

# Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Origem e Perspectivas

*Alexandre Reis Siqueira Freire*

Mestrando em Direito pela UFPR.

## SUMÁRIO

*Considerações preliminares;*

*1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e o sistema de controle de constitucionalidade; 1.1 A ADPF principal e incidental: natureza e previsão; 1.2 Distinção da ADPF em face das demais ações de controle abstrato de constitucionalidade; 1.3 O princípio da subsidiariedade e a ADPF; 1.4 Parâmetro de controle da ADPF;*

*2. Objeto da ADPF;*

*3. Legitimidade para a propositura da ADPF;*

*4. Modelagem dos efeitos da decisão em ADPF;*

*Considerações finais;*

*Referências bibliográficas.*

## Considerações preliminares

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no § 1º do art. 102, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, atribuindo à lei o dever de regulamentar tal instituto.

Contudo, decorridos mais de oito anos da promulgação da Constituição Federal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental não havia sido disciplinada. Essa lacuna foi sanada com a edição da Lei nº 9.882/99.

Entrementes, a regulamentação do § 1º do art. 102 da Constituição Federal ocasionou irresignação acerca da sua publicidade e a forma como foram conduzidas as discussões que resultaram no anteprojeto apresentado pela comissão ao Ministério da Justiça. Tal inconformismo cinge-se a semelhança da arguição de descumprimento de preceito fundamental com instrumentos processuais típicos de regimes de exceção. Com efeito, tais manifestações procedem em par-

te ante à ausência de uma ampla e intensa discussão com a sociedade.<sup>1</sup>

Por outro lado, é necessário reconhecer que argüição de descumprimento de preceito fundamental apresenta inovações ao sistema de controle de constitucionalidade das leis. Estas podem ser observadas, sobretudo, na extensão da abrangência de objetos controláveis de forma concentrada pelo Supremo Tribunal Federal e pela criação da argüição incidental, que aproxima as formas de controle concreto e abstrato de constitucionalidade.

Por conseguinte, pretende-se analisar a origem e as perspectivas da argüição de descumprimento de preceito fundamental no sistema contemporâneo de controle de constitucionalidade das leis.

## **1. Argüição de descumprimento de preceito fundamental e o sistema de controle de constitucionalidade**

O sistema de controle de constitucionalidade das leis apresenta dimensões concreta e abstrata. A experiência constitucional brasileira recepcionou o sistema misto, compreendendo as duas possibilidades.

Trata-se de um sistema mais complexo e sofisticado, mediante o qual a fiscali-

zação dos atos emanados dos poderes públicos redundava na produção de efeitos de natureza individual e *erga omnes*. Destarte, convivem em nosso sistema dimensões de controle abstrato e de controle concreto.

Em consonância com a Constituição, o controle abstrato de normas incide sobre lei ou ato normativo federal ou estadual. Apesar disso, tais conceitos foram restringidos pela jurisprudência tão-somente a atos primários que, vale dizer, decorrem diretamente da Constituição.<sup>2</sup> Outrossim, a extensão do controle abstrato tem abarcado leis e atos de natureza similar, tais como os regimentos internos dos tribunais, das casas legislativas, medidas provisórias, dentre outros.

Entre as várias inovações ao controle abstrato de constitucionalidade trazidas pela argüição de descumprimento de preceito fundamental, destaca-se a fiscalização dos atos que não possuem revestimento formal de Lei e nem sejam dotados dos atributos de generalidade e abstração, incluindo aqueles emanados das entidades coletivas municipais, bem como de atos normativos anteriores à Constituição.

Dessa forma, afasta-se qualquer interpretação de natureza restritiva incidente nos atos passíveis de controle pela argüição de descumprimento de preceito

1. É interessante notar que a argüição de descumprimento de preceito fundamental, conforme o projeto aprovado pelo Congresso Nacional, conferia ao cidadão legitimidade para provocar diretamente o Supremo Tribunal Federal em hipótese de ameaça ou lesão a preceito fundamental decorrente da Constituição. No entanto, tal dispositivo, constante no art. 2º, II da Lei nº 9.882/99, foi vetado pelo Presidente da República sob alegação de contrariedade ao interesse público, tendo em vista o comprometimento adicional da capacidade funcional do Supremo Tribunal Federal.

2. Cf. BASTOS, Celso Ribeiro e VARGAS, Alexys Galias de Souza. "Argüição de descumprimento de preceito fundamental". *Revista de direito constitucional e internacional*, nº 30, São Paulo, jan.-mar./2000, p. 69-77.

fundamental, tal qual se operou em relação à ação direta de inconstitucionalidade.

A arguição de descumprimento de preceito fundamental, enquanto mecanismo de defesa da Constituição, inova o cenário jurídico ao oferecer a integração entre os sistemas concreto e abstrato de constitucionalidade com eficácia *erga omnes* sobre os processos ainda em tramitação. Corolário disso, favorece a antecipação de decisões em matéria de relevância constitucional, assim como confere efetividade e coerência ao sistema.

