

## CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE, ENFOQUE NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

**Gabriel Pereira Lafetá**

**Resumo:** O presente trabalho discorre a respeito do Controle Concentrado de Constitucionalidade, com enfoque na Ação Direta de Inconstitucionalidade. A ADIN é um instrumento utilizado no chamado controle direto da constitucionalidade das leis e atos normativos, exercido perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro. O poder de ajuizar essa ação, chamado de legitimação, é dado pelos incisos I a IX do artigo 103 da Constituição Federal. Diferentemente das decisões proferidas em outros processos judiciais, nos quais a o efeito da decisão proferida dirige-se, em regra, apenas às partes que dele participaram, a decisão proferida em ação direta de inconstitucionalidade alcança quem não participou do processo onde ela foi proferida, efeito *erga omnes*. Outros efeitos decorrentes de decisões proferidas em Ação Direta de Inconstitucionalidade, são os chamados efeitos retroativo, ou *ex tunc*; e irretroativo, prospectivo, ou *ex nunc*. Ocorre, ainda, o chamado efeito vinculante, através do qual ficam submetidas à decisão proferida em ADI, os demais órgãos do Poder Judiciário e as Administrações Públicas A Ação de Inconstitucionalidade destina-se a garantir os princípios constitucionais sensíveis.

**Palavras-chave:** Ação. ADIN. Concentrado. Controle. Inconstitucionalidade. STF

**Abstract:** This paper discusses about the Constitutionality Control Concentrate, focusing on the direct action of unconstitutionality. The ADIN is an instrument called the direct control of the constitutionality of laws and normative acts, exercised before the Brazilian Supreme Court. The power to judge this action, called legitimation is given by numerals I to IX of Article 103 of the Federal Constitution. Unlike other decisions in lawsuits, in which the effect of the judgment is directed, as a rule, only parties that participated, the decision rendered in the direct action of unconstitutionality reaches those not involved in the process where she was pronounced, effect *erga omnes*. Other effects of decisions in Direct Action of Unconstitutionality, are called retroactive effects or *ex tunc*, and irretroativo prospective or *ex nunc*. Occurs also called the binding effect, by which are subject to the decision rendered in ADI, the other organs of the Judiciary and Public Administrations The Action of Unconstitutionality intended to ensure the constitutional principles sensitive.

**Keywords:** Action. ADIN. Concentrate. Control. Unconstitutional. STF

**SUMÁRIO:** Introdução 1. Finalidade da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2. Objeto da Ação Direta de constitucionalidade 3. Atos que não pode ser objeto de ADIN 3. Legitimação 4. Procedimentos 5. Petição inicial 5.1. Imprescritibilidade 5.2. Impossibilidade de desistência e causa pretendi aberta 5.3. Pedido de informações 5.4. A atuação do Advogado-Geral da União (AGU) 5.5. A atuação do Procurador-Geral da República (PGR) 5.6. A figura do *amicus curiae* 5.7. Medida cautelar e seus efeitos 5.8. Sentenças e seus efeitos 6. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 7. Considerações finais 8. Referências 9.

## **1- INTRODUÇÃO**

Controle de constitucionalidade caracteriza-se como um mecanismo de correção presente em determinado ordenamento jurídico, consistindo em um sistema de verificação da conformidade de um ato (lei, decreto, etc) em relação à Constituição. Não se admite que um ato, hierarquicamente, inferior à Constituição confronte suas premissas, caso em que não haveria harmonia das próprias normas, gerando insegurança jurídica para os destinatários do sistema jurídico.

O Controle Concentrado também pode ser considerado como o controle por via principal, que é feito por meio de ações. É importante destacar que é um modelo baseado no austríaco que foi sugerido por Kelsen. A ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade e a argüição de descumprimento de preceito fundamental são os meios pelos quais o controle concentrado de constitucionalidade é feito.

## **2- FINALIDADE DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Como dito, em nosso sistema jurídico, a Constituição Federal ocupa o topo das normas jurídicas e, por isso, todos os demais atos normativos têm que estar em conformidade com os ditames constitucionais. A existência de normas contrárias aos dizeres constitucionais cria antinomia no ordenamento jurídico.

A ação direta de inconstitucionalidade é meio processual para retirar norma contrária à Constituição do ordenamento jurídico, preservando, dessa forma, a supremacia da Constituição face às demais normas existentes.

Por ser controle que se dá de forma concentrada, a ADIN preserva a segurança jurídica, na medida em que impede o surgimento de decisões controversas acerca de um mesmo tema.

