio de exegese constitucional, colocaria em risco a própria lógica desse sistema. Embora a CF/88 tivesse fortalecido o papel do Supremo, ao dotar algumas de suas decisões de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, isso não significaria a perda de competências pelos demais Poderes. Não haveria como cogitar-se de mutação constitucional, na espécie, diante dos limites formais e materiais fixados pela Constituição acerca do tema. (...). Considerou que a regra inscrita no art. 52, X, da CF consubstanciaria norma taxativa, de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Assim, embora as questões decididas pelo STF em sede de controle difuso tivessem considerável relevância, esse fato não teria força para atribuir novos contornos à citada norma constitucional”. Foi ele quem rememorou o teor da Súmula Vinculante nº 26,⁵⁸ pelo qual seria possível ampliar o alcance da decisão anteriormente tomada pelo STF em sede de controle difuso, “sem vulnerar a competência constitucional do Senado, de caráter eminentemente político” (Informativo 706).

Em 20.03.2014, o Ministro Teori Zavascki prolatou o seu voto-vista, no qual conheceu e deferiu o pedido formulado na reclamação, em razão da superveniência da Súmula Vinculante nº 26, que deveria ser levada em consideração à luz do art. 462 do CPC. Registrou que a discussão se polarizou em torno do sentido e do alcance do art. 52, X, da CF, ao passo que deveria abranger também a possível concessão de eficácia *erga omnes* às decisões do STF mesmo quando proferidas no âmbito do controle incidental. “Asseverou que, ainda que se reconhecesse que a resolução do Senado permaneceria com aptidão para conferir eficácia ‘erga

⁵⁸ Eis o teor: “Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico” (DJe 26.02.2010).

omnes' às decisões do STF que, em controle difuso, declarassem a inconstitucionalidade de preceitos normativos, isso não significaria que essa aptidão expansiva das decisões só ocorreria quando e se houvesse intervenção do Senado".⁵⁹

Além disso, o Ministro Roberto Barroso prolatou o seu voto no mesmo sentido. "Considerou que o denominado processo de mutação constitucional encontraria limite na textualidade dos dispositivos da Constituição. Nesse sentido, a suposta mutação do art. 52, X, da CF não poderia prescindir da mudança de texto da norma".⁶⁰

Quando prolatou o seu voto, o Ministro Marco Aurélio registrou que "não se poderia emprestar ao controle difuso eficácia 'erga

⁵⁹ O informativo aduziu ainda que: "Por outro lado, ponderou que, ainda que as decisões da Corte, além das indicadas no art. 52, X, da CF, tivessem força expansiva, isso não significaria que seu cumprimento pudesse ser exigido por via de reclamação. Explicou que o direito pátrio estaria em evolução, voltado a um sistema de valorização dos precedentes emanados dos tribunais superiores, aos quais se atribuiria, com crescente intensidade, força persuasiva e expansiva. Demonstrou que o Brasil acompanharia movimento semelhante ao de outros países nos quais adotado o sistema da 'civil law', que se aproximam, paulatinamente, de uma cultura do 'stare decisis', própria do sistema da 'common law'. (...). Anotou que a força vinculativa dos precedentes do STF fora induzida por via legislativa, cujo passo inicial fora a competência, atribuída ao Senado, para suspender a execução das normas declaradas inconstitucionais, nos termos do art. 52, X, da CF. Entretanto, assinalou que a resolução do Senado não seria a única forma de ampliação da eficácia subjetiva das decisões do STF, porque diria respeito a área limitada da jurisdição constitucional (apenas decisões declaratórias de inconstitucionalidade). (...). Lembrou que houvera modulação no 'habeas corpus' de que cuida a presente reclamação, para que não gerasse consequências jurídicas em relação a penas já extintas. Sopesou, por outro lado, que nem todas essas decisões com eficácia expansiva, além das englobadas pelo art. 52, X, da CF, ensejariam ajuizamento de reclamação, sob pena de a Corte se transformar em órgão de controle dos atos executivos decorrentes de seus próprios acórdãos" (Informativo 739).