### 1.1 A ADPF principal e incidental: natureza e previsão

Existem duas modalidades diferenciadas de arguição de descumprimento de preceito fundamental, quais sejam, a arguição de descumprimento de preceito fundamental principal e a arguição de descumprimento de preceito fundamental incidental.<sup>3</sup>

A arguição de descumprimento de preceito fundamental principal está contemplada no art. 1º da Lei nº 9.882/99. Esta espécie de arguição pode ser apresentada direta e originariamente perante o Supre-

mo Tribunal Federal, sem a necessidade de interposição de qualquer recurso anterior.<sup>4</sup>

São legitimados para a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em sua dimensão principal, os entes habilitados para o aforamento da ação direta de inconstitucionalidade.

Já a modalidade incidental da ação de arguição de descumprimento representa um mecanismo diferenciado para provocar a apreciação do Supremo Tribunal Federal acerca de controvérsia constitucional relevante que esteja sendo analisada em processo submetido a qualquer juízo ou tribunal, quando inexistir outro meio eficaz para evitar ou sanar a lesividade a preceito fundamental.<sup>5</sup>

Conforme ressalta DANIEL SARMENTO, "se o Supremo Tribunal Federal conhecer da arguição incidental, ele não vai julgar a causa, como acontecia no instituto da advocatória, de triste memória, irá tão-somente manifestar-se sobre a questão constitucional, resolvendo-a, sem decidir o caso concreto à semelhança do que já ocorre no incidente de arguição de inconstitucionalidade nos tribunais".<sup>6</sup> Lembra o mesmo autor que "diversamente

3. Nesse sentido: TAVARES, André Ramos. "Arguição de descumprimento de preceito fundamental: aspectos essenciais do instituto na Constituição e na lei". In TAVARES, André Ramos e ROTHEMBURG, Walter Claudius (Org.). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: Análises à luz da Lei nº 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001; p. 61. BERNARDES, Juliano Taveira. "Arguição de descumprimento de preceito fundamental". *Revista Jurídica Virtual*, nº 8, jan./2000. Acesso 23 jul. 2000, disponível no site <http://www.planalto.gov.br>.

4. Nesse sentido: TAVARES, André Ramos. *Op. cit.*, p. 61.

5. Cf. TAVARES, André. *Idem*, p. 73 observa que "No caso da arguição incidental, o legislador optou deliberadamente por conferir-lhe alcance mais restrito, atendo o instituto à sindicabilidade das leis ou atos normativos, da órbita federal, estadual ou municipal (incluindo os anteriores à Constituição). Só poderá haver pedido de apreciação de atos normativos, como que se configura uma redução do espectro de abrangência da arguição 'autônoma', que pode alcançar qualquer ato emanado do Poder Público".

6. SARMENTO, Daniel. "Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental" In TAVARES, André Ramos e ROTHEMBURG, Walter Claudius (Org.). *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: Análises à luz da Lei nº 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001. Cf. WALD, Arnold. *O incidente de constitucionalidade, instrumento de uma justiça rápida e eficiente*. *Revista Jurídica Virtual*, nº 7, dez./1999, disponível no site <http://www.planalto.gov.br>.

do que ocorre naquele incidente (a advocatória), aqui a decisão da controvérsia constitucional vinculará não apenas o julgamento do caso concreto que a provocou, mas também a todos os outros em que a mesma questão estiver sendo discutida".<sup>7</sup>

Nesse jaez, a arguição de descumprimento, em sua dimensão incidental, objetiva antecipar a decisão do Supremo Tribunal Federal respeitante a matéria de relevância constitucional, sem a necessidade de exaurir todas as instâncias inferiores. Evita-se, porquanto, que sejam criadas situações de incerteza jurídica a implicar no congestionamento dos tribunais, além de dar ensejo a decisões discrepantes, as quais posteriormente possam contrariar a orientação que o Supremo Tribunal Federal venha a adotar em relação a certas questões de natureza constitucional.<sup>8</sup>

Apesar das diferenças procedimentais, a doutrina vem relacionando a arguição de descumprimento de preceito fundamental em sua dimensão incidental com o recurso constitucional alemão<sup>9</sup> e o recurso de amparo espanhol.<sup>10</sup> DANIEL SARMENTO adverte que tal paralelo deve "ser visto com cautela,

em razão das diferenças marcantes entre, de um lado, o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, e, de outro, os sistemas espanhol e alemão".<sup>11</sup> De fato, tanto na Espanha como na Alemanha, onde não há a possibilidade de controle de constitucionalidade por via incidental, os juízes e tribunais ordinários apenas podem suscitar questões de inconstitucionalidade em relação à aplicação de lei contrária à Constituição, sendo estas decididas pelas Cortes Constitucionais.<sup>12</sup>

O recurso constitucional alemão é instrumento processual destinado a assegurar a eficácia e realização dos direitos fundamentais, não só como controle à proteção dos direitos fundamentais, na qualidade de direitos subjetivos, mas também à sua proteção como partes integrantes da ordem objetiva da coletividade.<sup>13</sup>

Conforme KONRAD HESSE, "qualquer pessoa – isto é, cada titular de direitos fundamentais, com a afirmação de estar violada pelo poder público em um dos direitos fundamentais poderá propor o recurso constitucional no Tribunal Constitucional Alemão".<sup>14</sup> O recurso constitucional está apto a impugnar tão-somente atos legislativos, ad-

7. SARMENTO, Daniel. *Idem*, p. 88.

8. SARMENTO, Daniel. *Idem*, *Ibidem*.

9. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996; Conferir CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis no direito brasileiro*. 2. ed., São Paulo: RT, 2000, p. 92.

