

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE DIREITO PROFESSOR JACY DE ASSIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUIZ FELIPE NOGUEIRA CEZAR

**REFLEXÕES ACERCA DA NATUREZA DÚPLICE DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DA AÇÃO
DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE**

Uberlândia

2018

LUIZ FELIPE NOGUEIRA CEZAR

REFLEXÕES ACERCA DA NATUREZA DÚPLICE DA
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DA AÇÃO
DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

Monografia apresentada como requisito para a
obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade
de Direito Professor Jacy de Assis.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges.

Uberlândia

2018

RESUMO

O presente trabalho possui o desiderato de analisar a ideia da natureza dúplice da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, uma vez que a ambivalência das referidas ações vem sendo difundida e defendida pela maioria da doutrina e jurisprudência. Essa ideia surgiu com a Emenda Constitucional nº 3/93 e foi intensificada com o advento da Lei 9.868/99. Baseia-se na equivalência entre as ações, uma vez que ambas são julgadas pelo mesmo órgão (o Supremo Tribunal Federal) e têm como núcleo a mesma questão, a compatibilidade de lei ou ato normativo com a Constituição Federal. No entanto, nota-se que, a despeito do que alega a doutrina majoritária e a jurisprudência predominante, não se pode reconhecer o caráter absoluto de intercambialidade das ações. Por isso, faz-se necessária a reflexão acerca das diferenças entre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade, para que, posteriormente, seja possível identificar em que medida elas possuem natureza dúplice e efeitos intercambiáveis. Realizou-se, para tanto, um estudo comparativo das características intrínsecas das supracitadas ações, tendo sido utilizado vasto material científico, desde livros doutrinários a revistas jurídicas e produções jurisprudenciais. A tese defendida é de que as referidas ações não possuem natureza dúplice sempre, mas apenas em situações específicas, de maneira que seria impreciso tratá-las como ambivalentes.

Palavras-Chave: Controle de constitucionalidade. Ação direta de inconstitucionalidade. Ação declaratória de constitucionalidade. Natureza dúplice.

ABSTRACT

This paperwork's intent is to analyze the double nature of the direct action of unconstitutionality and the declaratory action of constitutionality, as this thesis is being spread and defended by most auctors and jurisprudence. This theory emerged with the 3th Constitutional Amendment of the Brazilian Federal Constitution, in 1993, and it was intensified with the arise of the Law n. 9.868/99. It is sustained by the equivalency of the actions, as they are both judged by the same court (the Federal Supreme Court) and face the same question, the compatibility of laws or normative acts with the Federal Constitution. However, observation shows that, in despite of what the most doctrines and jurisprudence defend, it is not possible to recognize the absolut character of ambivalency of the actions. Therefore, it becomes necessary to study the differences between the direct action of unconstitutionality and the declaratory action of constitutionality, so that, afterwards, will be possible to identify in which measure they have a double nature and interchangeable effects. A comparative study of the intrinsic characteristics of the mentioned actions was developed, thereunto several cientific materials were used, such as doctrinary books, juridic magazines and jurisprudential productions. The thesis presented is that these actions do not have a double nature always, but only in some specific situations, so it is imprecise to treat them as ambivalent actions.

Keywords: Constitutionality control. Direct action of unconstitutionality. Declaratory action of constitutionality. Double nature.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE	9
1.1. Linhas Gerais.....	9
1.2. Planos de Análise da Norma Jurídica.....	9
1.3. Controle de constitucionalidade na Constituição de 1988.....	11
2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE.....	14
2.1. A Ação Direta de Inconstitucionalidade.....	14
2.1.1. Legitimação	14
2.1.2. Objeto	15
2.1.3. Processo e Julgamento.....	16
2.1.4. Efeitos da decisão	20
2.1.4.1. Limites objetivos da coisa julgada e efeitos objetivos da decisão.....	20
2.1.4.2. Limites subjetivos da coisa julgada e efeitos subjetivos da decisão.....	22
2.2. A Ação Declaratória de Constitucionalidade	23
2.2.1. Legitimados	24
2.2.2. Objeto	25
2.2.3. Processo e julgamento	26
2.2.4. Efeitos da decisão	29
2.2.4.1. Limites objetivos da coisa julgada e efeitos objetivos da decisão.....	29
2.2.4.2. Limites subjetivos da coisa julgada e efeitos subjetivos da decisão.....	30
2.3. Principais diferenças entre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade	30
3. A NATUREZA DÚPLICE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE.....	32

3.1. Apontamentos preliminares.....	32
3.2. Análise das diferenças	37
3.2.1. Objeto da ação	37
3.2.2. Comprovação de controvérsia judicial relevante	37
3.2.3. Manifestação do Advogado-Geral da União	39
3.3. Um caso paramétrico	41
3.4. Considerações finais acerca da natureza dúplice.....	42
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS	46

INTRODUÇÃO

Busca-se discutir a natureza dúplici da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), com foco na possível ambivalência entre elas, isto é, na ideia de que uma seria o oposto da outra e, nesse diapasão, compreender se as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em decorrência delas produziram, de fato, efeitos intercambiáveis, de modo que a improcedência de uma das ações em questão representaria a procedência da outra, em consonância com o disposto no art. 24 da lei 9.868/99, abaixo transcrito:

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.

A ideia do caráter duplo das referidas ações surgiu a partir da EC n. 3/93, que, ao instaurar a ação declaratória de constitucionalidade, previu, pela primeira vez, efeito à declaração de constitucionalidade (visto que, a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade não produzia qualquer efeito) e dispôs que as decisões definitivas de mérito na referida ação produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante. Tal ideia tornou-se ainda mais forte com o advento da lei 9.868/99, que estabeleceu, em seu artigo 24, que, proclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ou procedente eventual ação declaratória de constitucionalidade, e que, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta de inconstitucionalidade ou improcedente eventual ação declaratória, e, em seu artigo 28, parágrafo único, que a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade terá eficácia contra todos e efeito vinculante, confira-se:

Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

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.

Uma primeira leitura dos referidos artigos leva a crer que a declaração de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade possuirá efeito vinculante, independentemente da ação ajuizada e de sua procedência ou improcedência.

A jurisprudência e a doutrina majoritária têm afirmado, sem se deter profundamente na análise desta questão, a existência do caráter ambivalente das referidas ações, fundamentando-se na premissa (incompleta) de que em ambas as ações um mesmo órgão, o Supremo Tribunal Federal, manifesta-se sobre uma mesma questão, a constitucionalidade ou não da lei ou ato normativo impugnado.

Afinal, a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade possuem natureza dúplice? Nessas sedes, os efeitos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal são, de fato, intercambiáveis? A improcedência de uma dessas ações representa absolutamente, na forma do art. 24 da lei 9.868/99, a procedência da outra? As referidas ações realmente são ambivalentes?

Um estudo a respeito do controle de constitucionalidade brasileiro, seguido de uma investigação comparativa das características intrínsecas da ADI e da ADC, somado ao exame do problema sob a ótica da prática do Supremo Tribunal Federal nesse estágio, levam a crer que as referidas ações não possuem natureza dúplice, nem produzem efeitos intercambiáveis sempre, de maneira que seria impreciso tratá-las como ambivalentes.

Objetiva-se demonstrar, portanto, que as diferenças inerentes às retromencionadas ações de controle não permitem admitir sua natureza dúplice de forma absoluta. Com efeito, em poucos casos concretos a improcedência de uma das ações representará a procedência da outra com efeitos equivalentes. O intercâmbio dos efeitos somente será observado mediante o atendimento de determinados parâmetros, com previsão legal. Desse modo, é apropriado afirmar que a ideia de natureza dúplice da ADI e da ADC é frágil, uma vez que não se verifica sempre, como a lei 9.868/99 sugere.

1. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

1.1. Linhas gerais

Controle de constitucionalidade é a verificação da relação imediata de compatibilidade vertical entre uma norma legal e a norma constitucional, uma vez que esta é fundamento de validade daquela. Dessa forma, extrai-se que o controle de constitucionalidade apresenta dois elementos, quais sejam, a norma legal e a norma constitucional. À norma legal dá-se o nome de objeto, haja vista que é a norma sobre a qual o controle é feito, enquanto que a norma constitucional é o parâmetro, na medida em que o controle é exercido com base nesta. Uma vez caracterizado o conflito entre as duas normas, o sistema fornece um conjunto de medidas a fim de superá-lo, restaurando a unidade ameaçada.

É exigência do controle de constitucionalidade a presença de dois pressupostos. Em primeiro lugar, a supremacia da Constituição, visto que somente quando assegurada é que se torna possível a identificação do objeto e do parâmetro. A posição hierárquica mais elevada dentro do ordenamento jurídico, que se estrutura de forma escalonada, como previu Hans Kelsen¹, demonstra ser a Constituição o fundamento de validade das demais normas. Diante dessa superioridade hierárquica, nenhuma norma poderá subsistir validamente se estiver incompatível com a Constituição. O segundo pressuposto é a rigidez constitucional, uma vez que para a Constituição configurar-se em parâmetro a norma constitucional necessita de um processo de elaboração mais complexo, se comparado às normas infraconstitucionais. Se assim não fosse, ou seja, se estivéssemos diante da flexibilidade constitucional, seria impossível a existência de uma norma inconstitucional, visto que estando as normas no mesmo nível, uma norma legal revogaria uma norma constitucional, desde que posterior e incompatível com esta.

1.2. Planos de análise da norma jurídica

As normas jurídicas devem ser analisadas em três planos distintos: o da existência, o da validade e o da eficácia.

O primeiro refere-se à existência da norma, que se verifica quando nela estão presentes os elementos constitutivos trazidos pela lei como causa para a sua incidência.

¹ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 3ªed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. 55.

Dentre esses elementos encontram-se os comuns (agente, objeto e forma), por serem indispensáveis a qualquer ato jurídico, e os específicos de determinada categoria de atos. Ausente qualquer desses elementos que constituem pressupostos materiais, o ingresso da norma no ordenamento jurídico fica impedido. Nesse sentido é inexistente uma “lei” que não tenha aprovação da casa legislativa, posto que ausente a manifestação de vontade – elemento necessário para que a lei ingresse no ordenamento jurídico.²

Presentes os elementos constitutivos da norma, pode-se afirmar inequivocamente que ela existe. Parte-se, então, para um segundo momento de apreciação da norma, que se refere ao plano da validade. Neste momento é analisada a validade da norma, aferindo-se se a norma preenche os requisitos que a lei impôs para que seja dotada de perfeição. Dessa forma, não basta que estejam presentes os elementos constitutivos que tornam a norma existente – agente, forma e objeto –, é necessário que estejam presentes os requisitos competência, forma adequada e licitude-possibilidade para que a norma seja considerada válida. Nesse sentido, para que uma lei complementar tenha validade, não é suficiente a mera manifestação de vontade através da votação do projeto de lei pelas casas legislativas. Devem-se observar os requisitos impostos para a lei complementar, como a aprovação pela maioria absoluta. A ausência de um dos requisitos torna inválida a norma, que terá como consequência a nulidade ou anulabilidade, de acordo com o maior ou menor grau da violação.³

Por mais que existente, visto que adentrou no ordenamento jurídico, a norma que contraria a Constituição é inválida, por não atender aos requisitos impostos pela norma hierarquicamente superior, estando com ela incompatível. Assim, norma inconstitucional é norma inválida.

