

# AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

Pedro Fernandes Alonso Alves Pereira<sup>1</sup>

**Resumo:** A ação declaratória de constitucionalidade, introduzida recentemente em nosso ordenamento jurídico, através da Emenda Constitucional nº. 3/93, é uma modalidade de controle concentrado, cujo objetivo primordial revela-se na confirmação da presunção de constitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal, tornando-a absoluta e insusceptível de questionamento por outras ações. Assim sendo, por meio desse típico processo objetivo, afasta-se a insegurança jurídica ou o estado de incerteza sobre a validade da norma impugnada, dissipando-se qualquer dúvida acerca de sua legitimidade, com eficácia erga omnes e efeito vinculante.

**Palavras chaves:** inconstitucionalidade, declaratória, constitucionalidade, concentrado, vinculante.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por finalidade precípua o estudo dos aspectos mais relevantes da Ação Declaratória de Constitucionalidade, com uma visão panorâmica sobre a origem, objeto e finalidade dessa modalidade de controle concentrado de constitucionalidade, bem como acerca do seu pressuposto objetivo de admissibilidade e de seus legitimados. Serão examinados, ainda, a procedibilidade da ação declaratória de constitucionalidade, a possibilidade de concessão de medida cautelar e os efeitos da decisão da ação declaratória de constitucionalidade, demonstrando-se o desfecho da procedência e da improcedência do pedido. Longe de esgotar tão ampla matéria, busca o estudo reunir informações básicas que são o esteio para uma incursão mais aprofundada no tema.

## 2. DESENVOLVIMENTO

---

<sup>1</sup> Juiz de Direito do Estado do Pernambuco

## ORIGEM, OBJETO E FINALIDADE

A Emenda Constitucional n°. 3, de 1993, introduziu em nosso ordenamento jurídico a ação declaratória de constitucionalidade.

Embora seja recente no Brasil a discussão sobre a ação declaratória de constitucionalidade, a doutrina constitucional demonstra que, muitas vezes, a representação interventiva, instituída pela Constituição de 1934 e aperfeiçoada pela Constituição de 1946, foi utilizada com a finalidade de afastar qualquer dúvida sobre a legitimidade de uma norma.

A representação interventiva era instaurada pelo Procurador-Geral da República, que, além de *custos legis*, desempenhava a função de representante judicial da União.

A Lei n°. 2.271/54<sup>2</sup> que regulamentou o instituto, assim dispunha:

Art. 1º Cabe ao Procurador Geral da República, toda vez que tiver conhecimento da existência de ato que infrinja algum dos preceitos assegurados no artigo 7º, inciso VII, da Constituição Federal, submeter o mesmo ao exame do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. Havendo representação de parte interessada, a qual deverá ser em 2 (duas) vias, o ato argüido de inconstitucionalidade será, submetido pelo Procurador Geral da República ao Supremo Tribunal Federal, dentro de 90 (noventa) dias, a partir do seu recebimento.

Art. 2º Nesse prazo, por 45 (quarenta e cinco) dias improrrogáveis, contados da comunicação da respectiva assinatura, o Procurador Geral da República ouvirá, sobre as razões da impugnação do ato, os órgãos que o tiverem elaborado, ou expedido.

Art. 3º A falta, ou retardamento, da manifestação dos órgãos em apreço, não prejudicará a observância do prazo constante do parágrafo único do artigo 1º desta Lei.

Art. 4º Aplica-se ao Supremo Tribunal Federal o rito do processo do mandado de segurança, de cuja decisão caberá embargos caso não haja unanimidade.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

---

<sup>2</sup> BRASIL, Lei n°. 2.271 de 1954. Dispõe sobre a argüição de inconstitucionalidade perante o Supremo tribunal Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legbras/>> Acesso em 18/07/2003.

Vê-se, pois, que o legislador admitia certa vinculação do Procurador-Geral, determinando que se submetesse a representação interventiva ao Supremo Tribunal Federal, sempre que provocado por terceiros, o que, àquela época, dava margem à possibilidade de emissão de parecer em contrário.

Posteriormente, foi introduzida em nosso ordenamento jurídico a denominada representação de inconstitucionalidade, através da Emenda Constitucional nº. 16/65, instituindo o controle abstrato de normas estaduais e federais, sendo necessário para que o Procurador-Geral instaurasse tal processo, a existência de controvérsia constitucional, não se exigindo, contudo, que o mesmo estivesse convencido da inconstitucionalidade da norma.

Em 1970, o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal consagrou expressamente a idéia de uma ação com caráter duplo ou ambivalente, ou seja, a representação de inconstitucionalidade destinava-se não apenas a eliminar a lei declarada inconstitucional, mas, também, a elidir controvérsias que se insturassem sobre a legitimidade de determinada norma.

É o que se pode depreender do art. 174, § 1º, do referido Regimento, *in verbis*:

Art.174. [...]§ 1º Provocado por autoridade ou por terceiro para exercitar a iniciativa prevista nesse artigo, o Procurador-Geral, entendendo improcedente a fundamentação da súplica, poderá encaminhá-la, porém, em sentido contrário.

Diante do desenvolvimento do controle abstrato de normas como processo de natureza dúplice ou ambivalente, salienta GILMAR FERREIRA MENDES<sup>3</sup>:

Se o Procurador-Geral estivesse convencido da inconstitucionalidade, poderia provocar o Supremo Tribunal Federal para a declaração de inconstitucionalidade. Se, ao revés, estivesse convicto da legitimidade da norma, então

---

<sup>3</sup> MENDES e MARTINS, 1996, p. 78.

poderia instaurar o controle abstrato com a finalidade de ver confirmada a orientação questionada.

Daí a conclusão do eminente autor, no sentido de que, na prática distorcida do instituto da representação interventiva está o embrião da ação declaratória de constitucionalidade, atualmente, positivada no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal.

Portanto, a par de representar uma nova modalidade de controle concentrado, a ação declaratória de constitucionalidade não chega a ser uma inovação em nosso direito, pois, já estava implícita no ordenamento jurídico.

Na origem de sua implantação encontra-se o desejo do governo de constituir um instrumento eficaz para reforçar o controle concentrado de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal em detrimento do controle difuso realizado incidentalmente pelos outros juízos e tribunais, evitando decisões conflitantes em temas constitucionais.

Assim, conforme relata ARNOLDO WALD<sup>4</sup>, o surgimento da ação declaratória de constitucionalidade se deu quando, por um lado, havia projeto do Governo no sentido de reintroduzir a chamada ação avocatória no ordenamento brasileiro e, por outro, o Poder Executivo precisava encontrar um meio de evitar demandas judiciais contra o imposto sobre a transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (IPMF), criado, justamente, pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº. 3, que dizia respeito essencialmente à matéria tributária.