10. Cf. ENTERRÍA, Eduardo Garcia de Enterría. *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. Madrid: Cívitas, 1988, p. 121-155.

11. SARMENTO, Daniel. *Idem*, *ibidem*, p. 88.

12. Cf. SCHLAICH, Klaus. *Procéduras et techniques de protection des droits fondamentaux: Tribunal constitutionnel fédéral allemand*. In Favourea, Louis (Org.) *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*. Paris: Economica, 1981, p. 125.

13. Cf. HECK, Luis Afonso. *O tribunal constitucional federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 138 e ss.

14. HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998, p. 271 Segundo Hesse, "Não garantida está pelo artigo 19, alínea 4, da Lei Fundamental, a possibilidade de, por

ministrativos e judiciais que atinjam direitos fundamentais taxativamente previstos na Lei Fundamental. Assim, tem-se que o Tribunal Constitucional Federal estabeleceu relativa restrição ao seu objeto.<sup>15</sup>

Os pressupostos formais e o procedimento do recurso constitucional estão regulados nos §§ 90, alínea 2, 92 e seguintes, da lei sobre o Tribunal Constitucional Federal. Antes da interposição de um recurso constitucional, deve-se esgotar regularmente a via judicial. Essa prescrição contém o cunho do princípio da subsidiariedade<sup>16</sup> do recurso constitucional, que na jurisprudência ganha significado crescente.<sup>17</sup> Dessa forma, a interposição do recurso constitucional só é admissível se, uma vez esgotadas as vias ordinárias, o legitimado não conseguir eliminar a violação ao direito fundamental.<sup>18</sup>

O Tribunal Constitucional alemão poderá modelar os efeitos da decisão acerca do recurso constitucional, conferindo eficácia *erga omnes* ao ato reconhecido por inconstitucional que tenha violado direitos fundamentais dos cidadãos tanto em sua dimensão subjetiva quanto na dimensão objetiva.

Na Espanha, o recurso de amparo é um instrumento destinado a provocar a tutela da Corte Constitucional em face dos direitos fundamentais previstos entre os arts. 14 e 39 da Constituição espanhola, quando atingidos por atos do poder público, mediante provocação do cidadão, desde que exauridas as demais instâncias judiciais.<sup>19</sup>

O recurso de amparo é utilizado contra ato violador dos direitos fundamentais dos cidadãos. Quando do julgamento do referido recurso, a Corte Constitucional poderá apreciar a inconstitucionalidade de normas, emitindo decisão dotada de eficácia geral que tem o condão de eliminar o ato normativo inválido da ordem jurídica.<sup>20</sup>

De fato, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, em sua modalidade incidental, guarda algumas semelhanças com o recurso de amparo na jurisdição constitucional espanhola e com o recurso constitucional no sistema de controle de constitucionalidade germânico.<sup>21</sup>

Ademais, observa DANIEL SARMENTO que “na arguição incidental, o aspecto objetivo sobreleva, sobretudo

---

causa de uma violação de direitos fundamentais, recorrer ao Tribunal Constitucional Federal. Essa possibilidade, abre determinação, que serve especialmente à proteção dos direitos fundamentais, do artigo 93, alínea 1, número 4a, da Lei fundamental, pela qual o conteúdo do parágrafo 90 da Lei sobre o Tribunal Constitucional Federal obteve hierarquia constitucional!”.

15. Nesse sentido, HESSE, Konrad. *Op. cit.*, p. 271.

16. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. “Arguição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz.” *Revista Jurídica Virtual*. nº 13, jun./2000: Acesso: 23 jul 2000, disponível no site <http://planalto.gov.br>.

17. HESSE, Konrad. *Op. cit.*, p. 272.

18. HESSE, Konrad. *Idem, Ibidem*, p. 272.

19. Nesse sentido cf. ENTERRÍA, Eduardo Garcia. *Op. cit.*, p. 141.

20. Nesse sentido cf. SARMENTO, Daniel. *Op. cit.*, p. 89.

21. Nesse sentido cf. SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 9. ed., São Paulo: Malheiros, 1993, p. 488.

porque o incidente não pode ser provocado pelas partes do processo judicial, mas apenas pelos legitimados para o ajuizamento da ADIn, tendo em vista o veto presidencial ao inciso II do art. 2º da Lei nº 9.882/99, que outorgava a legitimidade lesada ou ameaçada pelo poder público”.