No terceiro plano, a eficácia da norma corresponde à aptidão para produzir efeitos jurídicos. Se a norma está em *vacatio legis*, ela pode ser existente e válida, todavia, não será eficaz, uma vez que ainda não pode produzir efeitos jurídicos. Se não mais está em *vacatio legis*, pode ser existente, válida e eficaz.⁴

Como afirmado anteriormente, a inconstitucionalidade é vício aferido no plano da validade, o que, conseqüentemente, afetará o plano da eficácia. A declaração de inconstitucionalidade consiste no reconhecimento de invalidade da norma e tem como

2 KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, pp.3-12.

3 KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito... Op. Cit.* pp. 135-147

4 KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito... Op. Cit.* pp. 148-150

finalidade paralisar sua eficácia. Poderá abranger somente as partes do processo ou a todos, dependendo da modalidade de controle.

É importante observar, por fim, que a declaração de inconstitucionalidade se distingue da revogação, haja vista que esta última provém do Poder Legislativo e afeta o plano da existência, através da retirada da norma do mundo jurídico, produzindo efeito *ex nunc*. Por outro lado, a declaração de inconstitucionalidade afeta o plano da validade, é competência do Poder Judiciário e, em regra, seu efeito será *ex tunc*. Se admitíssemos que uma norma declarada inconstitucional fosse considerada como revogada, estaríamos violando um preceito fundamental do Estado, qual seja, a independência e harmonia entre os Poderes. Não é admissível que um Poder, no caso o Judiciário, torne inexistente um ato proveniente de outro Poder.

1.3. Controle de constitucionalidade na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 manteve o modelo híbrido, combinando o controle concreto-difuso com o controle abstrato-concentrado. Todavia, trouxe significativas inovações na seara do controle abstrato.

A partir da Constituição de 1988, o controle de constitucionalidade brasileiro foi se aperfeiçoando, configurando-se em um sistema altamente complexo, não sendo mais suficiente a definição simplista de tratar-se de um modelo híbrido, composto pelos controles difuso (de origem norte-americana) e concentrado (de origem austríaca).

Dentre as inovações trazidas pela ordem constitucional de 1988, podemos destacar:

a) a ampliação da legitimação ativa para propositura da ação direta de inconstitucionalidade. E, a partir da EC nº 45 /04, os mesmos configuram-se também como legitimados ativos para propor a ação declaratória de constitucionalidade (art. 103);

b) a criação da ação declaratória de constitucionalidade pela Emenda Constitucional nº 3/93, e a posterior regulamentação do processo de julgamento da referida ação e da ação direta de inconstitucionalidade, pela lei 9.868/99;

c) a introdução de mecanismos de controle de inconstitucionalidade por omissão, como a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e (art. 103, §2º) e o mandado de injunção (art. 5, LXXI);

d) a recriação da ação direta de inconstitucionalidade em âmbito estadual, denominada de representação de inconstitucionalidade (art. 125, §2º);

e) a previsão de um mecanismo de arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, §1º) e sua posterior regulamentação pela lei 9.882/99;

f) a concepção do STF como um Tribunal Constitucional, o que pode ser identificado a partir da restrição do recurso extraordinário a questões constitucionais, com a promulgação da Constituição de 1988; além da competência, advinda com a EC 45/05, atribuída a este Tribunal para limitar os recursos extraordinários às questões constitucionais que causem repercussão geral (102, §3º).

Ressalta-se que foi mantida a ação direta interventiva, instrumento de fiscalização concreta de constitucionalidade, embora em sede de ação direta, que tem como escopo a solução de um problema federativo.

Portanto, existe no Brasil o controle concreto-difuso, exercido por qualquer juiz e tribunal, e o controle abstrato-concentrado, de competência do STF, exercido mediante as seguintes ações: ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, I, *a*); ação direta de inconstitucionalidade por omissão (art. 103, §2º); ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, I, *a*); arguição de descumprimento de preceito fundamental (art. 102, §1º).

Evidencia-se que a Constituição de 1988 conferiu especial atenção ao controle abstrato-concentrado de constitucionalidade, ampliando o rol dos legitimados ativos para ajuizamento da ação direta, trazendo a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a ação declaratória de constitucionalidade (que foi introduzida na Constituição pela EC nº 3/93).

Destaca-se, outrossim, a existência do controle concentrado-principal no âmbito estadual, em que somente os Tribunais de Justiça estaduais podem aferir, abstratamente, a validade de uma lei ou ato normativo municipal ou estadual perante qualquer norma da Constituição estadual, quando do julgamento das ações diretas.

No mesmo caminho, votos dos Ministros Gilmar Ferreira Mendes e Eros Grau, na Reclamação 4335, pendente de julgamento, demonstram claramente essa tendência, ao sustentar que a decisão do STF, mesmo em sede de controle concreto-difuso, contém força normativa bastante para suspender a execução da lei, cabendo ao Senado Federal apenas conferir publicidade à suspensão já determinada pelo STF, como determina a Constituição.

No que concerne ao presente estudo – os efeitos intercambiáveis entre a ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade –, cabe destacar as inovações relativas à ampliação do rol dos legitimados para propositura da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade; o advento da ação declaratória de constitucionalidade; e a aprovação da lei 9.868/99, que regulamentou o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, que serão abordadas no próximo capítulo.

2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

2.1. A Ação Direta de Inconstitucionalidade

2.1.1. Legitimação

Uma das principais inovações trazidas pelo constituinte de 1988 foi a ampliação do rol dos legitimados ativos para propor a ação direta de inconstitucionalidade, pondo fim ao monopólio do Procurador-Geral da República. Com a atual Constituição, a referida ação pode ser deflagrada por um extenso rol de órgãos e entidades, previstos no art. 103: Presidente da República, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa da Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, Governador de Estado ou do Distrito Federal, Procurador Geral da República, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional, confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional.

O STF, entretanto, consolidou uma distinção entre os legitimados, classificando-os como universais – aqueles cujo papel institucional autoriza a propositura da ação em qualquer hipótese – e especiais – aqueles que necessitam demonstrar a *pertinência temática*, ou seja, a correlação entre as prerrogativas ou fins institucionais da entidade ou órgão legitimado para o ajuizamento da ação direta com o ato normativo objeto da ação. Os legitimados especiais são: os Governadores de Estado e do Distrito Federal, as Mesas de Assembléias Legislativas e da Câmara Legislativa distrital, a confederação sindical e entidade de classe de âmbito nacional⁵; os demais são legitimados universais. Desse modo, o Governador de Estado, por exemplo, só pode propor uma ação direta de inconstitucionalidade na defesa de interesse específico de seu Estado, e a entidade de classe, em defesa de interesse específico daquela classe. Nota-se que o STF não exigiu a pertinência temática nas ações propostas pelo Conselho Federal da OAB, podendo este, desse modo, propor ação direta de inconstitucionalidade na defesa de qualquer espécie de interesse, e não só em relação a interesse específico da classe dos advogados.

⁵ BINENBOJM, Gustavo. *A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 188.

A legitimação passiva recai sobre os órgãos ou autoridades responsáveis pela lei ou ato normativo objeto da ação, que deverão prestar informações ao relator do processo. A defesa da norma impugnada, seja federal ou o estadual, caberá ao Advogado-Geral da União, que atua como curador da norma, e não como defensor da União, devendo, por exemplo, defender a constitucionalidade de norma estadual, objeto de ação direta de inconstitucionalidade, ainda que contrarie interesses da União.⁶

Vale observar que existem, ainda, outros personagens que atuam na ação direta de inconstitucionalidade, sem, entretanto, configurarem como parte. O Procurador-Geral da República, seja ou não o autor da ação direta de inconstitucionalidade, deverá emitir parecer nas referidas ações⁷ Determinados órgãos ou entidades poderão se manifestar acerca da matéria levada a julgamento, devido à relevância da discussão e da representatividade do postulante, se assim decidir o relator do processo.⁸ Trata-se da figura do *amicus curiae*, originária do direito norteamericano.

2.1.2. Objeto

Em relação ao objeto da ação direta de inconstitucionalidade, a Constituição de 1988 manteve a previsão de que são atos impugnáveis mediante a referida ação lei e ato normativo federal ou estadual (art. 102, I,).

Nesse sentido, podem ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade: a) emendas constitucionais; b) lei complementar; c) lei ordinária; d) lei delegada; e) medida provisória; f) decretos legislativos e resoluções; g) decretos autônomos; h) legislação; i) tratados internacionais. Por outro lado, o STF tem afastado, nas seguintes hipóteses, a possibilidade de controle abstrato-concentrado: a) atos normativos secundários (decorrem de atos normativos primários e apenas estes últimos é que extraem seu fundamento de validade diretamente da Constituição); b) leis e atos de efeitos concretos (a norma impugnada por ação direta deve ser dotada de generalidade e abstração, o que não é o caso das leis e atos referidos nesse tópico); c) leis anteriores à Constituição em vigor (não podem ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade os atos normativos anteriores ao dispositivo constitucional que estaria sendo violado, por

⁶ De acordo com entendimento do STF, o Advogado-Geral da União fica dispensado de defender a constitucionalidade da norma impugnada apenas se já houver decisão do próprio STF pela inconstitucionalidade da norma, em sede de controle concreto-difuso. (STF, ADIN 1.616/ PE, Rcl. Ministro Maurício Corrêa, Brasília, 24 de maio de 2001.)

⁷ Constituição de 1988: “Art.103, §3º: Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, citará, previamente, o Advogado Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.”

⁸ Lei 9.868/99: “Art. 7, §2º: O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.”

se tratar de revogação, e não propriamente de inconstitucionalidade); d) leis revogadas (a revogação ou exaurimento dos efeitos da lei impugnada fazem com que a ação perca seu objeto, visto que tanto o dispositivo constitucional que servirá de parâmetro, como o ordenamento jurídico que figurará como objeto deverão estar em vigor.); e) lei municipal em face da Constituição Federal (não está previsto na Carta Magna)⁹; f) proposta de emenda constitucional ou projeto de lei (não cabe ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo ainda em fase de formação)¹⁰; g) súmula (não tem caráter normativo, conseqüentemente, não é passível de controle de constitucionalidade).

Portanto, nota-se que somente poderão ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade os atos normativos: a) primários e os tratados internacionais (que não integram a dicotomia primários e secundários); b) dotados de generalidade e abstração; c) federais, estaduais e distritais, quando materialmente estaduais; d) posteriores ao dispositivo constitucional vigente, que estaria sendo violado; e) e em vigor.

2.1.3. Processo e Julgamento

O processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade são determinados pela lei 9.868/99. Antes do advento da referida lei, a matéria era regida pelo Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, pela lei 4.337/64, bem como pela jurisprudência desenvolvida desde a EC n. 16.