Diante do nítido sentimento de rejeição em relação à reedição da avocatória, coube a Ives Gandra Martins, em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, formular a primeira idéia de uma ação declaratória de constitucionalidade que respeitasse o devido processo legal e refletisse a posição do Judiciário. Em suas próprias palavras, a medida idealizada por Ives Gandra pretendia ser uma fórmula

---

<sup>4</sup> *Ibidem*. p. 23.

"para evitar mal maior", representado pela proposta de Emenda enviada ao Congresso Nacional pelo governo Collor, de autoria de Antônio Kandir.

Ao justificar o novo mecanismo processual, afirmou IVES GANDRA <sup>5</sup>:

Manifesto-me, hoje, contra a emenda constitucional que pretende reintroduzir a avocatória. Entendo, todavia, que o controle real da constitucionalidade não pode ficar apenas nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, ou contra ato ou lei maculados por vício maior no universo jurídico. Há necessidade de uma ação de contrapartida, isto é, uma ação declaratória de constitucionalidade, cuja titularidade para proposição seria de todas as pessoas elencadas no art. 103 da Constituição Federal, que cuida das ações diretas de inconstitucionalidades.

Em seguida, apontava o autor o que julgava serem as vantagens da nova ação preconizada em relação ao instituto da avocatória, as quais merecem ser lembradas:

Entre as vantagens de tal proposta sobre a avocatória, militam: a) a competência do Supremo Tribunal Federal seria originária e não decorrencial; b) os motivos para sua proposição seriam 'jurídicos' e não meramente 'políticos'; c) não haveria interferência direta nas decisões de 1ª instância suspendendo sua eficácia, mas decisão definitiva sobre a questão suscitada; d) em questões polêmicas, a uniformização far-se-ia com rapidez, ofertando-se ao cidadão e ao Estado uma interpretação definitiva.

A proposição de Ives Gandra, auxiliado em seus estudos por Gilmar Ferreira Mendes, transformou-se em objeto de proposta de Emenda Constitucional, apresentada pelo Deputado Roberto Campos.

A principal novidade do projeto dizia respeito à introdução no direito brasileiro do efeito vinculante em relação aos órgãos e agentes públicos, fortalecendo, segundo os autores das propostas, o papel do Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da Constituição, já que contribuiria para a economia e celeridade processuais, preservando a segurança jurídica.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*. p. 20.

Com algumas alterações face a proposta inicial, a redação final da Emenda nº. 3/93, que alterou os arts. 102 e 103 da Constituição Federal, assim dispôs:

Art.102. [...]

I – [...]

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; [...]

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

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Art. 103. [...]

~~§ 4.º A ação declaratória de constitucionalidade poderá ser proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados e Pelo Procurador Geral da República. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)~~

Nesse contexto, a ação declaratória de constitucionalidade surge como mais um mecanismo de controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos federais.

Embora o plenário do Supremo Tribunal Federal tenha declarado incidentalmente a aplicabilidade imediata da ação declaratória de constitucionalidade (ADC nº.1-DF), a Lei nº. 9.868, de 10 de novembro de 1999, posteriormente, passou a regular seu processo e o julgamento.

No tocante ao objeto da ação declaratória de constitucionalidade, ALEXANDRE DE MORAES (2001, p. 625) considera que, somente poderá ser objeto de ação declaratória de constitucionalidade a lei ou ato normativo de origem federal.

GILMAR FERREIRA (1996, p. 87), por sua vez, afirma ser possível que, coerente com a jurisprudência desenvolvida sob o império da Constituição de 1967/1969, preservada sob o modelo constitucional de 1988, o Supremo Tribunal

Federal venha considerar admissível tão-somente ação declaratória de constitucionalidade formulada em relação ao direito pós-constitucional.

REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI (1999, p. 249), no mesmo sentido, leciona que a citada Emenda Constitucional nº. 3/93, ao criar a ação declaratória de constitucionalidade, limitou seu universo às leis ou atos normativos federais, fato que leva ao reconhecimento de que aí não houve uma lacuna suscetível de ser completada pelo legislador ordinário, mas que o legislador constitucional houve por bem diferenciar o controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos federais e estaduais, que se realiza através da ação direta de inconstitucionalidade, daquele que realiza o controle de constitucionalidade das leis federais, através da ação declaratória de constitucionalidade.

Ensina, ainda, a referida autora, que também não poderão ser objeto desta nova modalidade de controle atos normativos pré-constitucionais e regulamentares, posto que, no primeiro caso, a colisão entre o direito pré-constitucional e a nova Constituição deverá ser resolvido através dos princípios de direito intertemporal, e não por meio de um exame de constitucionalidade, ao passo que, no segundo caso, cuida-se, na verdade, de uma questão de legalidade, e não de constitucionalidade.

Nessa acepção, não é difícil concluir que a ação declaratória de constitucionalidade tem por objeto ato normativo constitucional derivado posterior a 17.03.1993 (data em que a emenda constitucional entrou em vigor) e ato normativo primário federal posterior a 17.03.1993, até porque, o Supremo Tribunal Federal não aceita controle concentrado de ato que não seja normativo primário.

Lado outro, no caso da Ação Declaratória de Constitucionalidade, observa-se que a própria Constituição Federal limitou sua atuação apenas ao âmbito federal e, por similitude da hipótese, à própria reforma constitucional.

Sobre a possibilidade de criação de uma ação declaratória de constitucionalidade de âmbito estadual, a doutrina não é uníssona. JOSÉ AFONSO

DA SILVA (2001, p. 59) não admite tal possibilidade, por ausência de previsão constitucional, enquanto que, ALEXANDRE DE MORAES<sup>6</sup>, opinando em contrário, assevera que:

desde que seguissem o modelo federal, nada estaria a impedir que o legislador constituinte-reformador estadual criasse por emenda constitucional uma ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, em face da Constituição Estadual, a ser ajuizada no Tribunal de Justiça e tendo como co-legitimados o Governador do Estado, a Mesa da Assembléia Legislativa e o Procurador-Geral de Justiça.