⁶⁰ Pouco antes disso, o Ministro esclareceu que: "a expansão do papel dos precedentes atenderia a três finalidades constitucionais: segurança jurídica, isonomia e eficiência. Explicou que essa tendência tornaria a prestação jurisdicional mais previsível, menos instável e mais fácil, porque as decisões poderiam ser justificadas à luz da jurisprudência. Assinalou que, embora os precedentes só vinculassem verticalmente e para baixo, na linha da doutrina 'stare decisis', eles deveriam vincular horizontalmente, para que os próprios tribunais preservassem, conforme possível, a sua jurisprudência. Sublinhou que, na medida em que expandido o papel dos precedentes, seria necessário produzir decisões em que a tese jurídica fosse mais nítida, o que seria denominado, pelo direito anglo-saxão, de 'holding'" (Informativo 739).

omnes', pois seria implementado por qualquer órgão jurisdicional" (Informativo 739).

Ao fim e ao cabo, foram vencidos os Ministros Sepúlveda Perence, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio, que não conheciam da reclamação, mas concediam *habeas corpus* de ofício para que o juízo de 1º grau examinasse os requisitos para a progressão de regime dos condenados. O acórdão aguarda publicação.

Verifica-se, por conseguinte, que em um primeiro momento do julgamento dessa relevante questão, cuja decisão foi tomada por maioria absoluta no âmbito do controle difuso de constitucionalidade, assumiu especial relevo indagar sobre o papel do Senado Federal e a função de sua resolução. Todavia, levando em conta fato novo e relevante, consistente na edição de súmula vinculante capaz de corroborar a questão inicialmente trazida pela reclamação, no instante seguinte a importância de eventual resolução do Senado Federal foi completamente obnubilada em razão da súmula vinculante. Em poucas palavras, com a edição da Súmula Vinculante nº 26 perde-se o interesse prático e a necessidade jurídica de edição de eventual resolução do Senado Federal. Todavia, remanesce a questão aberta no âmbito do STF, a ser decidida em situação que não conte com a edição de súmula vinculante.

4.5 A revalorização da participação do Senado Federal

Com o julgamento da Reclamação 4.335, na qual a Suprema Corte discutiu a tese de reconhecer eficácia contra todos como decorrência natural das decisões tomadas em controle difuso, bem como no sentido de ter ocorrido a chamada mutação constitucional, referente ao papel do Senado Federal e com a solução em sentido contrário a tal tese, "é de supor que ocorra uma revalorização do artigo 52, X, da Constituição, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista prático".⁶¹

⁶¹ Em síntese: "A tendência expansiva dos efeitos de decisões no controle difuso foi reconhecida, mas, no caso, a Reclamação foi conhecida e deferida, na prática,

Com efeito, submetida a tese da mutação constitucional ao Pleno do STF, capitaneada pelo Ministro Gilmar Mendes, ela não logrou alcançar a maioria necessária para a sua adoção. Firmou-se, ao final, o entendimento de que não ocorreu a referida mutação constitucional, razão pela qual permanece válido e relevante o inciso X do art. 52 da Lei Maior, para as situações específicas cabíveis, consistentes nas decisões oriundas do controle difuso que não sejam objeto de edição de súmula vinculante (tal como ocorreu na Reclamação 4.335).

O impacto de tal definição sobre o papel do Senado Federal e o alcance da sua resolução no sistema de controle jurisdicional difuso de constitucionalidade é evidente em diferentes campos jurídicos. A Reclamação 4.335 traz um exemplo no qual a matéria de fundo é de índole penal referente a possibilidade de progressão de regime para condenados por crimes hediondos.