⁹ Nesse sentido, STF, ADIN 508/MG, rel. Ministro Sydney Sanches, Brasília, 23 de maio de 2003. Ementa: “DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI OU ATO NORMATIVO MUNICIPAL, EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: CABIMENTO ADMITIDO PELA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, QUE ATRIBUI COMPETÊNCIA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA PROCESSÁ-LA E JULGÁ-LA. INADMISSIBILIDADE. 1. O ordenamento constitucional brasileiro admite Ações Diretas de Inconstitucionalidade de leis ou atos normativos municipais, em face da Constituição estadual, a serem processadas e julgadas, originariamente, pelos Tribunais de Justiça dos Estados (artigo 125, parágrafo 2º da C.F.). 2. Não, porém, em face da Constituição Federal. 3. Aliás, nem mesmo o Supremo Tribunal Federal tem competência para Ações dessa espécie, pois o art. 102, I, "a", da C.F. só a prevê para Ações Diretas de Inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Não, assim, municipal. (...) 6. Ação Direta julgada procedente, pelo STF, para declarar a inconstitucionalidade das expressões "e da Constituição da República" e "em face da Constituição da República", constantes do art. 106, alínea "h", e do parágrafo 1º do art. 118, todos da Constituição de Minas Gerais, por conferirem ao respectivo Tribunal de Justiça competência para o processo e julgamento de A.D.I. de lei ou ato normativo municipal, em face da Constituição Federal. 7. Plenário. Decisão unânime.”

¹⁰ O que o STF já admitiu foi o controle concreto, via Mandado de Segurança impetrado por parlamentar, de proposta de Emenda Constitucional, como se pode observar nos seguintes julgados:

STF, MS 20257/DF, Rel. Min. Decio Miranda, Brasília, 8 de outubro de 1980. Ementa: “Mandado de Segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de Emenda Constitucional que a impetração alega ser tendente à abolição da República. Cabimento do mandado de segurança em hipóteses em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (como e o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações,

No artigo 2º, a lei 9.868/99 prevê os legitimados ativos da ação, que são os mesmos do artigo 103 da Constituição Federal. A lei dispõe, em seu artigo 3º, que a petição inicial deverá indicar o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado, os fundamentos jurídicos do pedido e o pedido, com as suas especificações. Ainda observa que deverá vir acompanhada de instrumento de procuração quando subscrita por advogado. O STF entende que os entes enumerados nos incisos I a VII do artigo 103 da Constituição Federal detêm capacidade postulatória plena, não sendo necessário o patrocínio advocatício. Por sua vez, os partidos políticos, confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional necessitam da subscrição por advogado. Caso seja inepta a petição inicial será liminarmente indeferida pelo relator, cabendo agravo de tal decisão (artigo 4º).¹¹

Vale ainda mencionar que, conforme o artigo 5º da referida lei, não se admitirá desistência, vez que devido à natureza objetiva da ação, não há interesse individual a justificar o pedido de desistência. Prevaler-se-á, dessa forma, o interesse público de proteção da Constituição.

O artigo 7º veda a intervenção de terceiros, o que decorre, mais uma vez, da natureza objetiva da ação direta, visto que, não havendo um direito subjetivo deduzido pelo autor, não há interesse jurídico a ensejar a intervenção de um terceiro na relação processual.

O §2º do referido artigo introduz a figura do *amicus curiae*, já mencionada no ponto 1.1 do presente capítulo. Trata-se de significativa inovação, que proporciona uma abertura da interpretação constitucional no país, visto que permite que indivíduos e grupos que não tem legitimidade para ajuizar a ação participem ativamente das decisões do Supremo que afetem seus interesses. Nesse sentido, Gustavo Binenbojm expõe que:

se consumadas - que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a constituição. Inexistência, no caso, da pretendida inconstitucionalidade, uma vez que a prorrogação de mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários, nem envolve, indiretamente, sua adoção de fato. Mandado de segurança indeferido.”

STF, MS 21648/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, Brasília, 5 de maio de 1993. Ementa: “Mandado De Segurança. Projeto de emenda constitucional nº 48/91, que autoriza a União a instituir novo imposto (IPMF) para ser exigido no mesmo exercício de sua criação. Pretensão de deputado federal a que lhe seja reconhecido o direito de não ter de manifestar-se sobre o referido projeto, que considera violador do princípio da anualidade da lei tributária. Perda de legitimidade do impetrante, por modificação da situação jurídica no curso do processo, decorrente da superveniente aprovação do projeto, que já se acha em vigor. Hipótese em que o mandado de segurança, que tinha caráter preventivo, não se pode voltar contra a emenda já promulgada, o que equivaleria a emprestar-se-lhe efeito, de todo descabido, de ação direta de inconstitucionalidade, para a qual, ademais, não está o impetrante legitimado.”

11. STF, RE 882238/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, Brasília, 28 de julho de 2015.

“O propósito do art. 7º, §2º da Lei é claramente o de *pluralizar* o debate constitucional, permitindo que o Tribunal venha a tomar conhecimento, sempre que julgar relevante, dos elementos informativos e das razões constitucionais daqueles que, embora não tenham legitimidade para deflagrar o processo, sejam destinatários diretos ou mediatos da decisão a ser proferida. Visa-se, ademais, a alcançar um patamar mais elevado da legitimidade nas deliberações do Tribunal Constitucional, que passará formalmente a ter o dever de apreciar e dar a devida consideração às interpretações constitucionais que emanam dos diversos setores da sociedade.”¹²

Conforme o artigo 6º, o relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades que emanaram a lei ou o ato normativo impugnado, devendo as informações serem prestadas no prazo de trinta dias. Após tal trâmite, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que manifestar-se-ão no prazo de quinze dias (artigo 8º).

Após esses prazos, o relator lançará o relatório, com cópia a todos os ministros, e pedirá dia para julgamento, conforme o artigo 9º. Os §§ 1º e 2º, do referido artigo, inovam ao dispor que, em caso de necessidade de esclarecimento ou de notória insuficiência das informações, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar peritos para que emitam parecer sobre a questão, ou fixar data para ouvir em audiência pública pessoas com experiência e autoridade na matéria. Poderá, ainda, solicitar informações aos demais tribunais acerca da aplicação da norma impugnada no âmbito de sua jurisdição. Importante observar que a inovação trazida pela lei é louvável, haja vista que diversos são os casos em que a apreciação da constitucionalidade de uma norma depende de diligência pericial, por tratar de questões por demais técnicas. Sobre o referido artigo, Barroso afirma que:

“Na moderna dogmática jurídica, os fatos, a natureza dos problemas e as consequências práticas das soluções preconizadas desempenham papel de crescente importância na interpretação constitucional. Já não corresponde mais às demandas atuais uma interpretação asséptica e distanciada da vida real, fundada apenas no relato da norma.”¹³

Os artigos 10, 11 e 12 regulamentam a medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade, prevista expressamente no artigo 102, inciso I, alínea *p* da Constituição Federal. É medida de caráter excepcional, tendo em vista a presunção de

¹² BINENBOJM, Gustavo. *A Nova Jurisdição Constitucional... Op. Cit.* p.159.

¹³ BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade*^{2ª} ed. São Paulo: Saraiva, 2006.. p.165.

validade dos atos normativos, e, sendo assim, só será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, reunidos em sessão do Pleno, com a presença de no mínimo oito Ministros. Assim como qualquer medida cautelar, a concessão da liminar na ação direta de inconstitucionalidade está subordinada à existência dos requisitos genéricos de plausibilidade da pretensão e perigo na demora da decisão definitiva – *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, respectivamente. Algumas decisões do STF referem-se, ainda, à conveniência administrativa do deferimento da liminar, que envolve a ponderação entre o proveito e o ônus da suspensão provisória da norma.¹⁴

O artigo 11, §1º prevê que a medida cautelar será concedida com efeitos *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe com eficácia retroativa. O §2º do mesmo dispositivo estatui que a concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior acaso existente, salvo expressa manifestação em sentido contrário. Este restabelecimento da norma preexistente decorre da invalidação da lei inconstitucional, que se mostra inapta a produzir qualquer efeito válido, inclusive a revogação de outra lei.

Por fim, os artigos 22 a 28 versam sobre a decisão nas ações diretas de inconstitucionalidade, bem como nas ações declaratórias de constitucionalidade.

Conforme estabelecem os artigos 22 e 23, é necessário um *quorum* mínimo de oito Ministros para o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, e a manifestação da maioria absoluta dos membros (pelo menos seis).

Julgada a ação, é feita a comunicação à autoridade ou ao órgão responsável pela expedição do ato (art. 25) e, dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado, publica-se a parte dispositiva do acórdão (art. 28).

A ação direta de inconstitucionalidade é irrecorrível, ressalvada a interposição de embargos declaratórios, não podendo, igualmente, ser objeto de ação rescisória (art. 26).

¹⁴ STF, ADIN-MC nº 768, Rel. Ministro Marco Aurélio, Brasília, 7 de outubro de 1992. Ementa: “Ação Direta de Inconstitucionalidade - liminar. A concessão, ou não, de liminar em ação direta de inconstitucionalidade faz-se considerados dois aspectos principais - o sinal do bom direito e o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo. Este último desdobra-se a ponto de ensejar o exame sob o ângulo da conveniência da concessão da liminar, perquirindo-se os aspectos em questão para definir-se aquele que mais se aproxima do bem comum.” STF, ADIN-MC nº 834, Rel. Ministro Celso de Mello, Brasília, 11 de fevereiro de 1993. Ementa: “Ação Direta De Inconstitucionalidade - Decreto Legislativo Estadual Que Sustou Concorrência Instaurada Pelo Poder Público - Ato Materialmente Administrativo (...)A suspensão cautelar da eficácia de preceito normativo pode ter por fundamento razões de conveniência ditadas pela necessidade de preservar a incolumidade da ordem política local e de manter, no plano jurídico-institucional, a harmonia e a independência entre os Poderes Executivo e Legislativo do Estado-membro.

Quanto aos efeitos temporais, cabe mencionar que o artigo 27 inovou ao prever a possibilidade de exceção à regra de que a decisão na ação direta tem efeitos *ex tunc*. De acordo com o dispositivo, por maioria de dois terços de seus membros, o STF poderá, em caráter excepcional, restringir os efeitos da decisão ou decidir que ela só terá eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado (modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade). A lei prevê, dessa forma, uma flexibilização, diante de razões de segurança jurídica ou extraordinário interesse social, do efeito temporal da decisão que declara a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo. Nota-se que o artigo 27, embora seja uma novidade no direito positivo brasileiro, já era objeto de construção jurisprudencial pelo STF.¹⁵

A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto⁶⁰, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal (art. 28, parágrafo único). A partir da EC n. 45/04, passou a estar previsto na Constituição Federal o reconhecimento de efeito vinculante nas ações diretas de inconstitucionalidade (art.102, §2º).