Nesse sentido, conclui GILMAR FERREIRA<sup>7</sup>, *in verbis*:

Ora, tendo a Constituição de 1988 autorizado o constituinte estadual a criar a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal em face da Carta Magna estadual (CF, art. 125, § 2º) e restando evidente que tanto a representação de inconstitucionalidade, no modelo da Emenda nº 16, de 1965, e da Constituição de 1967/69, quanto a ação declaratória de constitucionalidade prevista na Emenda Constitucional nº 3, de 1993, possuem caráter dúplice ou ambivalente, parece legítimo concluir que, independentemente de qualquer autorização expressa do legislador constituinte federal, estão os Estados-membros legitimados a instituir a ação declaratória de constitucionalidade.

É que, como afirmado, na autorização para que os Estados instituíam a representação de inconstitucionalidade, resta implícita a possibilidade de criação da própria ação declaratória de constitucionalidade.

Seguindo estes ensinamentos, não vemos empecilho algum para que os Estados-Membros insiram a ação declaratória de constitucionalidade em suas Constituições Estaduais, uma vez que não há vedação constitucional, desde que, obviamente, seja mantida simetria com a Constituição Federal.

---

<sup>6</sup> MORAES, 2001, p. 624.

<sup>7</sup> GILMAR FERREIRA MENDES. O Controle de Constitucionalidade do Direito Estadual e Municipal na Constituição Federal de 1988. Brasília. Disponível em: <<http://www.geocities.com/CollegePark/>> acesso em: 15/07/2003.

A ação declaratória de constitucionalidade visa, pois, reafirmar a presunção relativa de constitucionalidade que goza toda lei ou ato normativo federal, tornando-a absoluta.

Conseqüentemente, afasta-se a insegurança jurídica ou o estado de incerteza sobre a validade de lei ou ato normativo, garantindo que sua constitucionalidade não seja questionada por outras ações.

JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>8</sup>, no que tange à finalidade da ação declaratória de constitucionalidade, preleciona:

Visa ela, pois, solucionar esse estado de controvérsia generalizado por via da coisa julgada vinculante, quer confirme as decisões proferidas, concluindo-se, em definitivo, pela inconstitucionalidade da lei, com o que se encerram os processos concretos em favor dos autores, quer reforme essas decisões com a declaração da inconstitucionalidade das leis.

ZENO VELOSO<sup>9</sup>, ao enunciar os objetivos dos instrumentos de nosso sistema concentrado de controle de constitucionalidade, acentua:

Na novel ação declaratória de constitucionalidade, o que se pretende, em nome da certeza e segurança jurídicas, é deslindar a controvérsia, tirar a dúvida, superar a polêmica em torno da constitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal.

Corroborando com estas lições, ALEXANDE DE MORAES (2001, p. 624) infere da ADC nº1-1/DF, que o objetivo principal da ação declaratória de constitucionalidade é transferir ao Supremo Tribunal Federal a decisão sobre a constitucionalidade de um dispositivo legal que esteja sendo duramente atacado por juízes e tribunais inferiores, afastando o controle difuso da constitucionalidade, posto que declarada a

---

<sup>8</sup> SILVA, 2001, p. 57.

<sup>9</sup> VELOSO, 2000, p. 281.

constitucionalidade da norma, o Judiciário e também o Executivo ficam vinculados à decisão proferida.

Além disso, ficam também impugnados um grande número de ações em que haja controvérsia constitucional em matérias de relevância para o Estado, desconstituindo-se os efeitos de decisões judiciais em processos concretos, de forma rápida e eficaz.

Assim, não há dúvida de que o principal objetivo da ADC é, ocorrendo controvérsia judicial acerca da validade de lei ou ato normativo federal, submeter desde logo a questão constitucional ao exame do Supremo Tribunal Federal, para que este a solucione de forma definitiva, dissipando-se qualquer dúvida sobre a legitimidade da norma, com eficácia *erga omnes* e, principalmente, efeito vinculante.

## **PRESSUPOSTO OBJETIVO DE ADMISSIBILIDADE**

Para que seja conhecida a ação declaratória de constitucionalidade, deverá a inicial ser instruída de documentos que demonstrem a existência de relevante controvérsia judicial.

Isto porque, não existe interesse por parte do Supremo Tribunal Federal em reafirmar a validade de lei ou ato normativo federal que não seja objeto de questionamento.

Embora não haja no texto constitucional previsão expressa sobre este requisito, o relatório do Ministro Moreira Alves, na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº. 1, demonstrou quais seriam os requisitos que necessariamente deveriam ser cumpridos para o ingresso da ação.

Em relação à controvérsia judicial o Ministro Moreira Alves assim a caracterizou <sup>10</sup>:

21. A ação declaratória de constitucionalidade não é o meio adequado para dirimir qualquer dúvida em torno da constitucionalidade da lei ou ato normativo federal, mas somente para corrigir uma situação particularmente grave de incerteza, suscetível de desencadear conflitos e de afastar, pelas suas proporções, a tranquilidade geral.

No entanto, com a promulgação da Lei nº.9.868/99, que dispõe sobre o processo de julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, o legislador ordinário assim tratou da matéria, consagrando a controvérsia judicial como requisito necessário para a propositura da ação declaratória de constitucionalidade, *in verbis*:

Art. 14. A petição inicial indicará:

[...]

III- a existência de controvérsia judicial relevante sobre aplicação da disposição objeto da ação declaratória.

[...].

Ocorre, todavia, que mesmo com a promulgação da referida Lei nº.9.868/99, não se estabeleceu critérios objetivos para que possa caracterizar-se a controvérsia, uma vez que o dispositivo supra não fixou quantas são as decisões que ensejariam tal controvérsia e autorizariam a propositura da ADC, ficando, então, ao critério subjetivo do julgador a apreciação dessa questão.

Por outro lado, não há dúvidas de ter que ser a controvérsia especificamente judicial, logo, para o ingresso da ação declaratória, deve existir julgados contestando a validade da lei.

Além disso, se a ação declaratória tiver natureza formal, isto é, se estiver contestando a validade de lei em seu aspecto formal (processo de elaboração da

---

<sup>10</sup> Voto da ADCon nº.1. *in: Moreira Alves e o Controle de Constitucionalidade no Brasil*, Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2000, p. 264.

norma), o autor deverá juntar com a petição inicial cópias dos documentos que dizem respeito ao processo legislativo de elaboração da norma.

Convém acrescentar, por oportuno, que a lei ou ato normativo federal objeto dessa ação deverá, necessariamente, ter sido promulgada após 17.03.93, data em que a Emenda Constitucional nº. 03/93 foi publicada.

## **LEGITIMADOS**

O rol de legitimados ativos para propositura da ação declaratória de constitucionalidade estatuído no § 4º do art.103 da Constituição Federal, com a redação alterada pela Emenda Constitucional nº.3/93, e no art.13 da Lei nº.9.868/99, incluía o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados e o Procurador-Geral da República, todos com legitimação ativa universal, eis que não havia necessidade de pertinência temática absoluta para pleitearem a declaração de constitucionalidade de qualquer lei ou ato normativo federal.