Por fim, deve-se acentuar que a arguição de descumprimento de preceito fundamental, em sua modalidade incidental, não se restringe à proteção dos direitos fundamentais. Saliente-se que na sistemática reconhecida no sistema constitucional brasileiro preceito fundamental é gênero do qual os direitos fundamentais constituem uma das espécies. Aliás, cumpre lembrar que, em sua dimensão política, a arguição de descumprimento de preceito fundamental visa desenvolver o processo de verticalização do controle de constitucionalidade das leis como forma de proteger os interesses governamentais, proporcionando, desta forma, uma eficiente restrição de medidas liminares contra o poder público.<sup>22</sup>

## **1.2 Distinção da ADPF em face das demais ações do controle abstrato de constitucionalidade**

A arguição de descumprimento em sua dupla dimensão guarda determinadas

distinções para com as demais ações do controle de constitucionalidade das leis no direito brasileiro. Não há uma equivalência ou simetria entre o antigo objeto das ações diretas e a atual arguição, já que a esfera de incidência desta engloba também a impugnação de atos concretos, o que nunca esteve inserido nas ações genéricas de controle de constitucionalidade.<sup>23</sup>

No que toca às demais ações de controle abstrato de constitucionalidade também não há qualquer confusão de objetos, a arguição de descumprimento de preceito fundamental estendeu-se a circunstâncias sujeitas à fiscalização abstrata de constitucionalidade que, no entendimento de ANDRÉ RAMOS TAVARES, “nunca estiveram no espectro daquelas ações e, assim, encontravam-se fora do alcance do controle de concentrado de constitucionalidade brasileiro”.<sup>24</sup>

A intersecção entre ação direta interventiva e arguição de descumprimento de preceito fundamental assume as feições da relação antes existente entre a ação direta genérica e a ação interventiva, visto que nesta “há referência expressa ao que a doutrina denomina por princípios sensíveis, do que resulta seu cabimento, independentemente de também ser viável o cabimento da arguição em tal hipótese”.<sup>25</sup> Ade-

22. Nesse sentido cf. ROTHEMBURG, Walter Claudius. *Op.cit.*, p.189-199.

23. TAVARES sustenta que também atos não estatais poderiam ser questionados por essa via (cf. TAVARES, André Ramos. *Op. cit.*, p. 46). Aqui cabe salientar duas situações em que parece pertinente a discussão sobre o cabimento da ADPF contra atos de particulares, cuja complexidade impede o tratamento nesse trabalho. A primeira derivada da ação de quem faz as vezes do Estado, diga-se concessionários e permissionários de serviço público. A segunda diz respeito à chamada eficácia horizontal dos direitos fundamentais, ou seja, à sua vinculação às relações jurídico privadas.

24. TAVARES, André Ramos. *Idem, ibidem*.

25. TAVARES, André Ramos. *Idem, ibidem*. Para o autor, fica demonstrado o interesse na manutenção de ambas as possibilidades, não obstante a posição refratária por parte de determinado setor da doutrina que não vislumbra a utilidade prática da existência de ambas as ações na jurisdição constitucional brasileira.

mais, a sanção imposta pela ação interventiva<sup>26</sup> não apresenta similitudes com as decorrentes do efeito da decisão em arguição de descumprimento.

### 1.3 O princípio da subsidiariedade e a ADPF

À luz do art. 4º, § 1º da Lei nº 9.882/99, caberá a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar ou sanar eventual preceito fundamental decorrente da Constituição.

É de bom alvitre acentuar que em uma “leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no direito alemão e no direito espanhol para, respectivamente, o recurso constitucional e o recurso de amparo, acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático”.<sup>27</sup>

Como se vê, faz-se necessária uma interpretação<sup>28</sup> que analise o princípio da subsidiariedade em relação ao amplo contexto da ordem constitucional a proporcionar uma otimização do instituto.

Convém ressaltar que para uma irradiação ótima da eficácia protetiva do preceito fundamental nesse processo, a dimensão objetiva ou de proteção da ordem constitucional objetiva deve prevalecer.<sup>29</sup> Nesse sentido, conforme averba GILMAR MENDES, “se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto, meio eficaz de sanar a lesão, parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata”.

Outra coisa ocorre no sistema alemão configurado originalmente para a tutela de direitos subjetivos fundamentais, no qual, em vista disso, a interposição do recurso constitucional depende de o legitimado ter exaurido os meios processuais que se demonstrem aptos para afastar a lesão ao preceito fundamental. Algo semelhante vale para o ordenamento espanhol, no qual caberá recurso de amparo tão-somente em face de ato judicial, desde “*que hayan agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía recursal*”.<sup>30</sup> Porém, para os fins de se exaurir as instâncias ordinárias, será necessária tão-somente a interposição de recursos idôneos aptos ao afastamento da ameaça de lesão a direitos fundamentais previstos na Constituição espanhola.<sup>31</sup>

26. Ver, dentre outros, CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Op. cit.*, p. 125-138.

27. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. “Arguição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz.” *Revista Jurídica Virtual*, nº 13, Brasília, jun./2000. Acesso: 19 jul. 2000.

28. Cf. TAVARES, André Ramos, *op. cit.*, p. 47. Onde para o autor “a interpretação válida da lei seria no sentido de considerar ter o legislador pretendido propiciar o cabimento da arguição também em todos os demais casos em que o descumprimento de preceito fundamental não possa ser sanado por não encontrar via adequada”.

29. Conferir no mesmo sentido: MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz*. nº 13, Brasília, junho/2000. Acesso: 26 jul. 2000.

30. ALMAGRO, José. *Justicia constitucional, comentarios a la Ley Orgánica Del Tribunal Constitucional*. 2. ed., Valencia, 1989, p. 324.

31. Cf. Neste sentido: MENDES, Gilmar Ferreira. “Arguição de descumprimento de preceito fundamental: demonstração de inexistência de outro meio eficaz.” *Revista Jurídica Virtual*, nº 13, Brasília, junho/2000. Acesso: 26 jul. 2000.