2.1.4. Efeitos da decisão

A decisão proferida na ação direta de inconstitucionalidade tem natureza declaratória e, uma vez operado o trânsito em julgado, estará abrigada pela autoridade da coisa julgada. A coisa julgada tem como limite objetivo as questões decididas pelo órgão judicial e como limite subjetivo as partes do processo findo. Todavia, cabe observar que, na ação direta de inconstitucionalidade, os órgãos legitimados atuam em nome próprio, mas no interesse da sociedade como um todo – substituição processual.

A declaração de inconstitucionalidade, ou de constitucionalidade, destina-se a produzir, em regra, efeitos gerais (*erga omnes*) e vinculantes. Os efeitos da decisão serão agrupados, no presente capítulo, em objetivos e subjetivos. Quanto aos efeitos temporais, estes já foram tratados no ponto 1.3, quando da análise do artigo 27 da lei 9.868/99.

2.1.4.1. Limites objetivos da coisa julgada e efeitos objetivos da decisão

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade...Op. Cit.* pp.24-25 e BINENBOJM, Gustavo. *A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira... Op. Cit.* p.203.

O limite objetivo da coisa julgada é a matéria decidida, expressa na parte dispositiva da decisão, excluindo-se do âmbito da coisa julgada o relatório e a fundamentação, por força do artigo 504 do Código de Processo Civil. Todavia, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, tal questão vem sendo discutida. O STF vem estendendo os limites objetivos e subjetivos, com base na denominada *transcendência dos motivos determinantes*. Dessa forma, juízes e tribunais devem acatar não só a parte dispositiva da decisão, mas também as razões determinadas pelo STF. Conseqüentemente, tem-se admitido reclamação contra ato, administrativo ou judicial, que não respeite a interpretação determinada pelo Supremo.

Se julgada procedente a ação direta de inconstitucionalidade, por força da eficácia preclusiva da coisa julgada, não é possível a propositura de outra ação direta para obter nova manifestação do Tribunal. Isto porque não é possível reavivar lei já retirada do ordenamento jurídico. E, por força da eficácia vinculativa, juízes e tribunais não poderão desconsiderar que o STF decidiu pela inconstitucionalidade da lei, inclusive porque a procedência da ação direta de inconstitucionalidade tem como consequência a retirada da lei do ordenamento jurídico.

Por sua vez, se julgada improcedente a ação direta de inconstitucionalidade, não se poderá falar em formação da coisa julgada material, e no conseqüente impedimento de reapreciação da matéria. Diferentemente da declaração de inconstitucionalidade – que opera efeito sobre a própria lei, retirando-a do ordenamento jurídico –, a improcedência da ação direta não traz efeitos sobre a lei em si. Dessa forma, o melhor entendimento é aquele que permite a reapreciação pelo Supremo Tribunal Federal da constitucionalidade ou não de uma lei, anteriormente considerada válida, vez que pode ter-se tornado inconstitucional após a decisão, devido às mudanças de circunstâncias fáticas ou de orientação jurídica sobre a matéria.

Destarte, no caso de improcedência do pedido, a decisão proferida não se reveste de autoridade de coisa julgada material, podendo ser proposta outra ação direta de inconstitucionalidade, pelos legitimados do artigo 103 da Constituição Federal, tendo por objeto a mesma lei.

A respeito dos efeitos objetivos da decisão na ação direta de inconstitucionalidade, cabe, em primeiro lugar, observar que, como já analisado acima, se o pedido for julgado improcedente, nada acontecerá com a lei ou com o ato

normativo impugnado, que continuará existente, válido e eficaz. No entanto, se o pedido for julgado procedente, do reconhecimento da inconstitucionalidade da norma decorrerá a declaração de nulidade da norma. A nulidade da lei situa-se no plano da validade e como consequência não mais produzirá efeitos, albergando o plano da eficácia.

Além do referido efeito objetivo, nota-se que a declaração de inconstitucionalidade repercute sobre a legislação antecedente que havia sido afetada pela lei reconhecida como inconstitucional. A declaração de inconstitucionalidade de uma lei restaura a vigência da lei anterior que por ela foi afetada, como já analisado no ponto 1.3 do presente capítulo, quando da análise do §2º do artigo 11 da Lei 9868/99.

2.1.4.2. Limites subjetivos da coisa julgada e efeitos subjetivos da decisão

O limite subjetivo da coisa julgada na ação direta de inconstitucionalidade, que se relaciona a quem afeta a referida decisão, não é controvertido, haja vista que a eficácia da decisão é contra todos. Os legitimados do artigo 103 da Constituição atuam com legitimação extraordinária, agindo em nome próprio, mas na defesa da sociedade – instituto da substituição processual. Dessa forma, nota-se a extensão *erga omnes* da autoridade da coisa julgada, e não *inter partes*.

Corroborando o que foi dito, o artigo 28, parágrafo único da lei 9.868/99 e o artigo 102, §2º da Constituição Federal, afirmam que as decisões definitivas de mérito, proferidas em sede de ação direta de inconstitucionalidade, 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.

Desse modo, é correto afirmar que a decisão que julga procedente o pedido em ação direta, declarando, dessa forma, a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, reveste-se de autoridade de coisa julgada – impedindo novo pronunciamento judicial sobre a mesma matéria – e produz efeito vinculante, em relação a todos os órgãos judiciais, incluindo o próprio Supremo, obrigando a adoção da tese firmada pelo Pleno do STF, sobre a constitucionalidade ou não de uma norma. Entretanto, a decisão que julga improcedente o pedido, declarando, assim, a constitucionalidade da norma impugnada, produz apenas efeito vinculante¹⁶, ou seja, obriga à adoção por juízes e tribunais do entendimento do STF sobre a validade ou não da norma, mas não incluindo o Supremo, que poderá rever sua posição. Como não se reveste de coisa julgada

¹⁶ Questão a ser polemizada e discutida no próximo capítulo.

material – como explicitado no tópico anterior –, o Supremo Tribunal Federal poderá rever seu entendimento.

Importante observar que o efeito vinculante da decisão em sede de ação direta de inconstitucionalidade, conforme disposição clara do artigo 102, §2º da Constituição Federal, se produz somente em relação ao Poder Judiciário e à Administração Pública. Em caso de desrespeito, pelo juiz ou tribunal, ao efeito vinculante, caberá reclamação (art. 102, inciso I, alínea *l*). Se o desrespeito provier da Administração, sujeitar-se-á à impugnação pelos meios judiciais adequados, podendo ser cabível, ainda, a responsabilização do agente público.

O Poder Legislativo não se subordina ao efeito vinculante. Dessa forma, não caberá reclamação perante o STF na hipótese de edição de norma de igual ou similar teor, por não estar o legislador vinculado ao julgamento sobre a validade da norma precedente. Caberá, assim, se promulgada a norma, o ajuizamento de nova ação direta de inconstitucionalidade.¹⁷

2.2. A Ação Declaratória de Constitucionalidade

Introduzida na Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional n.3, de 1993, a ação declaratória de constitucionalidade representa uma verdadeira inovação⁶⁷ em nosso já complexo sistema de controle de constitucionalidade.

Até a Constituição de 1988, o controle concreto-difuso era predominante no cenário brasileiro de controle de constitucionalidade. Isto porque juízes e tribunais possuíam absoluta independência funcional para declarar a inconstitucionalidade de uma norma, exceto por uma única hipótese, qual seja, quando o STF julgasse

¹⁷ STF, Rcl 5.442-MC, Rel. Ministro Celso de Mello, Brasília, 31 de agosto de 2007. Ementa: “Reclamação. Pretendida submissão do Poder Legislativo ao efeito vinculante que resulta do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, dos processos de fiscalização abstrata de constitucionalidade. Inadmissibilidade. Consequente possibilidade de o legislador editar lei de conteúdo idêntico ao de outro diploma legislativo declarado inconstitucional, em sede de controle abstrato, pela Suprema Corte. Inviabilidade de utilização, nesse contexto, do instrumento processual da reclamação como sucedâneo de recursos e ações judiciais em geral. Reclamação não conhecida. O efeito vinculante e a eficácia contra todos (*erga omnes*), que qualificam os julgamentos que o Supremo Tribunal Federal profere em sede de controle normativo abstrato, incidem, unicamente, sobre os demais órgãos do Poder Judiciário e os do Poder Executivo, não se estendendo, porém, em tema de produção normativa, ao legislador, que pode, em consequência, dispor, em novo ato legislativo, sobre a mesma matéria versada em legislação anteriormente declarada inconstitucional pelo Supremo, ainda que no âmbito de processo de fiscalização concentrada de constitucionalidade, sem que tal conduta importe em desrespeito à autoridade das decisões do STF. Doutrina. Precedentes. Inadequação, em tal contexto, da utilização do instrumento processual da reclamação.” STF, ADI 1.850-MC, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, Brasília, 2 de setembro de 1998. Ementa: “Reclamação. Cabimento para garantir a autoridade das decisões do STF no controle direto de constitucionalidade de normas. Hipóteses de cabimento hoje admitidas pela jurisprudência (precedentes), que, entretanto, não abrangem o caso da edição de lei de conteúdo idêntico ou similar ao da anteriormente declarada inconstitucional, à falta de vinculação do legislador à motivação do julgamento sobre a validade do diploma legal precedente, que há de ser objeto de nova ação direta.

procedente a ação direta de inconstitucionalidade (chamada de representação de inconstitucionalidade), tendo em vista o conseqüente afastamento da norma do ordenamento jurídico. Dessa forma, juízes e tribunais manifestavam entendimentos divergentes, ainda que o STF já tivesse definido pela constitucionalidade da norma em decisão pela improcedência de uma ação direta.

Diante desse quadro, foi criada a ação declaratória de constitucionalidade, com o intuito de afastar a insegurança jurídica acerca da validade da norma, proveniente dessa divergência jurisprudencial. No julgamento da ADC-1, o relator Ministro Moreira Alves, ao analisar o advento dessa nova ação, afirmou que:

“A inexistência desse instrumento provoca grande intranquilidade no esforço de preservação da ordem pública (...) Com o intuito de suprimir a lacuna causada pela ausência desse instrumento processual especialíssimo, criou-se a AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, para que, a decisão nela proferida, pelo Supremo Tribunal Federal, possa produzir eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo (art. 102, §2º, da CF/88).”¹⁸

2.2.1. Legitimados

A EC n. 3/93 acrescentou o §4º do artigo 103, no qual determinava o rol dos legitimados ativos para a propositura da ação declaratória de constitucionalidade, qual seja: o Presidente da República, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa do Senado Federal e o Procurador-Geral da República. A lei 9.868/99 previu, em seu artigo 13, o mesmo rol de legitimados ativos.

Com a EC n. 45/05, o § 4º foi revogado e o *caput* recebeu nova redação, para prever, também, a ação declaratória de constitucionalidade. Dessa forma, os legitimados ativos da ação declaratória de constitucionalidade passaram a ser os mesmos da ação direta de inconstitucionalidade.

Quanto à legitimidade passiva, na ação declaratória de constitucionalidade ela não existe. Isto porque não faz sentido, em sede de ação declaratória de constitucionalidade, atribuir tal condição aos órgãos ou autoridades responsáveis pela lei ou pelo ato normativo impugnado.