Na doutrina pouco se discutia a respeito dessa legitimidade, em que pese as entidades de representação da sociedade civil (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, confederação ou entidade de classe de âmbito nacional), que possuem legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade, não estivessem legitimados para propor a ação declaratória.

Havia, portanto, uma restrição severa no que se refere aos legitimados para interporem a ação declaratória de constitucionalidade e essa legitimação era em *numerus clausus*, não comportando interpretação extensiva.

Nesse sentido, a decisão do egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC nº. 2 AgR / SP<sup>11</sup>:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMAÇÃO. C.F., art. 103, § 4º. I. - A ação declaratória de constitucionalidade poderá ser proposta apenas pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados ou pelo Procurador-Geral da República. C.F., art. 103, § 4º, com a redação da EC 3/93. II. - Agravo não provido. (STF, ADCon nº. 2 AgR / SP - SÃO PAULO, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno Julgado de 07/08/1997).

Ocorre que a Emenda Constitucional n. 45/2004 conferiu nova disciplina à matéria e outorgou a todos os legitimados para a ADI a legitimidade para a propositura da ADC.

Em razão da ampliação da legitimidade, passou a vigorar em sede de ADC a análise jurisprudencial do STF referente ao instituto da pertinência temática. Portanto, em ADC, também teremos legitimados ativos universais e não universais. Estes são os mesmos da ADI.

## **PROCEDIBILIDADE DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE**

### **PROCEDIMENTO**

Num primeiro momento, declarando a imediata aplicabilidade da ação declaratória de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, através do voto do Ministro Moreira Alves na ADC nº.01/DF, estabeleceu os parâmetros para o seu julgamento até a edição da lei regulamentadora.

---

<sup>11</sup> ADCon nº. 2 AgR / SP. Disponível em: <<http://gemini.stf.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=SJUR&n=>> acesso em: 18/07/2003.

A respeito da procedibilidade da ADC, o Acórdão <sup>12</sup> publicado em 16.05.95, assim dispôs:

A Emenda Constitucional n. 3, de 1993, ao instituir a ação declaratória de constitucionalidade, já estabeleceu quais são os legitimados para propô-la e quais são os efeitos de sua decisão definitiva de mérito. Silenciou, porém, quanto aos demais aspectos processuais a serem observados com referência a essa ação. Tendo em vista, porém, que a natureza do processo relativo a essa ação é a mesma da ação direta de inconstitucionalidade, é de adotar-se a disciplina desta nesse particular, exceto no que se diferenciam pelo seu fim imediato, que é oposto - a ação direta de inconstitucionalidade visa diretamente à declaração de inconstitucionalidade do ato normativo, ao passo que a ação declaratória de constitucionalidade visa diretamente à declaração de constitucionalidade do ato normativo -, e que acarreta a impossibilidade da aplicação de toda a referida disciplina. Atento a esta diretriz, já determinei aos requerentes da presente ação - que atenderam a essa exigência - a juntada da documentação relativa ao processo legislativo da Emenda Constitucional em causa para que o Tribunal, que tem que examinar a constitucionalidade dela sob todos os seus ângulos, disponha dos elementos que dizem respeito à sua constitucionalidade formal. Por outro lado, partindo do pressuposto de que é ínsita à propositura dessa ação a demonstração, em sua inicial - com a juntada de sua comprovação - da controvérsia judicial que põe risco a presunção de constitucionalidade do ato normativo sob exame, observo que, no caso, esse requisito está devidamente preenchido, permitindo à Corte o conhecimento das alegações em favor da constitucionalidade e contra ela, e do modo como estão sendo decididas num ou noutro sentido. Não sendo indispensável, em processo objetivo, que haja legitimado passivo para contestar a ação, parece-me que só a lei poderá, para a colheita de mais alegações ( ou para o fortalecimento das já conhecidas) em favor da inconstitucionalidade do ato normativo em causa, determinar que todos os legitimados para propor ação direta de inconstitucionalidade, ou alguns deles, possam intervir no processo relativo à ação declaratória de constitucionalidade. [...] No processo da ação declaratória de constitucionalidade, por visar à preservação da presunção de constitucionalidade do ato normativo que é seu objeto, não há razão para que o Advogado-Geral da União atue como curador dessa mesma presunção. Aliás, o silêncio da Emenda constitucional nº 3 a esse respeito, não obstante tenha incluído um § 4º no art. 103 da Carta Magna, é um silêncio eloqüente, a afastar a idéia de que houve omissão, a propósito, por inadvertência. Também na ação declaratória de constitucionalidade faz-se mister o parecer do Procurador-Geral da República, como órgão do Ministério Público como *custos*

---

<sup>12</sup> ADCon nº. 1/DF (QUESTÃO DE ORDEM). Tribunal Pleno. Relator Ministro Moreira Alves, DJ 16.06.1995.

*legis* em sentido amplo. Por fim, o julgamento dessa ação declaratória, observará, por inteiramente aplicável, a disciplina do ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, inclusive quanto ao quorum para a declaração da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade do ato normativo em causa.

No final da década de 90, o processo de julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e das Ações Declaratórias de Constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal foi regulamentado pela Lei nº.9.868, de 10 de novembro de 1999.

Dessa forma, a Lei estabeleceu procedimento para a ação declaratória de constitucionalidade, seguindo os preceitos básicos fixados pelo Supremo Tribunal Federal.

A ADC será ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal e distribuída a um Ministro-Relator, a fim de que sejam analisados os pressupostos de admissibilidade, notadamente, a já mencionada existência de controvérsia judicial.

Admitido seu seguimento, procede-se, então, à oitiva do Procurador-Geral da República, que dispõe de 15 (quinze) dias para manifestar-se, nos termos do art.19<sup>13</sup>, da Lei nº. 9.868/99.

Ao contrário do que ocorre com a ADI, a lei não prevê explicitamente a intimação da autoridade que emitiu a norma, objeto de análise, para prestar informações, conquanto a jurisprudência seja favorável à manifestação dessa autoridade, que poderá, inclusive, posicionar-se em favor da lei.

Na ADC não há audiência do Advogado-Geral da União, vez que sua atuação restringe-se à defesa da validade da lei.