Recorde-se que há, mesmo nesses países, principalmente através da construção jurisprudencial, uma ampliação constante da utilização dos mecanismos de controle de constitucionalidade como instrumentos de tutela do ordenamento constitucional objetivo, sem, contudo, romper com o compromisso fundante desses sistemas que é o de proteger os direitos fundamentais, o que é possível graças ao reconhecimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Conseqüentemente, verifica-se uma relativa atenuação ao significado literal do princípio da subsidiariedade ou da exaustão das instâncias ordinárias<sup>32</sup> buscando-se, assim, otimização na realização dos direitos fundamentais.

No sistema de controle de constitucionalidade das leis do direito brasileiro, os entes e órgãos legitimados para a interposição da arguição de descumprimento de preceito fundamental dificilmente utilizarão tal via procedimental para a proteção de posições específicas, ressalvada a possibilidade de terceiro interessado acionar o Procurador-Geral da República para a defesa indireta de posições jurídicas definidas. Vale dizer, a admissibilidade de tal ação estará vinculada à higidez da ordem constitucional e não à defesa de situações jurídicas específicas.<sup>33</sup>

Portanto, levando-se em consideração o aspecto acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a aplicação do princípio da subsidiariedade haverá de ser interpretado tendo em vista as demais ações que objetivam a proteção da higidez da ordem constitucional objetiva. Nesse sentido, “cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, ou, ainda, a ação direta por omissão, não será admissível a arguição de descumprimento”.<sup>34</sup> Logo, não sendo os processos objetivos tradicionais aptos a solver a controvérsia constitucional relevante de forma eficaz, abre-se a possibilidade de interposição da arguição de descumprimento de preceito fundamental.<sup>35</sup>

#### 1.4 Parâmetro de controle da ADPF

A Constituição brasileira delimita o espectro de abrangência da proteção apenas aos preceitos fundamentais dela decorrentes, especificando que fundamentais são apenas aqueles de natureza eminentemente constitucional. Conforme WALTER C. ROTHEMBURG, “a Lei nº 9.882/99 fala apenas em preceito fundamental, mas a compreensão limitada a preceitos constitu-

32. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Idem*.

33. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Idem*.

34. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. *Idem*.

35. Observa curioso posicionamento de ANDRÉ RAMOS TAVARES quanto à admissibilidade da arguição de descumprimento que “para todas as espécies de arguição, poder-se-á admitir o controle de atos de particulares, quando relevante sua apreciação para os interesses da nação. É que a lei da Arguição, tanto na modalidade do *caput* quanto na modalidade constante de seu parágrafo único, apenas podem ser utilizadas para os atos estatais que violam a Constituição. Assim, resta sempre o ato particular fora desse espectro. Como referido § 1º do art. 4º deve ser compreendido dentro da sistemática da Lei, o certo será, partindo das hipóteses já trançadas pelo art. 1º, absorver outras por meio do § 4º, do art. 1º. Não se deve considerar, pois, o referido parágrafo como uma regra de exceção à do art. 1º. Se assim fosse, o § 1º do art. 4º deveria estar inserido no próprio art. 1º”. *Op. cit.*, 48.

cionais impõe-se por força de uma interpretação conforme a constituição; teria sido mais claro e fiel o legislador se seguisse o constituinte".<sup>36</sup>

Diante da dinamicidade do ordenamento jurídico, optou o constituinte acertadamente por não enumerar os preceitos fundamentais passíveis de proteção por meio da arguição de descumprimento,<sup>37</sup> pois, somente em face de uma situação concreta é que se pode auferir a fundamentalidade ou não de um preceito constitucional.

WALTER C. ROTHEMBURG adverte que "qualquer tentativa de prefiguração seria sempre parcial ou excessiva; e a restrição seria agravada pela interpretação restritiva que um rol taxativo recomenda".<sup>38</sup> Por outro lado, a escolha por parte do constituinte pela não-prefiguração<sup>39</sup> dos preceitos fundamentais passíveis de proteção, acarreta a responsabilidade por parte do operador jurídico em reconhecê-los em um *hard case*.<sup>40</sup>

Enfim, concorda-se com ANDRÉ RAMOS TAVARES no sentido de que al-

guns preceitos fundamentais plasmados no texto constitucional já oferecem relativo conteúdo à expressão.<sup>41</sup> Nesse contexto, podem-se apontar as cláusulas pétreas, os princípios sensíveis e os princípios fundamentais objetivos constantes do catálogo do art. 3º da Constituição Federal.

## 2. Objeto da ADPF

A arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objeto os atos do poder público, incluindo os anteriores à Constituição. Tais atos podem ser oriundos da União, dos Estados, dos Municípios e, inclusive, do Distrito Federal. Ou seja, no que concerne ao objeto da arguição de descumprimento, o legislador não operou nenhuma restrição em relação às esferas de atuação do Poder Público.