¹⁸ STF, ADC 1- DF, Rel. Min. Moreira Alves, Brasília, 1 de dezembro de 1993. p. 94.

Assim como na ação direta de inconstitucionalidade, é necessária a manifestação do Procurador-Geral da República, como *custus legis*, conforme dispõe o artigo 19 da lei 9.868/99. Todavia, diferentemente da ação direta, não há a previsão da figura do *amicus curiae*.

Finalmente, vale observar que não há previsão da atuação do Advogado Geral da República em sede de ação declaratória de constitucionalidade, sob a alegação de que não é necessária a sua atuação como curador da norma, vez que o objetivo da ação declaratória de constitucionalidade é declarar a constitucionalidade da norma, e não pugnar pela sua nulidade, como em sede de ação direta de inconstitucionalidade.¹⁹

2.2.2. Objeto

Como prevê o artigo 102, inciso I, alínea *a* da Constituição Federal, somente poderá ser objeto de ação declaratória de constitucionalidade a lei ou ato normativo federal.

Os atos normativos federais que podem ser objeto da ação declaratória de constitucionalidade são os mesmos da ação direta de inconstitucionalidade, quais sejam: emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, lei delegada, medida provisória, decretos autônomos, decreto legislativo e resolução. E as mesmas restrições, quanto ao objeto, observadas em relação à ação direta de inconstitucionalidade, devem ser feitas em relação à ação declaratória de constitucionalidade, quais sejam: atos normativos secundários, leis e atos de efeitos concretos, leis anteriores à Constituição em vigor, lei que tenha sido revogada, proposta de emenda constitucional ou de projeto de lei, e súmula. Entretanto, em relação à exclusão das leis anteriores à Constituição vigente, como objeto da ação direta de inconstitucionalidade, deve ser feita uma ponderação. Se a justificativa para não ser objeto da ação direta de inconstitucionalidade é que tal norma, se incompatível com a Constituição, seria revogada – não se tratando, assim, propriamente de inconstitucionalidade –, tal não tem peso em sede de ação declaratória de constitucionalidade, haja vista que tanto uma norma anterior como uma posterior à Constituição serão consideradas constitucionais se de acordo com o texto constitucional vigente. Se a finalidade da ação declaratória de constitucionalidade é ver declarada a constitucionalidade, isto pode se dar em relação a norma anterior à Constituição, se com ela compatível. Dessa forma, não parece ser o melhor entendimento aquele que exclui da ação declaratória de constitucionalidade normas anteriores ao texto constitucional em

¹⁹ Questão reservada a melhor análise e discussão no próximo capítulo.

vigor. Se julgada procedente, demonstrará que tal norma foi recepcionada pela atual Constituição e haverá a declaração de sua constitucionalidade.

2.2.3. Processo e julgamento

O procedimento da ação declaratória de constitucionalidade foi primeiramente determinado pela Questão de Ordem na ADC n. 1. Posteriormente, foi promulgada a lei 9.868/99, que fixou as atuais regras sobre o processo e julgamento da ação declaratória de constitucionalidade – bem como, da ação direta de inconstitucionalidade como já analisado.

Os artigos 13 a 21 da referida lei tratam do procedimento que deve ser observado na ação declaratória de constitucionalidade, reproduzindo, em grande parte, o rito – já estudado no ponto 1.3 – da ação direta de inconstitucionalidade. Dessa forma, caberá aqui apenas tratar dos aspectos diferenciados atribuídos pela lei à ação declaratória de constitucionalidade.

O artigo 13 da referida lei não deverá mais ser aplicado, tendo em vista a modificação trazida pela EC 45/05, que ampliou o rol dos legitimados ativos – como já analisado no ponto 2.1.

Em relação aos requisitos para a peça vestibular da ação declaratória de constitucionalidade, a lei dispõe que se configura como pressuposto para o ajuizamento da ação declaratória de constitucionalidade, a demonstração de existência de controvérsia judicial relevante. A exigência do dissenso se justifica pela presunção de constitucionalidade que acompanha os atos emanados do Poder Público, evitando, assim, que o Supremo desempenhe função consultiva ou homologatória da legislação. Este pressuposto foi definido no julgamento da Questão de Ordem da ADC n. 1²⁰, na qual o relator, Ministro Moreira Alves, afirmou que:

“A ação visa à defesa da integridade da ordem jurídica, de modo que a configuração de uma situação contrária ao direito, a justificar a instauração do processo constitucional, depende da verificação objetiva de um estado de dúvida de grandes proporções quanto à legitimidade da norma. Na inicial da ação, por isso mesmo, o autor deverá demonstrar objetivamente a existência de controvérsia em torno da constitucionalidade da norma e ainda que ela gera um quadro grave de incerteza do direito, que abala a tranquilidade geral.”²¹

20 STF, ADC-QO 1, Rel. Ministro Moreira Alves, Brasília, 27 de outubro de 1993. p.11

21 STF, ADC 1- DF, Rel. Min. Moreira Alves, Brasília, 1 de dezembro de 1993. p. 95.

E, ratificado pela lei 9.868/99, em seu artigo 14, inciso III:

“Art. 14 – A petição inicial indicará: (...) III- a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória.

Vale mencionar que, ao usar o termo “relevante”, a referida lei concedeu ao Supremo certa discricionariedade, em relação ao objeto da ação declaratória de constitucionalidade, cabendo ao referido tribunal fazer um juízo prévio acerca de sua relevância.

Ao referir-se à “controvérsia judicial”, o legislador imaginou a existência de decisões tanto pela constitucionalidade da norma, quanto pela inconstitucionalidade da mesma. O problema encontra-se, então, quando da existência unicamente de decisões pela inconstitucionalidade da norma. Bastaria, dessa forma, para a configuração da “controvérsia judicial”, e a consequente possibilidade de ajuizamento da ação declaratória de constitucionalidade, a existência de decisões judiciais pela inconstitucionalidade de uma norma, ou seria necessária a existência de manifestações tanto pela constitucionalidade, quanto pela inconstitucionalidade da norma?

O problema, apesar de não muito discutido, foi muito bem analisado por Gilmar Ferreira Mendes:

“A exigência quanto à configuração de controvérsia judicial ou de controvérsia jurídica (*Rechtsstreitigkeit*) associa-se não só à ameaça ao princípio da presunção de constitucionalidade – esta independe de um número quantitativamente relevante de decisões de um e de outro lado –, mas também e, sobretudo, à invalidação prévia de uma decisão tomada por segmentos expressivos do modelo representativo. A generalização de decisões contrárias a uma decisão legislativa não inviabiliza – antes recomenda – a propositura da ação declaratória de constitucionalidade. É que a situação de incerteza, na espécie, decorre não da leitura e da aplicação contraditória de normas legais pelos vários órgãos judiciais, que de forma quase unívoca adotam uma dada interpretação (...).

Parece elementar que se comprove a existência de controvérsia sobre a aplicação da norma em sede de ação declaratória de constitucionalidade, até para evitar a instauração de processos de controle de constitucionalidade antes mesmo de qualquer discussão sobre eventual aplicação da lei.

Vê-se que a questão afeta a aplicação do princípio de separação dos poderes em sua acepção mais ampla. A generalização de medidas judiciais contra uma dada lei nulifica completamente a presunção de constitucionalidade do

ato normativo questionado e coloca em xeque a eficácia da decisão legislativa. A ação declaratória seria o instrumento adequado para a solução desse impasse jurídicopolítico, permitindo que os órgãos legitimados provoquem o Supremo Tribunal Federal com base em dados concretos e não em simples disputa teórica.

Assim, a exigência de demonstração de controvérsia judicial há de ser entendida, nesse contexto, como atinente à existência de controvérsia jurídica relevante capaz de afetar a presunção de legitimidade da lei e, por conseguinte, a eficácia da decisão legislativa.”²²

O STF firmou entendimento no sentido de se exigir tanto decisões que se manifestem pela constitucionalidade, quanto que se manifestem pela inconstitucionalidade.

Os artigos 15 a 20 reproduziram o rito previsto para a ação direta de inconstitucionalidade, não prevendo, todavia, a figura do *amicus curiae*. Além disso, a lei também não estabeleceu a manifestação do Advogado Geral da República pela defesa da norma impugnada na ação declaratória de constitucionalidade, como o fez na ação direta de inconstitucionalidade.

A Constituição Federal não prevê a possibilidade de concessão de medida cautelar em ação declaratória de constitucionalidade – diferentemente do que ocorre na ação direta de inconstitucionalidade. Todavia, antes da lei 9.868/99, o STF, por maioria entendeu que caberia a medida cautelar para sustar, até o julgamento em definitivo, a prolação de qualquer decisão que tenha como pressuposto a análise da constitucionalidade.²³

A lei 9.868/99 dispôs sobre a questão, no artigo 21, prevendo a suspensão do julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou ato normativo objeto da ação até seu julgamento final, que deverá ocorrer em até cento e oitenta dias, sob pena de perda da eficácia.

22 MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 6. ed., 2014. pp.192-193.

23 STF, ADC- MC 4/DF, Rel. Ministro Sydney Sanches, Brasília, 11 de fevereiro de 1998. 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. (...) 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 STF: 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

Em relação à decisão na ação declaratória de constitucionalidade, a lei a tratou em conjunto com a ação direta de inconstitucionalidade, em seus artigos 22 a 28. Assim como na ação direta de inconstitucionalidade, é necessário um *quorum* mínimo de oito Ministros para o julgamento da ação declaratória de constitucionalidade, e a manifestação da maioria absoluta dos membros. A decisão é irrecorrível, cabendo apenas a interposição de embargos declaratórios, e não podendo ser objeto de ação rescisória. Por fim, a declaração de constitucionalidade produz efeito *erga omnes* e vinculante, conforme o artigo 28 da referida lei e o artigo 102, §2º da Constituição Federal.

2.2.4. Efeitos da decisão

2.2.4.1. Limites objetivos da coisa julgada e efeitos objetivos da decisão

O limite objetivo da coisa julgada segue a regra geral de referir-se à matéria decidida, tal como exposta na parte dispositiva da decisão.

Se julgada improcedente a ação declaratória de constitucionalidade – declarando a inconstitucionalidade da norma impugnada –, por força da eficácia preclusiva da coisa julgada, não será possível obter novo pronunciamento judicial acerca da mesma matéria. Isto se dá por não ser possível ressuscitar lei já retirada do ordenamento jurídico. E, por força da eficácia vinculativa, juízes e tribunais não poderão desconsiderar que o STF decidiu pela inconstitucionalidade da lei, inclusive porque a improcedência da ação declaratória de constitucionalidade tem como consequência a retirada da lei do ordenamento jurídico.²⁴

Por sua vez, se julgada procedente a ação declaratória de constitucionalidade, não se poderá falar em formação da coisa julgada, e no consequente impedimento de reapreciação da matéria. Diversamente da declaração de inconstitucionalidade – que opera efeito sobre a própria lei, retirando-a do ordenamento jurídico –, a procedência da ação declaratória de constitucionalidade não traz efeitos sobre a lei em si. Sendo assim,

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.”