Neste sentido, ZENO VELOSO<sup>14</sup>, dispõe:

A nosso ver, não há necessidade de ser citado o Advogado-Geral da União. A participação deste é requerida, nas ações

---

<sup>13</sup> “Art 19. Decorrido o prazo do artigo anterior, será aberta vista ao Procurador-Geral da República, que deverá pronunciar-se no prazo de quinze dias.”

<sup>14</sup> VELOSO, 2000, p. 290.

diretas de inconstitucionalidade, para defender o ato ou o texto impugnado (CF, art. 103, § 3º), e isto porque, diante de um ataque ao preceito, atuará como curador da presunção da constitucionalidade da norma discutida (supra, n. 113). Tratando-se de ação declaratória de constitucionalidade, a presunção da legitimidade da norma é que se objetiva ratificar e confirmar.

Portanto, falta sentido lógico para a atuação do Advogado Geral da União na procedibilidade da ação declaratória de constitucionalidade, cujo objetivo é reafirmar validade da norma.

A lei preserva em seu art. 18<sup>15</sup>, a regra contida no art. 169, §2º, do Regimento Interno do STF<sup>16</sup>, no sentido de vedar a intervenção de terceiros no processo da ADC.

Por outro lado, o legislador pretendeu estabelecer inovação significativa, na ADI e na ADC, dispondo que outros titulares do direito de propositura da ação pudessem manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação, bem como pedir juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria (arts. 7º, §1º, e 18, §1º)<sup>17</sup>. Todavia, tais faculdades, bem como a figura do “Amicus Curiae”, inicialmente prevista no art. 18, §2º, do Projeto de Lei nº. 2.960/97<sup>18</sup>, foram vetados pelo anterior Presidente da República, tendo em vista eventuais prejuízos à celeridade processual.

Inovação, de fato, a referida lei trouxe ao prever a possibilidade de instrução da ação declaratória de constitucionalidade, conforme art. 20, §1º, *in verbis*:

Art 20. [...] § 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das

---

<sup>15</sup> “Art 18. Não se admitirá intervenção de terceiros no processo de ação declaratória de constitucionalidade.”

<sup>16</sup> “Art.169. [...] § 2º. Não se admitirá assistência a qualquer das partes.”

<sup>17</sup> Projeto de Lei n. 2.960/97, “Art.7º [...] §1º Os demais titulares referidos no art. 2º poderão manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação e pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria, no prazo das informações, bem como apresentar memoriais.” “Art.18 [...] §1º Os demais referidos no art.103 da Constituição Federal poderão manifestar-se, por escrito, sobre o objeto da ação declaratória de constitucionalidade no prazo de trinta dias a contar da publicação do edital a que se refere o artigo anterior, podendo apresentar memoriais ou pedir a juntada de documentos reputados úteis para o exame da matéria.”

<sup>18</sup> “Art.18 [...] § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo estabelecido no caput, a manifestação de outros órgãos e entidade”.

informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.[...].

O relator poderá, então, solicitar as diligências necessárias para o seu convencimento, a serem realizadas no prazo de 30 (trinta) dias.

Tratando-se, pois, de controle concentrado, a intenção do Supremo, obviamente, não é julgar o fato, mas compreender a amplitude da lei.

Assim, no caso de uma lei que envolva, por exemplo, matéria relacionada à biodiversidade, poderá o Supremo Tribunal Federal requisitar o laudo pericial de um biólogo.

ALEXANDRE DE MORAES<sup>19</sup>, nesse sentido, acrescenta que

a lei, ainda, autoriza o relator a solicitar informações aos Tribunais Superiores, aos Tribunais federais, e aos Tribunais estaduais em relação à aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição.

Além disso, a Lei nº. 9.868/99<sup>20</sup> não admite desistência da ação, uma vez ajuizada, seguirá o seu processamento.

## **MEDIDA CAUTELAR E SEUS EFEITOS**

O texto da Constituição Federal, com as alterações introduzidas pela Emenda nº. 3/93, diferentemente do disposto para a ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, I, “p”, da CF), não faz alusão ao cabimento de liminar na ação declaratória de constitucionalidade.

---

<sup>19</sup> MORAES, 2001, p. 627.

<sup>20</sup> “Art.16- Proposta a ação declaratória, não se admitirá desistência.”

A despeito da omissão constitucional, no julgamento da ADC nº. 4, em 11.02.1998, o Supremo Tribunal Federal acolheu a possibilidade de medida cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, conforme se verifica do acórdão, *in verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI N 9.494, DE 10.09.1997, QUE DISCIPLINA A APLICAÇÃO DA TUTELA ANTECIPADA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. MEDIDA CAUTELAR: CABIMENTO E ESPÉCIE, NA A.D.C. REQUISITOS PARA SUA CONCESSÃO. 1. Dispõe o art. 1º da Lei nº 9.494, de 10.09.1997: "Art. 1º . Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil, o disposto nos arts 5º e seu parágrafo único e art. 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 09 de junho de 1966, e nos arts. 1º , 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992." 2. Algumas instâncias ordinárias da Justiça Federal têm deferido tutela antecipada contra a Fazenda Pública, argumentando com a inconstitucionalidade de tal norma. Outras instâncias igualmente ordinárias e até uma Superior - o S.T.J. - a têm indeferido, reputando constitucional o dispositivo em questão. 3. Diante desse quadro, é admissível Ação Direta de Constitucionalidade, de que trata a 2ª parte do inciso I do art. 102 da C.F., para que o Supremo Tribunal Federal dirima a controvérsia sobre a questão prejudicial constitucional. Precedente: A.D.C. n 1. Art. 265, IV, do Código de Processo Civil. 4. As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas Ações Declaratórias de Constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzem eficácia contra todos e até efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, nos termos do art. 102, § 2º , da C.F. 5. Em Ação dessa natureza, pode a Corte conceder medida cautelar que assegure, temporariamente, tal força e eficácia à futura decisão de mérito. E assim é, mesmo sem expressa previsão constitucional de medida cautelar na A.D.C., pois o poder de acautelar é imanente ao de julgar. Precedente do S.T.F.: RTJ-76/342. 6. Há plausibilidade jurídica na arguição de constitucionalidade, constante da inicial ("fumus boni iuris"). Precedente: ADIMC - 1.576-1. 7. Está igualmente atendido o requisito do "periculum in mora", em face da alta conveniência da Administração Pública, pressionada por liminares que, apesar do disposto na norma impugnada, determinam a incorporação imediata de acréscimos de vencimentos, na folha de pagamento de grande número de servidores e até o pagamento imediato de diferenças atrasadas. E tudo sem o precatório exigido pelo art. 100 da Constituição Federal, e, ainda, sob as ameaças noticiadas na inicial e demonstradas com os documentos que a instruíram. 8. Medida cautelar deferida, em parte, por maioria de votos, para se suspender, "ex nunc", e com efeito vinculante, até o julgamento final da ação, a

concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, que tenha por pressuposto a constitucionalidade ou inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 9.494, de 10.09.97, sustando-se, igualmente "ex nunc", os efeitos futuros das decisões já proferidas, nesse sentido. (STF, ADCon nº. 4 MC / DF - DISTRITO FEDERAL, MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, j. 11/02/1998, Tribunal Pleno).