Não obstante a arguição de descumprimento de preceito fundamental pudesse prestar-se à fiscalização de qualquer ato violador aos preceitos fundamentais decorrentes da Constituição, decerto é que houve um redimensionamento legal dessa concepção.<sup>42</sup>

36. ROTHEMBURG, Walter Claudius. *Op. cit.*, p. 212.

37. A respeito deste ponto, CLÈVE, Clémerson Merlin; DIAS, Cibele Fernandes. "Arguição de descumprimento de preceito fundamental". In BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JUNIOR, Odilon (Coord.). *Novos rumos para a autonomia municipal*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 2000. Para quem, os preceitos fundamentais são aquelas normas constitucionais que garantem a identidade da Constituição. Afirmam que as cláusulas pétreas, mormente as consignadas no art. 60, § 4º, são preceitos fundamentais.

38. ROTHEMBURG, Walter Claudius. *Op. cit.*, p. 212.

39. No mesmo sentido ROTHEMBURG, Walter Claudius. *Idem, ibidem*. Demonstra que "se o próprio constituinte não elencou, não seria dado ao legislador operar uma – então indevida – catalogação".

40. Cf. TAVARES, André Ramos. *Tribunal e jurisdição constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

41. TAVARES, André Ramos. *Tratado da arguição de descumprimento de preceito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2001; no mesmo sentido ROTHEMBURG, Walter Claudius. *Op. cit.*, p. 213.

42. Nesse sentido: TAVARES, André Ramos. *Op. cit.*, p. 62.

Nesse sentido, constata-se que a arguição de descumprimento de preceito fundamental será reconhecida apenas quando a contrariedade ao descumprimento for consequência de ato do Poder Público.

Portanto, quanto ao objeto admissível à arguição de descumprimento, a única ressalva a ser apontada é que os atos hostilizados por esse incidente defluam do Poder Público.

### 3. Legitimidade para a propositura da ADPF

São legitimados para a propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental os mesmos legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, a saber, o Presidente da República, a Mesa da Câmara dos deputados, a Mesa do Senado Federal, as Mesas das Assembleias Legislativas, os Governadores de Estado, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da OAB, partidos políticos com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Em relação à legitimidade do Governador de Estado, Assembleia Legislativa, confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional, o Supremo Tribunal Federal deverá exigir a comprovação do interesse de agir.

O Presidente da República acostou veto ao inciso II, do parágrafo único, do art. 1º, da Lei nº 9.882/99, que outorgava a possibilidade de acesso direto ao Supremo Tribunal Federal por qualquer cidadão que afirmasse ter sido diretamente lesionado em face do descumprimento de preceito fundamental decorrente da constituição.<sup>43</sup>

Por tal motivo a arguição de descumprimento de preceito fundamental distanciou-se do modelo do recurso constitucional alemão e do recurso de amparo, haja vista que ambos contemplam a possibilidade de qualquer cidadão acessar o Tribunal Constitucional ao alegar ter sido prejudicado pelo poder público nos seus direitos fundamentais.<sup>44</sup> Nesses sistemas, o controle de constitucionalidade é acima de tudo uma garantia dos direitos fundamentais, que se realiza pela atribuição de legitimidade ativa àquele que é o titular por excelência dos direitos fundamentais e a vítima primeira das suas lesões.

É possível sustentar, portanto, que, ao contemplar a possibilidade de participação direta de qualquer cidadão no controle de constitucionalidade das leis e atos normativos, estar-se-ia a promover a defesa, realização e concretização constitucional, proporcionando eficácia jurídica e operatividade aos seus preceitos e convertendo sua normatividade em energia normalizadora, dando passos a mais em direção ao respeito

43. Nesse sentido: TAVARES, André Ramos. *In Tribunal e jurisdição constitucional*. São Paulo; Celso Bastos: IBDC, 1998; GARCIA, Maria. "Arguição de descumprimento: direito do cidadão". *In Revista de direito constitucional e internacional*. V. 32, São Paulo, p. 22-23.

44. Cf. SEGADO, Francisco Fernandez. *Evolucion histórica y modelos de control constitucional*. In Vários autores. *La jurisdicción constitucional en iberoamérica*. Madrid: Dykinson, 1997, p. 81.

à cidadania e à concretização do Estado Democrático de Direito.<sup>45</sup>

Sob esse pano de fundo é que ANDRÉ RAMOS TAVARES salienta que no caso da arguição de descumprimento de preceito fundamental incidental, qualquer cidadão interessado poderá submeter questão constitucional relevante diretamente ao Supremo Tribunal Federal com fundamento em processo originário.

De acordo com o suscitado autor, o cidadão, para ser legitimado, deverá demonstrar algum interesse pessoal direto na solução da controvérsia constitucional, pois a arguição incidental surge de processos nos quais se discutem interesses de ordem subjetiva. A solução assenta-se em duplo fundamento de ordem constitucional.

Os princípios constitucionais da democracia e do acesso ao Poder Judiciário concretizam-se quando da adoção de uma ampla possibilidade de impugnação por via da arguição de descumprimento de preceito fundamental incidental.