A título meramente exemplificativo, cabe registrar um reflexo sobre a interpretação e aplicação do dispositivo na seara tributária. O Min. Celso de Mello, ao enfrentar a questão, entende que:

“Assim, nesta matéria (...), a nosso ver, foram postas as questões referentes à decadência do direito de pleitear restituição dos tributos sujeitos ao lançamento por homologação. A decadência ocorrerá: a) se não foi declarada a inconstitucionalidade da exigência pelo STF: a.1) se o pagamento antecipado foi efetuado antes da vigência da Lei Complementar n. 118/2005 (9-6-2005), não tendo havido homologação expressa, após o transcurso do prazo de cinco anos (contados de 5 anos após a ocorrência do fato gerador), que é quando se dá a homologação tácita (5+5 anos, logo, ao fim

simplesmente, porque houve a superveniência de uma súmula vinculante (a de n. 26) sobre o assunto de fundo agitado na Reclamação” (AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. Revalorização do artigo 52, X, da Constituição. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 20.04.2014. Disponível na internet: <<http://www.conjur.com.br/2014-abr-20/analise-constitucional-revalorizacao-artigo-52-inciso-constituicao>>. Acesso em: 30.09.2014). No mesmo sentido: AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. Reclamação 4.335 e a busca do *stare decisis*. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 25.05.2013. Disponível na internet: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-25/observatorio-constitucional-reclamacao-4335-busca-stare-decisis>>. Acesso em: 30.09.2014.

do prazo de 10 anos, segundo interpretação jurisprudencial então vigente); a.2) se o pagamento antecipado foi efetuado na vigência da Lei Complementar n. 118/2005 (9-6-2005), após o transcurso de cinco anos da data do pagamento dito antecipado; **B) SE A DECLARAÇÃO FOR EM SEDE DE CONTROLE DIFUSO:** b.1) se a declaração for em sede de controle concentrado (em ação declaratória de inconstitucionalidade ou constitucionalidade), no prazo de cinco anos após a publicação do acórdão; **B.2.1) NO PRAZO DE CINCO ANOS A PARTIR DA RESOLUÇÃO DO SENADO SUSPENDENDO A EXECUÇÃO DA NORMA:** b.2.2) se o Senado não editar a resolução, e o pagamento dito antecipado tiver sido efetuado anteriormente à vigência da Lei Complementar n. 118/2005, aplica-se a interpretação jurisprudencial então vigente (EREsp 437.513/MG) no prazo de cinco anos a partir da homologação tácita que ocorre cinco anos após a ocorrência do fato gerador; b.2.3) se o Senado não editar a resolução, e o pagamento dito antecipado tiver sido efetuado posteriormente à vigência da Lei Complementar n. 118/2005, é hipótese mais complexa, na qual cremos se deva contar o prazo de cinco anos a partir da publicação do acórdão do STF, pois não acreditamos se possa adotar interpretação (como seria contar o prazo a partir do pagamento dito antecipado) que coloque o contribuinte em situação mais desfavorável que no caso de a inconstitucionalidade ter sido declarada em sede de controle concentrado" (STF – ACO 981 (tutela antecipada); Rel. Min. Celso de Mello, DJe 08.03.2007 – g.n.).

5 Conclusão

Percorrido o longo caminho da participação do Senado Federal no controle difuso de constitucionalidade, com a edição de resolução que suspende a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF, é possível chegarmos a algumas conclusões, ainda que preliminares.

Transcorridos 80 anos desde a sua introdução na Constituição de 1934, a questão em torno de sua interpretação e aplicação permanece controversa, com muitas dúvidas, diferentes entendimentos e pouco consenso. Assim foi a sua marca durante todo esse tempo. E não é diferente agora.

Inicialmente concebido para trazer ao ordenamento jurídico a parte subsequente à declaração de inconstitucionalidade pelo STF, com o empréstimo da eficácia contra todos e a ampliação dos efeitos daquela decisão (inicialmente tomada apenas e tão somente para as partes envolvidas na lide) para toda a sociedade de modo indiscriminado, a sua participação firmou-se como complementar no controle difuso.