O exercício do poder geral de cautela, pelo Supremo Tribunal Federal, na opinião de SYLVIO MOTTA<sup>21</sup>,

destina-se a garantir a própria utilidade da prestação jurisdicional, a ser efetivada no processo de controle normativo abstrato, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do litígio constitucional culmine por afetar e comprometer o resultado definitivo do julgamento.

A Lei nº. 9.868/99<sup>22</sup> prevê o pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade, mas não diz muita coisa sobre a procedibilidade, determinando, apenas, que tal pedido poderá ser concedido por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal (6 ministros), observado o quorum mínimo de deliberação de 8 (oito) Ministros.

Não se exige a prévia manifestação do órgão ou autoridade que emitiu o ato normativo impugnado e da Procuradoria da República. Contudo, tem sido prática do STF, caso entenda, conveniente, ouvir a autoridade que emitiu a norma e o Ministério Público Federal.

---

<sup>21</sup> MOTTA. Legalizando a jurisprudência – breves comentários à lei nº. 9.868/99. Disponível em: <<http://www.praetorium.com.br/?section=artigos&id=60>> acesso em 16/07/2003.

<sup>22</sup> “Art 21. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade, consistente na determinação de que os juizes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processo que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo. Parágrafo único. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do *Diário Oficial* da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo o Tribunal proceder ao julgamento da ação no prazo de cento e oitenta dias, sob pena de perda de sua eficácia.”

“Art 22. A decisão sobre a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo somente será tomada se presentes na sessão pelo menos oito Ministros.”

A concessão da medida cautelar consiste na determinação aos juízes e aos Tribunais que suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo, objeto da Ação Declaratória de Constitucionalidade, até seu julgamento definitivo.

Portanto, nos termos da Lei, a decisão que concede a cautelar tem, apenas, efeito suspensivo.

O Supremo Tribunal Federal ao conceder na ADC o pedido cautelar, automaticamente, estarão suspensos os julgamentos que versarem sobre a constitucionalidade daquela lei, em tramitação no Poder Judiciário, por um prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, evitando-se julgamentos contraditórios e a formação de coisa julgada.

Ultrapassados os 180 (cento e oitenta) dias, sem que haja o julgamento da ação, a liminar perderá sua eficácia.

No entanto, entende IVES GANDRA DA SILVA MARTINS<sup>23</sup> que “o prazo poderá ser ultrapassado, renovando a Suprema Corte a eficácia do decidido, se não puder julgar em 180 dias o processo de forma definitiva”.

Além do efeito suspensivo, aponta ALEXANDRE DE MORAES<sup>24</sup>, que a liminar na ação declaratória de constitucionalidade gera “efeitos *erga omnes*, *ex nunc* e vinculantes, havendo comunicação a todos os Tribunais Superiores, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Estaduais.”

Embora não esteja expresso na Lei, a existência do efeito *erga omnes* resulta do alcance da suspensão do julgamento da lei, objeto de impugnação, para toda sociedade.

Por óbvio, o efeito vinculante decorre da impossibilidade de julgamento da norma impugnada, via ação direta de constitucionalidade, por instâncias inferiores.

---

<sup>23</sup> MARTINS, 2001, p.283.

<sup>24</sup> MORAES, 2001, p. 629.

Sobre a abrangência da vinculação, aliás, afirma ALEXANDRE DE MORAES<sup>25</sup>

[...] uma vez concedida a liminar em ação declaratória de constitucionalidade, não haverá mais possibilidade do afastamento, por inconstitucionalidade, da incidência da lei ou ato normativo federal por parte dos demais órgãos do Poder Judiciário ou por parte do Executivo, que deverão submeter-se ao integral cumprimento da norma analisada liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal, em face dos efeitos vinculantes.

Entende, pois, o ilustre autor, que o efeito vinculante alcança também o Poder Executivo.

Por derradeiro, goza a cautelar de efeito prospectivo (*ex nunc*), uma vez que a lei possui em seu favor a presunção de validade.

## DOS EFEITOS DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

O art. 102, § 2º, da Constituição Federal<sup>26</sup>, acrescido pela Emenda Constitucional nº. 3/93, e o art. 28, parágrafo único, da Lei nº. 9.868/99<sup>27</sup>, preveem que as decisões declaratórias de constitucionalidade têm eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

Entende-se por efeito *erga omnes* que a decisão do Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado e abstrato da constitucionalidade, atinge a tudo e a todos, beneficiando toda a sociedade.

Assim, segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>28</sup>, a referida eficácia significa que:

---

<sup>25</sup> *op.cit.*, 2001, p. 629.

<sup>26</sup> “Art. 102 [...]§ 2.º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgão do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.”

<sup>27</sup> “Art.28 [...]Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.”

<sup>28</sup> SILVA, 2001, p. 60.

a declaração da constitucionalidade ou da inconstitucionalidade da lei se estende a todos os feitos em andamento, paralizzando-os, com o desfazimento dos efeitos das decisões neles proferidas no primeiro caso ou com a confirmação desses efeitos no segundo caso. Mas quer dizer também que o ato, dali por diante, vale na medida mesma da declaração proferida na ação declaratória de constitucionalidade, ou seja, é constitucional, sem possibilidade de qualquer outra declaração em contrário, ou inconstitucional, com o que se apaga de vez sua eficácia no ordenamento jurídico.

Estabelece o art. 24 da Lei nº. 9.868/99, *in verbis*:

Art 24. Proclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória.

Infere-se, pois, do citado dispositivo, que, o Supremo Tribunal Federal ao proclamar a constitucionalidade de uma lei impugnada, deverá julgar procedente eventual ADC proposta e improcedente a ADI, invertendo o julgamento, caso proclame a inconstitucionalidade.

No entanto, no caso de declaração de constitucionalidade da lei, a doutrina diverge sobre a possibilidade dessa norma vir a ser posteriormente declarada inconstitucional.