²⁴ Questão a ser polemizada e discutida no próximo capítulo.

o melhor posicionamento é aquele que permite a reapreciação pelo Supremo Tribunal Federal da constitucionalidade ou não de uma lei, visto que – como já analisado no ponto 1.4.1 – pode ter-se tornado inconstitucional, devido às alterações de circunstâncias fáticas ou de entendimento jurídico sobre a matéria.

Em relação ao efeito objetivo, a declaração de constitucionalidade (procedência da ação declaratória de constitucionalidade) não produz qualquer efeito sobre a norma em si, diferentemente da declaração de inconstitucionalidade (improcedência da ação declaratória de constitucionalidade) que torna nula a norma impugnada.²⁵

2.2.4.2. Limites subjetivos da coisa julgada e efeitos subjetivos da decisão

A decisão proferida na ação declaratória de constitucionalidade tem eficácia em relação a todos. Os legitimados ativos, assim como na ação direta de inconstitucionalidade, agem em nome próprio, mas na defesa dos interesses da coletividade, ou seja, atuam mediante substituição processual. Por essa razão, os efeitos da decisão têm caráter geral, ou seja, *erga omnes*.

Em relação aos efeitos subjetivos, a decisão em sede de ação declaratória de constitucionalidade produz efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal, conforme artigo 102, §2º da Constituição Federal e artigo 28 da lei 9.868/99. Do desrespeito ao efeito vinculante, ou seja, da não-submissão ao entendimento do Supremo, decorrerá a utilização do instituto da reclamação (artigo 102, inciso I, alínea *l*, da Constituição Federal).

2.3. Principais diferenças entre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade

Por todo o exposto, nota-se, primeiramente que as duas ações diferem-se em relação ao objeto. Segundo o artigo 102, inciso I, alínea *a* da Constituição Federal, poderão ser objetos da ação direta de inconstitucionalidade lei ou ato normativo federal ou estadual e, da ação declaratória de constitucionalidade, apenas lei ou ato normativo federal.

Além dessa diferença, vale observar que a ação direta de inconstitucionalidade pode ser ajuizada a qualquer momento a partir da entrada em vigor da norma, diferentemente da ação declaratória de constitucionalidade que só poderá ser ajuizada

²⁵ Tópico a ser aprofundado no capítulo seguinte.

após o surgimento de uma controvérsia judicial relevante, como previsto no artigo 14, inciso III da lei 9.868/99. Isto porque, como já supramencionado, a ação declaratória de constitucionalidade só se justifica se ocorrer, na jurisprudência, uma controvérsia relevante acerca da constitucionalidade da norma. Dessa forma, nota-se que a ação declaratória de constitucionalidade pressupõe o exercício do controle difuso e o afeta diretamente, existindo, assim, uma relação peculiar entre esta ação, instrumento de controle abstrato-concentrado, e o controle concreto-difuso. Percebe-se, assim, uma maior dinâmica entre os dois modelos de controle de constitucionalidade.

Por fim, observa-se que no processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade faz-se necessária a manifestação do Advogado-Geral da União. Todavia, na ação declaratória de constitucionalidade essa não é exigida, visto que tendo como fim a constitucionalidade da norma, não seria necessária a manifestação do referido órgão em favor da constitucionalidade da norma – por não estar sendo atacado tal aspecto.

Verificar-se-á, no próximo capítulo, se essas diferenças geram alguma problemática na possível natureza dúplice da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

3. A NATUREZA DÚPLICE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DA AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE

3.1. Apontamentos preliminares

Vale de início esclarecer que a ideia de natureza dúplice, ou dupla face, significa caráter ambivalente. Dessa forma, afirmar que a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade são ações de natureza dupla é o mesmo que dizer que as referidas ações têm duplo efeito, ou seja, que não só a procedência, como também a improcedência das ações produzem efeitos – que, por sua vez, são os mesmos que os da procedência da outra, ou seja, são efeitos intercambiáveis.

Essa tese da natureza dúplice da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade advém do fato de que em ambas as ações o Supremo Tribunal Federal discute a mesma questão, qual seja, a constitucionalidade ou não da lei ou ato normativo impugnado. Nesse sentido, poderá ser declarada a inconstitucionalidade seja pela procedência, no mérito, da ação direta de inconstitucionalidade, seja pela improcedência, no mérito, da ação declaratória de constitucionalidade.

Todavia, o que deve ser observado é que, apesar de sofrerem uma enorme aproximação, as ações não sofreram uma equiparação total, não são equivalentes, o que compromete o reconhecimento da ambivalência.

A problemática que envolve a natureza dúplice aparece quando do reconhecimento de efeitos às declarações – tanto pela inconstitucionalidade, quanto pela constitucionalidade –, que resultam da improcedência das referidas ações.

Ressalta-se que, como exposto nos capítulos antecedentes, antes da EC n. 3/93, que introduziu a ação declaratória de constitucionalidade, não se reconhecia qualquer efeito à declaração de constitucionalidade – que resultava da improcedência da ação direta de inconstitucionalidade. Antes da referida emenda, qualquer juiz ou tribunal poderia deixar de aplicar a norma, objeto da ação direta de inconstitucionalidade, ainda

que o STF apresentasse entendimento pela sua constitucionalidade, ao julgar improcedente a ação direta – ou seja, não era reconhecido caráter ambivalente à ação direta de inconstitucionalidade. Não se tratava de desrespeito, haja vista não ser previsto qualquer hipótese de vinculação quando da declaração de constitucionalidade.

Foi apenas com o advento da ação declaratória de constitucionalidade que se passou a atribuir efeito ao reconhecimento da constitucionalidade de uma norma – declaração de constitucionalidade com efeito vinculante.

Além disso, a EC n.3/93 previu que 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.²⁶

A partir dessas inovações, trazidas pela EC n.3/93, duas questões foram suscitadas:

i) o efeito vinculante seria uma característica apenas da ação declaratória de constitucionalidade (trazida pela EC n. 3/93), ou da declaração de constitucionalidade em sede de controle concentrado-abstrato, comportando assim da procedência da ação declaratória de constitucionalidade, bem como da improcedência da ação direta de inconstitucionalidade? Ou seja, a declaração de constitucionalidade resultante da improcedência da ação direta de inconstitucionalidade passaria a ter os mesmos efeitos daquela resultante da procedência da ação declaratória de constitucionalidade?

ii) a declaração de inconstitucionalidade proveniente da improcedência da ação declaratória de constitucionalidade teria os mesmos efeitos daquela proveniente da procedência da ação direta de inconstitucionalidade?

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Questão de Ordem da ADC-1, respondeu afirmativamente às duas perguntas, ao expor que:

“Embora diversos os pressupostos de admissibilidade, a causa de pedir e o pedido na ação declaratória de constitucionalidade e na ação direta de inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal, em qualquer dessas

²⁶ EC n. 3/93: “Art. 103, § 2º 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 órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.” Observa-se que o dispositivo, ao invés de afirmar que a procedência da referida produzirá efeito vinculante, afirmou que as decisões definitivas de mérito produzirão o referido efeito, o que suscitou a ideia de ambivalência.

ações, tanto poderá pronunciar a constitucionalidade como a inconstitucionalidades, e a sentença, numa hipótese ou noutra, tem sempre eficácia contra todos. A respeito da ação direta de inconstitucionalidade, o artigo. 173 do Regimento Interno é claro: ‘Efetuado o julgamento, com o quorum do art. 143, parágrafo único, proclamar-se-á a inconstitucionalidade ou a constitucionalidade do preceito ou do ato impugnados, se num ou noutro sentido se tiverem manifestado seis Ministros’”²⁷

O Ministro Sepúlveda Pertence, posteriormente, no julgamento da Reclamação 621, anterior à promulgação da lei 9.868/99, analisando as perguntas acima mencionadas, melhor as respondeu. Afirmou que, embora o efeito vinculante fosse uma característica do fim primeiro da ação declaratória de constitucionalidade, qual seja, a declaração de constitucionalidade – procedência da ação –, também deveria estar presente na improcedência dessa ação. Nesse sentido, a declaração de inconstitucionalidade, proveniente da improcedência da ação declaratória de constitucionalidade, teria os mesmo efeitos da proveniente da procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Partindo desta ideia, afirmou, ainda, que o mais coerente seria que o efeito vinculante fosse, também, estendido às declarações de constitucionalidade em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Todavia, faz uma importante ressalva, afirmando que somente quando cabível em tese a ação declaratória de constitucionalidade, é que poderá ser atribuída a mesma força vinculante à improcedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Nota-se, assim, que o Ministro Sepúlveda Pertence respondeu positivamente às duas questões suscitadas. Entretanto, acertadamente, não afirmou ser regra absoluta, apontando que as hipóteses de cabimento das referidas ações não são absolutamente iguais. E somente quando fossem iguais é que poderia ser reconhecido o caráter de natureza dúplice da ação direta de inconstitucionalidade.

In verbis:

“A EC 3/90 (...) ao criar a ação declaratória de constitucionalidade de lei federal, prescreveu que a decisão definitiva de mérito nela proferida - incluída, pois, aquela que, julgando improcedente a ação, proclamar a inconstitucionalidade da norma questionada -, ‘produzirá eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder

Judiciário e do Poder Executivo...’. A partir daí, é mais que razoável sustentar que, quando cabível em tese a ação declaratória de constitucionalidade, a mesma força vinculante haverá de ser atribuída à decisão definitiva da ação direta de inconstitucionalidade. E, onde haja eficácia vinculante, caberá reclamação para assegurá-la.”²⁸

Posteriormente, em 1999, foi aprovada a lei 9.868, que dispôs, no capítulo sobre a decisão na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade:

“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.”

“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 do texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.”

A partir da edição da referida lei, a doutrina e a jurisprudência majoritária, sem atentar para a ressalva já apontada pelo Ministro Sepúlveda Pertence e para as diferenças entre as referidas ações, afirmam serem ações de natureza *dúplice*.

Nesse compasso, Luís Roberto Barroso:

“a Lei n. 9.868/99 trata conjuntamente da decisão proferida na ação direta de constitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade. Considera que ambas fazem parte de uma unidade conceitual – juízo concentrado e abstrato acerca da constitucionalidade de uma lei ou ato normativo –, com variação apenas do pedido. (...) quer se trate de uma ou de outra ação, efetuado o julgamento, será proclamada a constitucionalidade ou inconstitucionalidade da disposição ou da norma impugnada (...). Nessa linha, proclamada a constitucionalidade, será julgada procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória (art.24).”²⁹

De semelhante modo assevera Gustavo Binenbojm que:

“as ações direta de inconstitucionalidade e declaratória de constitucionalidade são ações *dúplices*. Demais disto, ficou claro que os efeitos das decisões em uma e outra ação são rigorosamente *simétricos*. Isto significa que a

²⁸ STF, Despacho na Rcl-621/ RS, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, Brasília, 4 de julho de 1996.