Assim, o veto acostado à Lei nº 9.882/99, no que diz respeito à possibilidade de propositura da arguição de descumprimento de preceito fundamental por qualquer pessoa lesada ou ameaçada, “não surtiu

efeitos práticos, uma vez que a natureza da arguição incidental exige um sistema de legitimados que seja diverso daquele engendrado para ação de autônoma de arguição”.<sup>46</sup>

#### 4. Modelagem dos efeitos da decisão em ADPF

Segundo WALTER CLAUDIUS ROTHEMBURG, atribuiu-se à arguição de descumprimento de preceito fundamental a máxima efetividade possível, posto que, o julgamento da ação confere ao Supremo Tribunal Federal a obrigação de comunicar às autoridades, ou órgãos responsáveis pela prática ou omissão dos atos questionados, as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.<sup>47</sup>

Com efeito, ao fixar as condições e o modo de interpretação, poderá a Corte Constitucional aplicar as técnicas de interpretação conforme a Constituição ou de declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto.<sup>48</sup>

O Supremo Tribunal Federal adota a interpretação conforme a Constituição, restringindo o significado de uma dada expressão literal ou colmatando uma lacuna

45. Cf. Nesse sentido: GARCIA, Maria. “Arguição de descumprimento: direito do cidadão”. In *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. V. 32, São Paulo; SANCHES, Sydney. “O Supremo Tribunal Federal do Brasil na Constituição de 1988”. In *Tribunal Constitucional: legitimidade e legitimação da justiça constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 49-58.

46. TAVARES, André Ramos. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: aspectos essenciais do instituto na constituição e na lei*. Op.cit., p. 72.

47. Cf. ROTHEMBURG, Walter Claudius. Op.cit., 227.

48. GILMAR FERREIRA MENDES salienta que, na Alemanha, parte da doutrina identifica a técnica de interpretação conforme a Constituição com a da declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto (MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade. Aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 284). Em análise à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, percebe-se que as técnicas de interpretação conforme a Constituição e a declaração de inconstitucionalidade sem

contida no regramento ordinário, a fim de que a norma possa ser considerada compatível com a Constituição.<sup>49</sup>

A interpretação conforme a Constituição, na hipótese de juízo de improcedência, poderá suscitar alguns inconvenientes. Conforme CLÊMERTON MERLIN CLÈVE, no Brasil, em razão "da coisa julgada alcançar apenas a parte dispositiva e não os seus fundamentos, os juízes e tribunais podem, eventualmente, continuar aplicando a norma impugnada com os sentidos apontados como inconstitucionais".<sup>50</sup> Dessa forma, a posição do Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição, é determinante para a observância da decisão pelas demais instâncias do Poder Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal poderá conferir à decisão da arguição de descumprimento de preceito fundamental capacidade de modelagem dos seus efeitos. Tal modelagem poderá ocorrer em relação a três dimensões: (i) quanto à eficácia temporal da decisão; (ii) quanto à eficácia subjetiva da decisão; (iii) quanto à eficácia material da decisão.<sup>51</sup>

Ao decidir pelo descumprimento ou não do preceito fundamental, poderá o Supremo Tribunal Federal restringir os efeitos da declaração ou determinar a produção de efeitos a partir do seu trânsito em julgado, ou de outro momento que venha a ser fixado. A par disso, o art. 11 da Lei nº 9.882/99 refere-se à eficácia temporal dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade.<sup>52</sup>

No tocante à eficácia subjetiva, a decisão poderá alcançar uma determinada parcela de indivíduos, desde que não viole o princípio da igualdade. WALTER CLAUDIUS ROTHEMBURG argumenta que, no combate à omissão parcial, quando contemplado apenas um segmento de pessoas, a modulação dos efeitos subjetivos da decisão da arguição poderia permitir que se alcançassem apenas os indivíduos excluídos.<sup>53</sup>

Por derradeiro, quanto à eficácia material da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando as condições e o modo de interpretação do preceito fundamental.

---

*redução de texto* sofrem um processo de equivalência. Lembra CLÊMERTON MERLIN CLÈVE, que a "Colenda Corte já teve oportunidade de proferir em algumas ocasiões decisões de mérito declarando a inconstitucionalidade sem redução de texto. Teve igualmente, oportunidade de conceder medida cautelar requerida em ação direta de inconstitucionalidade fazendo uso da técnica" (CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Op. cit.*, p. 267 e 269). Portanto, pode-se concluir que seria arriscado afirmar-se com "segurança se, na jurisprudência do Supremo Tribunal, a interpretação conforme a Constituição há de ser, sempre, equiparada a uma declaração de nulidade sem redução de texto" (MENDES, Gilmar Ferreira. *A Jurisdição Constitucional: O controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1998, p. 267; Cf. Nesse sentido CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Op. cit.*, p. 269).

49. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira. O controle incidental de normas no direito brasileiro. *RT CDCCP* 23:30-58. São Paulo, abr.-jun./1998.

50. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Op. cit.*, p. 266.

51. WALTER CLAUDIUS ROTHEMBURG fala de uma quarta dimensão referente à eficácia vinculante da decisão (Cf. ROTHEMBURG, Walter Claudius. *Op. cit.*, p. 227). No presente texto entende-se que essa dimensão encontra-se abarcada na dimensão material.