ALEXANDRE DE MORAES<sup>29</sup> considera que,

declarada a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal em ação declaratória, não há possibilidade de nova análise contestatória, da matéria, sob a alegação de existência de novos argumentos que ensejariam uma nova interpretação no sentido de sua inconstitucionalidade.

E acrescenta:

o motivo impeditivo dessa nova análise decorre do fato do Supremo Tribunal Federal, como já visto anteriormente, quando analisa concentradamente a constitucionalidade das leis e atos

---

<sup>29</sup> MORAES, 2001, p. 630.

normativos, não estar vinculado a causa de pedir, tendo, pois, cognição plena da matéria, examinando e esgotando todos os seus aspectos de constitucionalidade.

GILMAR FERREIRA MENDES<sup>30</sup>, por sua vez, embora entenda que, do prisma estritamente processual, a eficácia geral obsta, em primeiro plano, que a questão seja submetida uma vez mais ao Supremo Tribunal Federal, admite a possibilidade de nova discussão acerca da constitucionalidade da norma, afirmando que:

Também entre nós se reconhece, tal como ensinado por Liebman com arrimo em Savigny, que as sentenças contêm implicitamente a cláusula rebus sic stantibus, de modo que as alterações posteriores que alterem a realidade normativa, bem como eventual modificação da orientação jurídica sobre a matéria, podem tornar inconstitucional norma anteriormente considerada legítima (inconstitucionalidade superveniente). Daí parecer-nos plenamente legítimo que se suscite perante o Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade de norma já declarada constitucional, em ação direta ou em ação declaratória de constitucionalidade.

Outro aspecto inovador introduzido pela Emenda Constitucional nº. 3/93, foi atribuir à sentença declaratória de constitucionalidade o efeito vinculante.

Posteriormente, sem que haja previsão constitucional, a Lei nº. 9.868/99, em seu art. 28, parágrafo único, estendeu igualmente à ação direta de inconstitucionalidade os efeitos vinculantes da ação declaratória:

Art.28 [...]Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

---

<sup>30</sup> MENDES e MARTINS, 2001, p.332.

Segundo o Ministro Moreira Alves, em manifestação no julgamento da ADC nº.01/DF<sup>31</sup>, resultam da força vinculante da ação declaratória de constitucionalidade as seguintes conseqüências:

a) Se os demais órgãos do Poder Judiciário, nos casos concretos sob seu julgamento, não respeitarem a decisão prolatada nessa ação, a parte prejudicada poderá valer-se do instituto da reclamação para o Supremo Tribunal Federal, a fim de que se garanta a autoridade dessa decisão; e b) essa decisão (e isso se restringe ao dispositivo dela, não abrangendo – como sucede na Alemanha - os seus fundamentos determinantes, até porque a Emenda Constitucional 3 só atribuiu efeito vinculante à própria decisão definitiva de mérito) alcança os atos normativos de igual conteúdo daquele que se deu origem a ela, mas que não foi objeto, para o fim de, independentemente de nova ação, serem aos atos normativos emanados dos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo, uma vez que ela não alcança os atos editados pelo Poder Legislativo.

O efeito vinculante provoca, pois, unidade de entendimento e ações dos órgãos do Judiciário e do Executivo, fortalecendo a segurança jurídica e a estabilidade das decisões.

Assim, mesmo entendendo de modo diverso, ficam esses órgãos obrigados a aplicá-la.

Outra questão relevante que divide a doutrina é a possibilidade da decisão proferida vincular ou não o próprio Supremo Tribunal Federal.

Sobre essa indagação, posiciona-se JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>32</sup>:

A questão é processual e se resolve com a teoria da coisa julgada material oponível a todos os órgãos judiciários, inclusive o que proferiu a decisão. Logo o STF não poderá conhecer de processo em que se pretenda algo contrário à sua declaração, nem mesmo em ação rescisória, incabível na espécie. Ele fica

---

<sup>31</sup> ADCon nº. 1/DF (QUESTÃO DE ORDEM). Tribunal Pleno. Relator Ministro Moreira Alves, DJ 16.06.1995.

<sup>32</sup> SILVA, 2001, p. 61.

jungido à sua decisão, devendo seguir a mesma linha ainda quando se trate de julgamento de constitucionalidade incidental pelo plenário.

ZENO VELOSO<sup>33</sup>, em sentido contrário, assevera:

Entendemos que o efeito vinculante não se estende ao próprio Supremo Tribunal Federal. Uma revisão da decisão pode – e deve – ser admitida, se, futuramente, as razões e fundamentos jurídicos que justificaram a sentença tiverem mudado. Vincular o STF à decisão tomada num determinado momento é congelar um entendimento e uma interpretação que podem não ser mais pertinentes, razoáveis, e defensáveis numa outra circunstância, já que o direito, com o tempo e a vida, não pára; ao contrário, está em permanente envolver, conforme as contingências históricas e o processo social.

Observa, ainda, esse autor, que,

dado o efeito vinculante da sentença, a não obediência de qualquer tribunal à decisão tomada pelo STF, tanto declarando a constitucionalidade da lei ou do ato normativo quanto reconhecendo a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo, pode ser atacada por meio dos recursos previstos na lei processual, como por via de reclamação ao STF, para que este garanta a autoridade de sua decisão.

Nesse sentido, GILMAR FERREIRA MENDES<sup>34</sup> ressalta que

a fórmula adotada pela Emenda n. 3, de 1993, parece excluir também o Supremo Tribunal Federal do âmbito de aplicação do efeito vinculante”, tendo em vista a expressa referência ao efeito vinculante em relação “aos demais órgãos do Poder Judiciário.

Não é difícil concluir, por conseguinte, que inexistente uma auto-vinculação por parte do STF.

Evidentemente, o efeito vinculante, não se projeta ao Poder Legislativo, que pode alterar ou revogar a lei.

---

<sup>33</sup> VELOSO, 2000, p.283.

<sup>34</sup> MENDES e MARTINS, 2001, p.342.

Outra consequência da declaração de constitucionalidade da lei é o chamado efeito *ex tunc*, ou retroativo. Significa, pois, a retroatividade da decisão à data de vigência da lei.

Assim, declarada a constitucionalidade de uma lei federal, não há motivos para se conferir efeito prospectivo à decisão, já que a lei goza de presunção de validade, desde sua origem.

Entretanto, se a ação declaratória de constitucionalidade for julgada improcedente, declarando-se a norma inconstitucional, poderá o Supremo Tribunal Federal, consoante o disposto no art. 27 da Lei nº. 9.868/99<sup>35</sup>, conferir à decisão efeito prospectivo (*ex nunc*), tendo em vista razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social.