²⁹ BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade... Op. Cit.* p. 211.

procedência da ação direta de inconstitucionalidade equivale à improcedência da ação declaratória (proclamação da inconstitucionalidade de determinada lei ou ato normativo) e que a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade equivale à procedência da ação declaratória de constitucionalidade (proclamação a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo).”³⁰

A jurisprudência do Supremo, também sem atentar para as diferenças entre as ações, expôs que:

“Para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo, há similitude substancial de objetos nas ações declaratória de constitucionalidade e direta de inconstitucionalidade. Enquanto a primeira destina-se à aferição positiva de constitucionalidade a segunda traz pretensão negativa. Espécies de fiscalização objetiva que, em ambas, traduzem manifestação definitiva do Tribunal quanto à conformação da norma com a Constituição Federal. A eficácia vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, fixada pelo § 2º do artigo 102 da Carta da República, não se distingue, em essência, dos efeitos das decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade.”³¹

A despeito dos entendimentos acima demonstrados, as diferenças entre as ações não permitem que se adote o caráter de dupla face a qualquer declaração da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

Atento a essa realidade, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes faz ressalva, apresentada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, quanto ao caráter ambivalente da ação direta de inconstitucionalidade:

“Aceita a ideia de que a ação declaratória configura uma ADI com sinal trocado, tendo ambas caráter dúplice ou ambivalente, afigura-se difícil admitir que a decisão proferida em sede de ação direta de inconstitucionalidade seria dotada de efeitos ou consequências diversos daqueles reconhecidos para a ação declaratória de constitucionalidade. Argumenta-se que, ao criar a ação declaratória de constitucionalidade de lei federal, estabeleceu o constituinte que a decisão definitiva de mérito nela proferida — incluída aqui, pois, aquela que, julgando improcedente a ação, proclamar a inconstitucionalidade da norma questionada — ‘produzirá eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e do Poder Executivo’ (Art. 102, § 2º da Constituição

30 BINENBOJM, Gustavo. *A Nova Jurisdição Constitucional Brasileira ... Op. Cit.* p.181

31 STF, Rcl 1.880-AgR, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Brasília, 7 de novembro de 2002.

Federal de 1988). Portanto, sempre se me afigurou correta a posição de vozes autorizadas do Supremo Tribunal Federal, como a de Sepúlveda Pertence, segundo a qual, ‘quando cabível em tese a ação declaratória de constitucionalidade, a mesma força vinculante haverá de ser atribuída à decisão definitiva da ação direta de inconstitucionalidade. Nos termos dessa orientação, a decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade contra lei ou ato normativo federal haveria de ser dotada de efeito vinculante, tal como ocorre com aquela proferida na ação declaratória de constitucionalidade.’³²

Dessa forma, da minuciosa análise das diferenças – já mencionadas no ponto 3 do capítulo anterior – verificar-se-á em que medida elas comprometem o reconhecimento da natureza dúplice das ações.

3.2. Análise das diferenças

3.2.1. Objeto da ação

Conforme o artigo 102, inciso I, alínea *a* da Constituição Federal, a ação direta de inconstitucionalidade pode ter como objeto lei ou ato normativo federal ou estadual, enquanto a ação declaratória de constitucionalidade somente poderá ter como objeto lei ou ato normativo federal.

Dessa forma, não é correto afirmar que a improcedência de uma ação direta de inconstitucionalidade que tenha como objeto lei estadual equivaleria à procedência de uma ação declaratória de constitucionalidade, uma vez que lei estadual não poderá ser objeto de uma ação declaratória de constitucionalidade. Não cabe falar, portanto, em efeitos intercambiáveis na hipótese. Nesse sentido, Gilmar Ferreira Mendes observa, na Reclamação 2.256, que só poderá ser reconhecida a dupla face da ação direta de inconstitucionalidade se o objeto desta for lei ou ato normativo federal.³³

Portanto, o que primeiro pode ser constatado da análise das diferenças entre as ações é que não é correto falar na existência de natureza dúplice da ação direta de inconstitucionalidade quando o seu objeto for lei ou ato normativo estadual.

3.2.2. Comprovação de controvérsia judicial relevante

Como afirmado no capítulo anterior, a ação direta de inconstitucionalidade pode ser ajuizada assim que uma lei entre em vigor, enquanto a ação declaratória de

³² STF, Rcl 2.256, Rel. Ministro Gilmar Ferreira Mendes, Brasília, 11 de setembro de 2003. p. 658.

³³ Ver nota de pé de página de nº. 28.

constitucionalidade só poderá ser ajuizada após a comprovação de controvérsia judicial relevante, o que significa a existência de divergência em sede de controle concreto-difuso sobre a constitucionalidade da lei ou ato normativo.

Desse modo, a improcedência de uma ação direta de inconstitucionalidade ajuizada tão logo a entrada em vigor da norma não equivalerá à procedência de uma ação declaratória de constitucionalidade, visto que essa última não seria sequer admitida, por inobservância do pressuposto presente no artigo 14, inciso III, da lei 9.868/99. Admitir que a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada logo após a entrada em vigor da norma equivale à procedência da ação declaratória de constitucionalidade é não observar que essa última jamais poderia ter sido ajuizada nessas condições.

Como se vê, a finalidade da declaração de constitucionalidade é afastar a insegurança jurídica acerca da validade da norma, proveniente da divergência jurisprudencial, não podendo ser usada como forma de homologar legislação que acabara de entrar em vigor. Não é correto, assim, atribuir efeito vinculante à declaração de constitucionalidade sem o prévio exercício do controle concreto-difuso, gerador da controvérsia relevante.

Vale ressaltar que a controvérsia judicial relevante deve ser demonstrada, nos autos do processo, pelo proponente da ação declaratória de constitucionalidade. De modo que, não tendo qualquer exigência quanto à comprovação de controvérsia judicial relevante em sede de ação direta de inconstitucionalidade, o proponente desta ação, mesmo que existente divergência jurisprudencial, certamente não a demonstrará nos autos. Dessa forma, se não há comprovação da controvérsia – que, nos termos da lei e da jurisprudência do STF, é atribuição do proponente da ação, não cabendo ao Tribunal, ou a outrem, demonstrar sua existência – não é correto afirmar que a improcedência da ação direta de inconstitucionalidade equivale à procedência da ação declaratória de constitucionalidade.

Portanto, só seria possível pensar na natureza dúplice da ação direta de inconstitucionalidade, se o proponente comprovasse nos autos dessa ação a controvérsia judicial relevante – o que é pouco provável de acontecer na prática – e se o objeto da ação for lei ou ato normativo federal – como analisado no ponto 3.2.1 do presente capítulo.

3.2.3. Manifestação do Advogado-Geral da União

De acordo com o §3º, do artigo 103, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal quando apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, deverá citar o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado. Desse modo, o Supremo não pode julgar uma ação direta de inconstitucionalidade sem a manifestação do Advogado-Geral da União³⁴ – conforme também expõe o artigo 8º da lei 9.868/99 –, visto que não pode declarar a inconstitucionalidade em tese de uma norma sem a defesa da constitucionalidade da mesma pelo referido órgão. Todavia, em relação à ação declaratória de constitucionalidade, a lei 9.868/99, embora não impeça, não prevê a necessidade da manifestação do Advogado-Geral da União, uma vez que seria desnecessária a referida defesa, por se tratar de ação que tem como finalidade a declaração de constitucionalidade.

Diante do exposto, percebe-se a incoerência dos que defendem, por um lado, ser desnecessária a manifestação do Advogado-Geral da União, e, por outro, entendem possuir natureza dúplice a ação declaratória de constitucionalidade. Isto porque, se por um lado defendem ser desnecessário o pronunciamento do Advogado-Geral da União, como curador da norma, por ser o objetivo da ação declaratória de constitucionalidade apenas a declaração de constitucionalidade, não podem defender que a improcedência dessa ação resulta na declaração de inconstitucionalidade com efeito vinculante. Se adotada a tese da dispensa do pronunciamento do Advogado-Geral da União, não se pode afirmar que a improcedência da ação declaratória de constitucionalidade tem os mesmos efeitos da procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

Se, da apreciação de uma ação declaratória de constitucionalidade, poderá ser declarada a inconstitucionalidade de uma norma, então está mais do que demonstrada a necessidade do pronunciamento do Advogado-Geral da União pela defesa da norma.

Relevante registrar, ainda, que não é correto afirmar que na ação declaratória de constitucionalidade a manifestação do Advogado-Geral da União seria desnecessária, por já haver a defesa da norma pelo proponente. Isto porque a Constituição – no §3º, do artigo 103, que se refere à ação direta de inconstitucionalidade e à ação declaratória de

³⁴ Cabe lembrar que, conforme entendimento do STF, o Advogado-Geral da União fica dispensado de defender a constitucionalidade da norma impugnada apenas se já houver decisão do próprio STF pela inconstitucionalidade da norma, em sede de controle concreto-difuso. (STF, ADIN 1.616/ PE, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Brasília, 24 de maio de 2001)

constitucionalidade – é clara ao afirmar ser condição necessária para a declaração de inconstitucionalidade em tese a manifestação do Advogado-Geral da União. Além disso, o Supremo Tribunal Federal seria incoerente ao sustentar a necessidade de manifestação do referido órgão pela defesa da constitucionalidade da norma em sede de ação direta de inconstitucionalidade, e admitir que outrem (o proponente) o fizesse em sede de ação declaratória de constitucionalidade.

Nesse sentido, já se posicionara o Ministro Marco Aurélio, no julgamento da questão de ordem da ADC-1³⁵:

“Eis a questão sobre a qual meditei e passo a pronunciar-me, adiantando desde já que não tenho o que opor à tramitação formal da ação, proposta pelo Relator, exceto no que concerne ao pronunciamento do Advogado-Geral da União, que entendo cabível, posto que na apreciação da ação direta de constitucionalidade poderá esta Corte concluir pelo conflito do ato normativo com a Carta.”

Dessa maneira, o entendimento mais coerente é o que defende ser necessária a manifestação do Advogado-Geral da União no julgamento da ação declaratória de constitucionalidade para que a declaração de inconstitucionalidade resultante da improcedência desta ação tenha os mesmos efeitos daquela resultante da procedência da ação direta de inconstitucionalidade. O STF deveria, então, mudar sua jurisprudência, passando a determinar a citação do Advogado-Geral da União, para a defesa da constitucionalidade da norma, nos processos de ação declaratória de constitucionalidade.

Se, portanto, não houver manifestação do Advogado-Geral da União no julgamento de ação declaratória de constitucionalidade, então, não será possível entender pela natureza dúplice dessa ação.

Por fim, cabe apenas atentar para o fato de que o Supremo Tribunal Federal tem dispensado o pronunciamento do Advogado-Geral da República quando já houver decidido pela inconstitucionalidade da norma em sede de controle concreto-difuso; o que nos leva a entender pela ambivalência da ação declaratória de constitucionalidade, quando configurada a situação acima referida. Isto porque, presente a mencionada situação, o óbice ao reconhecimento da equiparação da ação declaratória de constitucionalidade com a ação direta de inconstitucionalidade não mais existe, uma vez

³⁵ STF, ADC-QO 1, Rel. Ministro Moreira Alves, Brasília, 27 de outubro de 1993. pp.55-56

que o único impedimento era a manifestação do Advogado Geral da União, obrigatória em sede de ação direta de inconstitucionalidade, que, todavia, na situação acima mencionada deixa de ser.