52. Cf. ROTHEMBURG, Walter Claudius. *Idem*, p. 228.

53. Cf. ROTHEMBURG, Walter Claudius. *Idem, ibidem*.

A Lei nº 9.882/99 permitiu ao Supremo Tribunal Federal a modelagem dos efeitos da decisão desde que presentes os requisitos formal e material. Pelo primeiro, a lei exige que o Supremo Tribunal Federal tome sua decisão de alteração dos efeitos por maioria de dois terços dos membros do Tribunal; pelo segundo, exige-se a presença de razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social.<sup>54</sup>

## Considerações finais

Em síntese, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, enquanto mecanismo de defesa da Constituição, inova o cenário jurídico ao oferecer a integração entre os sistemas concreto e abstrato de constitucionalidade com eficácia *erga omnes* sobre os processos ainda em tramitação. Corolário disso, favorece a antecipação de decisões em matéria de relevância constitucional, assim como confere efetividade e coerência ao sistema.

Contudo, cumpre lembrar que, em sua dimensão política, a arguição de descumprimento de preceito fundamental visa desenvolver o processo de verticalização do controle de constitucionalidade das leis como forma de proteger os interesses governamentais, proporcionando, desta forma, uma eficiente restrição de medidas liminares contra o Poder Público.

No entanto, a arguição de descumprimento de preceito fundamental poderá

representar mecanismo adequado para a proteção da Constituição ao possibilitar o controle de constitucionalidade de normas municipais, infralegais e anteriores à Constituição. Para isso, a jurisprudência deverá explorar suas potencialidades ao adotar posturas progressistas favoráveis à plena realização da Constituição.

De mais a mais, a atividade dos operadores jurídicos será essencial para a efetividade deste mecanismo de concretização constitucional. Com a defesa de teses progressistas, articuladas, ousadas e, sobretudo, com a produção teórica a respeito do controle de constitucionalidade e de seus fins, poderão contribuir para a formação de uma cultura jurídica propícia à defesa dos preceitos e direitos fundamentais plasmados na Constituição de 1988.

## Referências bibliográficas

- ALMAGRO, José. *Justicia constitucional, comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. 2. ed., Valencia, 1989, p. 324.
- BASTOS, Celso Ribeiro e Vargas, Alexys Galias de Souza. "Arguição de descumprimento de preceito fundamental". In *Revista de direito Constitucional e internacional*, nº 30, São Paulo, jan.-mar./2000, p. 69-77.
- BERNARDES, Juliano Taveira. "Arguição de descumprimento de preceito fundamental". In *Revista Jurídica Virtual*, nº 8, jan./2000. Acesso 23 jul. 2000, disponível no site <http://www.planalto.gov.br>.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade das leis no direito brasileiro*. 2. ed., São Paulo: RT, 2000.

54. MORAES, Alexandre de. *Comentários à Lei nº 9.882/99 – Arguição de descumprimento de preceito fundamental*. In TAVARES, André Ramos e ROTHEMBURG, Walter Claudius (Org.) *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: Análise à luz da Lei nº 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 35.

- \_\_\_\_\_. e DIAS, Cibele Fernandes. "Arguição de descumprimento de preceito fundamental". In BASTOS, Evandro de Castro, BORGES JUNIOR, Odilon (Coord.). *Novos rumos para a autonomia municipal*. Rio de Janeiro: Max Limonad, 2000.
- ENTERRÍA, Eduardo García de. *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. Madrid: Cívitas, 1988.
- GARCIA, Maria. "Arguição de Descumprimento: Direito do Cidadão". In *Revista de direito constitucional e internacional*. V. 32, São Paulo.
- HECK, Luís Afonso. *O tribunal constitucional federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da jurisdição constitucional federal alemã*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.
- HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de Constitucionalidade. Aspectos jurídicos e políticos*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- \_\_\_\_\_. "O controle incidental de normas no direito brasileiro". RT CDCCP 23:30-58, São Paulo, abr.-jun./1998.
- \_\_\_\_\_. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Demonstração de Inexistência de Outro Meio Eficaz. In *Revista Jurídica Virtual*, nº 13, Brasília, jun./2000. Acesso: 19 jul./2000.
- ROTHEMBURG, Walter Claudius. "Arguição de descumprimento de preceito fundamental". In TAVARES, André Ramos e ROTHEMBURG, Walter Claudius (Org.) *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análise à luz da Lei nº 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001.
- SANCHES, Sydney. "O Supremo Tribunal Federal do Brasil na Constituição de 1988". In *Tribunal Constitucional: legitimidade e legitimação da justiça constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.
- SCHLAICH, Klaus. "Procédures et techniques de protection des droits fondamentaux: Tribunal constitutionnel fédéral allemand". In Favourea, Louis (Org.) *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux*. Paris: Economica, 1981.
- SEGADO, Francisco Fernandez. "Evolucion histórica y modelos de control constitucional". In Vários autores. *La jurisdiccion constitucional em iberoamerica*. Madrid: Dykinson, 1997.
- TAVARES, André Ramos. *Tribunal e jurisdição constitucional*. São Paulo: Celso Bastos, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Tratado da arguição de descumprimento de preceito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- \_\_\_\_\_. "Arguição de descumprimento de preceito fundamental: aspectos essenciais do instituto na Constituição e na lei". In TAVARES, André Ramos e ROTHEMBURG, Walter Claudius (Org.) *Arguição de descumprimento de preceito fundamental: análise à luz da Lei nº 9.882/99*. São Paulo: Atlas, 2001.