Demais disso, ALEXANDRE DE MORAES<sup>36</sup> aponta duas outras possibilidades, a saber:

A primeira ocorrerá quando o Supremo julgar parcialmente procedente a norma, significando, pois, que a declarou constitucional em parte, devendo o restante da norma, declarada inconstitucional, retirar-se do ordenamento jurídico *ex tunc*. A segunda, quando o Tribunal, julgando procedente a ação, declarar a constitucionalidade da norma, desde que interpretada de determinada maneira – interpretação conforme à constituição – tornando aquela interpretação vinculante para os demais órgãos judiciais e para as autoridades administrativas em geral.

Por fim, cumpre salientar que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, não admite recurso,

---

<sup>35</sup> “Art 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

<sup>36</sup> MORAES, 2001, p. 630.

salvo embargos declaratórios, não podendo, igualmente, ser objeto de ação rescisória<sup>37</sup>.

A irrecurribilidade, bem como a irrecindibilidade das decisões proferidas pelo STF, harmonizam-se com os princípios da economia processual e da segurança jurídica.

### **3. CONCLUSÃO**

A Ação Declaratória de Constitucionalidade surge, em nosso ordenamento jurídico, através da Emenda Constitucional nº. 3/93, muito embora, demonstre a doutrina constitucional que a representação interventiva, instituída pela Constituição de 1934, já era utilizada com a finalidade de afastar qualquer dúvida sobre a legitimidade de uma norma, pretendendo, pois, eliminar a controvérsia sobre a constitucionalidade de uma lei ou ato normativo federal.

Para que seja conhecida a ação declaratória de constitucionalidade, deverá ser demonstrada na inicial a existência de relevante controvérsia judicial, ficando, contudo, a cargo do Supremo Tribunal Federal a análise subjetiva do referido requisito, uma vez que a Lei nº. 9.868/99, que regulamentou o procedimento da ADC, não fixou quantas seriam as decisões que ensejariam tal controvérsia.

A legitimidade para propositura da ADC é a mesma da ADI. Ou seja, os legitimados do art. 103, da CR/88. Porém, é importante deixar consignado que, de 1993 a 2004, a legitimidade ativa da ADC era apenas do Presidente da República, Mesa da Câmara, Mesa do Senado e Procurador-Geral da República. Somente com o advento da EC nº 45/04 é que a legitimidade foi ampliada para todos os legitimados da ADI. Com isso, até 2004 não havia a necessidade de analisar a pertinência

---

<sup>37</sup> “Art 26. A decisão que declara a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo em ação direta ou em ação declaratória é irrecorrível, ressalvada a interposição de embargos declaratórios, não podendo, igualmente, ser objeto de ação rescisória.”

temática, pois todos os legitimados ativos eram universais. Acontece que, com a ampliação da legitimidade, passa, portanto, a vigorar em sede de ADC a análise jurisprudencial do STF referente ao instituto da pertinência temática. Portanto, em ADC, também teremos legitimados ativos universais e não universais. Estes são os mesmos da ADI.

Embora a referida Emenda Constitucional nº. 3/93, não tenha previsto a possibilidade de concessão de medida cautelar em sede de ação declaratória, no julgamento da ADC nº. 4, de 11.02.1998, o STF acolheu tal possibilidade, havendo hodiernamente disposição na Lei nº. 9.868/99, observando-se, para tanto, decisão por maioria absoluta dos membros do STF (6 Ministros), e quorum mínimo de deliberação de 8 (oito) Ministros.

As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo STF, nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo e, ainda, efeito retroativo, nos casos de declaração de constitucionalidade, ressalvados os casos em que o Supremo declarar a norma inconstitucional, ocasião em que, verificando excepcional interesse social ou razões de segurança jurídica, poderá conferir à decisão efeito prospectivo.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

ALVES, Rubem. *Filosofia da ciência: introdução ao jogo e suas regras*. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS (ABNT). *Referências bibliográficas*: NBR6023. São Paulo: ABNT, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS (ABNT). *Referências bibliográficas*: NBR14724. São Paulo: ABNT, 2002.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS E TÉCNICAS (ABNT). *Referências bibliográficas*: NBR10520. São Paulo: ABNT, 2002.

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

BRASIL, Lei nº. 2.271 de 1954. Dispõe sobre a arguição de inconstitucionalidade perante o Supremo tribunal Federal. Disponível em: <<http://wwwt.senado.gov.br/>> Acesso em 18/07/2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADCon nº. 1 Questão de Ordem / DF - Distrito Federal, Relator: Ministro Moreira Alves, 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADCon nº. 01/ DF - Distrito Federal, Relator: Ministro Moreira Alves, 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADCon nº. 2 AgR / SP - São Paulo, Relator: Ministro Carlos Velloso, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADCon nº. 4 MC / DF - Distrito Federal, Relator: Ministro Sydney Sanches, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn 645 MC / DF - Distrito Federal, Relator: Ministro Ilmar Galvão, 1991.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional Didático*. 8.ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CASTILHO, Maria Augusta de. *Roteiro para elaboração de monografia em Ciências Jurídicas*. São Paulo: Sugestões Literárias, 2000.

DELFIN, Ricardo Alessi. *Ação Declaratória de Constitucionalidade e os Princípios Constitucionais do Processo*. 1.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. Tradução de Gilson César Cardoso de Souza. 2.ed. São Paulo: Perspectiva, 1985.

FERRARI, Regina Maria Macedo Neri. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*. 3.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HENRIQUES, Antonio, MEDEIROS, João Bosco. *Monografia no curso de direito*. São Paulo: Atlas, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Moreira Alves e o Controle de Constitucionalidade no Brasil*. 1. ed., São Paulo: Celso Bastos, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. *O Controle de Constitucionalidade do Direito Estadual e Municipal na Constituição Federal de 1988*. Brasília. Disponível em: <<http://www.geocities.com/CollegePark/>> acesso em: 15/07/2003.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. "Curso de Direito Constitucional." - 9. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2014.

MORAES , Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

MOTTA, Sylvio. *Legalizando a jurisprudência – breves comentários à lei n°. 9.868/99*. Disponível em: <<http://www.praetorium.com.br/?section=artigos&id=60>> acesso em 16/07/2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19.ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA MARTINS, Ives Gandra & Mendes, Gilmar F. (orgs.). *Ação Declaratória de Constitucionalidade*. 1.ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

SILVA MARTINS, Ives Gandra & Mendes, Gilmar Ferreira. *Controle Concentrado de Constitucionalidade – Comentários à Lei n. 91868, de 10-11-1999* . 1.ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

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