E não foi só isso. Embrenhou-se tanto na cultura jurídica nacional e teve tamanho relevo nos últimos 80 anos, que agora soa até difícil imaginar o ordenamento sem esse instrumento. Todavia, é inegável que o campo de atuação do Senado Federal tem-se modificado ao longo de todo esse tempo. Exemplo disso é a criação da súmula vinculante que, em sentido prático, equivale à resolução, de modo que hoje não faz qualquer sentido que o Senado Federal edite resolução em caso que tenha sido objeto de súmula vinculante.

As hipóteses de utilização da súmula vinculante pelo STF, por diferentes razões, têm-se mostrado reduzidas no dia-a-dia, de modo que para todas as demais hipóteses do controle difuso (que não são objeto de súmula vinculante) a participação do Senado Federal continua não só relevante como também necessária.

Com a conclusão do julgamento da Reclamação 4.335, prevaleceu a orientação no sentido de que o inciso X do art. 52 da Constituição da República não sofreu qualquer mutação constitucional, como proposto inicialmente pelo Ministro Gilmar Mendes. Além disso, o STF, por maioria, decidiu que tal mudança deveria necessariamente vir consagrada de modo expresso no texto da Lei Maior. É possível ir ainda mais além, como fez o Ministro Ricardo Lewandowski no seu voto, para entender que tal modificação por emenda constitucional seria impossível, na medida em que o amesquinha-mento da função do Senado Federal importaria em violação à separação de Poderes, esta sim cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, III, da Constituição da República.

O resultado do julgamento da Reclamação 4.335 chega em boa hora, quando o instituto completa 80 anos na ordem constitucional

brasileira e, principalmente, vê sua importância e função no controle difuso recrudescer para as hipóteses que remanesce aplicável. Desse modo, ao lado do efeito das decisões do STF no controle abstrato (via ADPF, ADC e ADI) e da súmula vinculante, a resolução do Senado Federal que suspende a execução de lei declarada inconstitucional pode ser a elas equiparada no sentido prático, na medida em que todos os instrumentos acima dotam as decisões de eficácia contra todos (*erga omnes*). Tanto a súmula vinculante como a resolução do Senado Federal são instrumentos capazes de ampliar os efeitos da decisão tomada pelo STF para alcançar toda a sociedade (quando inicialmente atingia apenas e tão somente as partes envolvidas na lide).

Contudo, o hercúleo trabalho de interpretação e aplicação em torno do instituto, hoje previsto no inciso X do art. 52 da Constituição da República, está longe de chegar ao fim. Com efeito, o desafio é integrá-lo aos demais instrumentos que têm sido introduzidos na ordem jurídica nacional nos últimos anos. O espírito subjacente a tal interpretação e aplicação do dispositivo constitucional não deve tender ao amesquinamento do relevante mister atribuído como de competência privativa ao Senado Federal. Ao contrário, com a sinalização clara do Pleno do STF no julgamento da Reclamação 4.335, tal função do Senado Federal deve ser sempre compatibilizada com as demais novidades legislativas e jurisprudenciais, com a atribuição de máxima eficácia e maior concretude ao inciso X do art. 52, pelo menos, em homenagem ao seu octogenário percurso.

Incumbe agora ao Pleno do STF promover a adequada interpretação e aplicação do inciso X do art. 52, que confere privativamente ao Senado Federal a relevante função de editar resolução para suspender a execução de lei declarada inconstitucional no controle difuso. A relação de certa equiparação com a súmula vinculante parece evidente, na medida em que se esta for editada, perderá qualquer razão prática para a edição da resolução, vez que a ampliação do efeito da decisão do STF já terá alcançado toda a sociedade. Cuidando-se da repercussão geral, contudo, parece adequar-se

perfeitamente, na medida em que ela, por si só, não assegura à decisão a eficácia contra todos, limitando-se a estampar no precedente maior carga persuasiva, sobretudo no âmbito do próprio Poder Judiciário. Desse modo, em princípio, releva assinalar a enorme importância da função do Senado Federal (e da sua resolução) para aquelas decisões tomadas no controle difuso que declaram a inconstitucionalidade, predominantemente com repercussão geral, com o objetivo de ampliar a sua eficácia (inicialmente limitada às partes envolvidas na lide) para alcançar toda a sociedade.