3.3. Um caso paramétrico

Além da análise em tese da questão da natureza dúplice, é fundamental observar como, na prática, o Supremo Tribunal Federal tem agido face ao tema. Nesse sentido, é mister destacar os recentes julgados da Corte acerca do uso de amianto em sede de controle de constitucionalidade.

Em agosto de 2017, o STF realizou um julgamento controverso a respeito da constitucionalidade de leis estaduais que proíbem a comercialização de amianto crisotila, substância amplamente conhecida por seus supostos riscos à saúde.

Ao analisar a ação direta que impugnou lei federal que autoriza a comercialização e o uso do amianto, o Supremo julgou a ação improcedente, porém, no mesmo dia, ao julgar lei do estado de São Paulo proibindo a mesma substância, ocorreu a declaração incidental da inconstitucionalidade da mesma Lei federal.

Basicamente, foram tomadas duas decisões diametralmente diferentes sobre o mesmo tema. Se a ação que impugnava a norma federal não prosperou, então, pela ideia de natureza dúplice, a referida lei deveria ter sido declarada constitucional com efeitos *erga omnes*. Todavia, ela teve sua constitucionalidade colocada à prova e foi considerada inconstitucional na via incidental, o que denota não existir, de fato, natureza dúplice da ADI e da ADC, pois a declaração de constitucionalidade não impede a rediscussão da matéria, ao contrário da declaração de inconstitucionalidade, que só será reapreciada mediante nova criação normativa pelo Legislativo.

A peculiaridade do julgamento do caso do amianto foi a concomitância dos juízos de constitucionalidade na via abstrata e de inconstitucionalidade na via incidental no mesmo caso e no mesmo dia. O ponto principal, porém, foi que o Supremo colocou em xeque a interpretação dos artigos da Lei 9.868/99 de que a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade possuem natureza dúplice, corroborando com a argumentação apresentada neste trabalho. Se na teoria essa

ambivalência não é absoluta, conforme analisado anteriormente, na prática, o STF atestou a tese.

3.4. Considerações finais acerca da natureza dúplice

Por todo o exposto, nota-se que, apesar do entendimento de grande parte da doutrina e do Supremo Tribunal Federal, não se pode entender pela absoluta natureza dúplice da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade.

O entendimento pela natureza dúplice das referidas ações parte da premissa de que elas são equivalentes, mas com “sinais trocados”. Todavia, apesar de sofrerem enorme aproximação – como a equiparação dos legitimados ativos –, pela análise das diferenças entre as ações, bem como pela observação de julgados do STF, nota-se que elas não são equivalentes. Desse modo, para que sejam julgadas procedentes, as ações devem respeitar ritos diferentes, o que implica uma não equiparação da improcedência de uma com a procedência da outra, isto é, a inexistência, como regra, de efeitos intercambiáveis.

Primeiramente, tendo em vista que a ação declaratória de constitucionalidade só pode ter como objeto lei ou ato normativo federal, para que se possa cogitar a dupla face da ação direta de inconstitucionalidade – ou seja, que da sua improcedência decorrerão os mesmos efeitos da procedência da ação declaratória de constitucionalidade – é preciso que o seu objeto seja lei ou ato normativo federal. Todavia, isto não é o bastante, haja vista que é preciso, ainda, que seja demonstrada pelo proponente a existência de controvérsia judicial relevante, para que possamos afirmar que a ação direta de inconstitucionalidade é ambivalente. De fato, para que a ação declaratória de constitucionalidade seja admitida e, posteriormente, julgada procedente, é necessária a comprovação pelo proponente de divergência jurisprudencial relevante. Desse modo, para que se configure a declaração de constitucionalidade com efeito vinculante, é necessário que o proponente comprove a existência dessa controvérsia nos autos da ação direta de inconstitucionalidade.

Por sua vez, para que se configure a declaração de inconstitucionalidade com efeito vinculante, é necessária a defesa do ato normativo impugnado pelo Advogado-Geral da União. Por isso, para ser possível afirmar que a ação declaratória de

constitucionalidade possui natureza dúplice— ou seja, que da sua improcedência decorrerão os mesmos efeitos da procedência da ação direta de inconstitucionalidade — é necessária a manifestação do Advogado-Geral da União, haja vista que para ser julgada procedente a ação direta de inconstitucionalidade faz-se obrigatória a manifestação do referido órgão. Todavia, quando o STF já houver decidido pela inconstitucionalidade da norma em sede de controle concreto-difuso, poderá ser reconhecida a ambivalência da ação declaratória de constitucionalidade, visto que não se faz necessária a defesa da norma pelo Advogado-Geral da União em sede de ação direta de inconstitucionalidade, quando configurada a situação acima descrita.

Portanto, conclui-se que só poderá ser reconhecida a natureza dúplice da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade quando forem observados o mesmo objeto e rito, ou seja, quando:

- i) tiverem por objeto lei ou ato normativo federal;
- ii) houver comprovação nos autos de existência de controvérsia judicial relevante;
- iii) houver manifestação do Advogado-Geral da União pela constitucionalidade da lei ou ato normativo impugnado.³⁶

Somente quando forem equivalentes as referidas ações, poderá ser afirmado, indubitavelmente, que, após julgar uma ação direta de inconstitucionalidade improcedente no mérito, o Supremo Tribunal Federal julgaria procedente uma ação declaratória de constitucionalidade que tivesse o mesmo objeto, e vice-versa. Ou seja, apenas nessas condições, pode-se falar em natureza dúplice plena entre as ações.

Desse modo, os artigos 24 e 28, parágrafo único, da lei 9.868/99 devem ser interpretados de forma a reconhecer a natureza dúplice somente quando presentes as referidas condições.

36. Condição relativizada no parágrafo antecedente.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve como escopo analisar se, de fato, é possível afirmar que as ações diretas de inconstitucionalidade e as ações declaratórias de constitucionalidade possuem natureza dúplice, como repete a maior parte da doutrina e da jurisprudência.

A fundamentação utilizada por aqueles que defendem a dita natureza dúplice, ou ambivalência, é a de que ambas as ações abordam a mesma questão, qual seja, a compatibilidade de lei ou ato normativo federal com a Constituição Federal; são julgadas perante o mesmo órgão, qual seja, o Supremo Tribunal Federal; e possuem os mesmos legitimados ativos.

Todavia, é importante observar que as ações não são equivalentes, apesar de terem sofrido enorme aproximação. Da análise das diferenças percebe-se que elas não possuem exatamente o mesmo objeto, e que, para serem admitidas e julgadas procedentes, devem respeitar ritos diferentes, o que implica uma não equiparação da improcedência de uma com a procedência da outra.

Dessa forma, concluiu o presente trabalho que apenas poderá ser defendida a natureza dúplice quando as ações mostrarem-se, realmente, equivalentes, a saber: tiverem por objeto lei ou ato normativo federal, houver comprovação nos autos da existência de controvérsia judicial relevante, e houver manifestação do Advogado-Geral da União pela constitucionalidade de lei ou ato normativo impugnado.

Isto porque, para que a ação direta de inconstitucionalidade seja equivalente à ação declaratória de constitucionalidade, terá que ser demonstrado pelo proponente nos autos da ação direta de inconstitucionalidade a controvérsia judicial relevante, além de não poder ter por objeto lei ou ato normativo estadual.

Por sua vez, para que a ação declaratória de constitucionalidade seja equivalente à ação direta de inconstitucionalidade, é preciso que o Advogado-Geral da União naquela se manifeste, atuando como curador da norma.

Desse modo, a melhor interpretação para os artigos 24 e 28, parágrafo único, da lei 9.868/99, parece ser a que reconhece o caráter duplo, de possibilidade de efeitos intercambiáveis das ações, somente quando presentes as referidas condições.

Por todo o exposto, nota-se que é improvável a ocorrência na prática da duplicidade, uma vez que o Supremo Tribunal Federal terá que mudar sua jurisprudência, passando a determinar a citação do Advogado Geral da União na ação declaratória de constitucionalidade, para que possa ser atribuído à referida ação o caráter ambivalente, e tendo em vista que dificilmente o proponente da ação direta de inconstitucionalidade irá trazer aos autos comprovação de controvérsia judicial relevante, o que implicará o não reconhecimento da dupla face da ação direta de inconstitucionalidade.

Hodiernamente, tendo em vista a jurisprudência assente do Supremo Tribunal Federal, a hipótese mais concreta de ser vislumbrada a natureza dúplice ocorre quando o Supremo Tribunal Federal já houver decidido pela inconstitucionalidade da norma federal em sede de controle concreto-difuso, visto que, conforme jurisprudência do próprio tribunal, configurada tal situação, não se mostra necessária a defesa da norma pelo Advogado-Geral da União em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Assim, retira-se o óbice, antes existente, ao reconhecimento da natureza dúplice e possibilidade de efeitos intercambiáveis, pois a ação declaratória de constitucionalidade, nessa hipótese, configura-se a equivalente à ação direta de inconstitucionalidade.

Diante de todo o exposto, é patente a fragilidade da tese da natureza dúplice da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade. É importante, inclusive, que as referidas ações possuam diferenças, especialmente quanto aos efeitos. Se uma norma é julgada inconstitucional, com efeitos *erga omnes*, apenas novo processo legislativo poderia incitar nova discussão a respeito. Por outro lado, se determinada norma é declarada constitucional em ação específica, não é razoável que se torne imune a novos questionamentos, posto que, se assim não fosse, estaríamos a falar de “supernormas”, cuja constitucionalidade não poderia ser questionada. Assim, para dirimir a insegurança jurídica causada por essa problemática, seria prudente uma reforma legislativa, especialmente do artigo 24 da lei 9.868/99, com o fim de clarificar a inexistência de ambivalência absoluta entre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira*. 4. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2014.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *Da declaração de inconstitucionalidade e seus efeitos*. In: Revista da Faculdade de Direito da UERJ. Rio de Janeiro, 1995.

DANOSO, Denis. *Aspectos processuais no controle concentrado de constitucionalidade. Coisa julgada, objeto, legitimidade, efeitos da medida cautelar. Aproximação dos sistemas de controle difuso e concentrado*. In: Revista Dialética de Direito Processual, nº 60. São Paulo, 2008

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

LEITE, Fábio Carvalho. *ADIN e ADC, e a ambivalência possível: uma proposta*. In: Revista de Direito do Estado, Ano 3, nº 10. Rio de Janeiro: Renovar.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 21ª ed. São Paulo: Editora Método, 2017.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. 3ªed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

_____. Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MIRANDA, Pontes de, *Tratado de direito privado*, t. 4, 1954.s.l.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 6. ed., 2014.

_____. Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. Gilmar Ferreira. *O Advogado-Geral da União e a ação direta de inconstitucionalidade*. Disponível em: < <https://www.editorajc.com.br/o-advogado-geral-da-uniao-e-a-acao-direta-de-inconstitucionalidade/>>. Acesso em 20 set. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.