Ao Senado Federal, incumbe cuidar para que este elevado mister seja bem cumprido, com frequentes análises dos ofícios rotineiramente recebidos do STF, com o objetivo de aumentar ainda mais a pacificação social dos precedentes que solucionam relevantes questões jurídicas no seio social.

Referências

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. Revalorização do artigo 52, inciso X, da Constituição. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 20.04.2014. Disponível na internet: <<http://www.conjur.com.br/2014-abr-20/analise-constitucional-revalorizacao-artigo-52-inciso-constituicao>>. Acesso em: 30.09.2014.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. Reclamação 4.335 e a busca do *stare decisis*. *Revista Consultor Jurídico*. São Paulo, 25.05.2013. Disponível na internet: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-25/observatorio-constitucional-reclamacao-4335-busca-stare-decisis>>. Acesso em: 30.09.2014.

ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. *Elaborando a constituição nacional: atas da Subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932-1933*.

Ed. fac-similar (1933). Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

BARBI, Celso Agrícola. Evolução do Controle de Constitucionalidade das Leis no Brasil. *Revista de Direito Público*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 4, abr./jun. 1968.

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

BITTENCOURT, C. A. Lúcio. *O Controle Jurisdicional da Constitucionalidade das Leis*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BUZAID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade no Direito Brasileiro*. In *Revista Forense*, ano 55, n. 179, set./out. 1958.

CAPEZ, Fernando et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva, 2004.

CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Ed. Fac-similar (1938). Brasília, Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1952, v. II.

CLÉVE, Clémerson Merlin. *A Fiscalização Abstrata de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

DUARTE, José. *A Constituição Brasileira de 1946: Exegese dos textos à luz dos trabalhos da Assembléia Constituinte*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947. 2 v.

FERREIRA, Maria Elizabeth Malaquias. Modulação dos efeitos temporais no controle jurisdicional de constitucionalidade e reflexos sobre a norma do art. 52, X, da Constituição Federal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 44, n. 173, jan./mar. 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

JACQUES, Paulino. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1958.

LOURENÇO, Rodrigo Lopes. *Controle da Constitucionalidade à Luz da Jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MACEDO, Roberto. *Guia Prático da Constituição Brasileira: Contendo um confronto entre a Constituição de 1891, a Reforma de 1926 e a atual Carta Magna*. São Paulo: s/ ed., agosto de 1934.

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

_____. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade*. 2. ed. São Paulo: Celso Bastos, Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

_____. *Controle Concentrado de Constitucionalidade: Comentários à Lei n. 9.868, de 10.11.1999*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. O papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade: um caso clássico de mutação constitucional. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 41, n. 162, p. 149-168, abr./jun. 2004.

_____. [e outros]. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1953. v. II.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. III.

MOTTA, Sylvio; DOUGLAS, William. *Controle de Constitucionalidade – Teoria, Jurisprudência e Questões*. Rio de Janeiro: Impetus, 1999.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de Constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

POLETTI, Ronaldo. *Controle da Constitucionalidade das Leis* 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Comentários à Constituição Brasileira*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954. v. II.

SLAIBI FILHO, Nagib. *Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: uma nova crítica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

VELOSO, Zeno. *Controle Jurisdicional de Constitucionalidade*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Controle de Constitucionalidade na Constituição Brasileira de 1988. *Revista de Direito Público*, Rio de Janeiro, ano 22, n. 92, out./nov. 1989.

VIANNA, Ataliba Pereira. *A Constitucionalidade das Leis*. Tese para concurso à Cadeira de Direito Constitucional da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil. Rio de Janeiro: s/ed. 1947.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.