## **3- OBJETO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Conforme preceitua o artigo 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal, o objeto da ação direta de inconstitucionalidade é o controle de constitucionalidade de “lei ou ato normativo federal ou estadual”.

Dimitri Dimoulis, em seu “Curso de Processo Constitucional”, divide, didaticamente, as normas nas quais o controle de constitucionalidade via ADIN são cabíveis em 03 categorias: 1- direito constitucional secundário; 2- leis e atos normativos federais e; 3- leis e atos normativos estaduais e distritais.

Na primeira categoria, direito constitucional secundário, este o denominado bloco de constitucionalidade, composto pelas emendas constitucionais<sup>1</sup> e pelos tratados internacionais sobre direitos humanos com força de emenda constitucional.

Na segunda categoria, estão as leis federais (lei complementar, lei ordinária, lei delegada e medida provisória) e os atos normativos federais que possuem os seguintes requisitos: 1- ser escrito; 2- produzido por autoridade que exerce poder público; 3- ser geral, abrangendo todos os destinatários que pertencem a uma mesma categoria; 4- ser abstrato, descrevendo uma conduta de maneira genérica.

Na terceira categoria, leis e atos normativos estaduais e distritais, ainda segundo Dimitri Dimoulis:

“o controle abrange as Constituições estaduais, que devem ser compatíveis com a Constituição Federal; as leis estaduais; os demais atos normativos estaduais, incluindo decretos, regimentos internos dos Tribunais Estaduais e das Assembléias Legislativas e atos normativos expedidos por pessoas jurídicas de direito público estadual.”

No caso do Distrito Federal, por possuir a competência dada aos estados e municípios, será necessário verificar por qual competência o Distrito Federal editou o ato a ser impugnado.

Caso seja por conta da competência estadual, caberá ADIN, caso seja por conta da competência municipal, não caberá ADIN. Por exemplo, se for norma de imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS), que é tributo de competência estadual, caberá controle de

---

<sup>1</sup> Esse autor critica profundamente o controle de constitucionalidade via Adin pelo STF sobre emendas constitucionais. Argumenta, em síntese, que a Constituição Federal não atribuiu tal competência à suprema corte para tal desiderato.

constitucionalidade via ADIN, se for norma de imposto sobre propriedade urbana (IPTU), que é tributo de competência municipal, não caberá ADIN.

### **3.1- Atos que não pode ser objeto de ADIN**

Conforme entendimento jurisprudencial sedimentado pelo STF, os seguintes atos não podem ser objeto de ADIN, pelos motivos transcritos:

1- a Constituição Federal originária: Conforme afirma Pedro Lenza, em sua obra “Direito Constitucional Esquemático”, “as normas constitucionais fruto do trabalho do poder constituinte originário serão sempre constitucionais”;

2- as leis municipais: o constituinte não deu competência para o Supremo Tribunal Federal julgar ADIN sobre lei municipal. Para que constitucionalidade de lei municipal seja julgada pelo STF, outros instrumentos processuais deverão ser utilizados, como, por exemplo, argüição de descumprimento de preceito fundamental ou, então, o controle pelo modelo difuso, via ação incidental;

3- as normas pré-constitucionais: O STF entende que não há inconstitucionalidade superveniente<sup>2</sup>, sendo que as normas anteriores à atual Constituição devem ser avaliados sob a ótica da recepção.

4- as leis revogadas: o STF não admite ADI contra lei ou ato normativo revogado, por considerar que tal análise teria valor meramente histórico;

5- atos normativos que violam indiretamente a Constituição, decretos, exceto decretos autônomos: antes de se analisar a inconstitucionalidade dos decretos, o que se deve fazer é o controle de legalidade desse decreto, face à lei que o fundamentou. O decreto autônomo, diferentemente, aufere sua legitimidade da própria Constituição, sendo, portanto, norma primária e, por isso, sujeito ao controle de constitucionalidade via ADIN;

6- atos destituídos de normatividade (leis formais de efeito concreto): o entendimento do STF, nesse caso, é de que somente ato dotado de abstração e generalidade poderia ser submetido à ADIN, entretanto, há uma medida cautelar que reconheceu cabimento de ADIN para ato de efeito concreto editado pelo Poder Público através de lei;

---

<sup>2</sup> Inconstitucionalidade superveniente é quando uma norma, na data de sua promulgação, está de acordo com a constituição então vigente, mas, quando entra em vigor nova ordem constitucional, essa norma, constitucional em relação à Constituição precedente, deixa de ser constitucional, face à nova Constituição.

7- as súmulas comuns e as vinculantes: para as súmulas, inclusive as vinculantes, o que existe é um procedimento de revisão, que poderá resultar no cancelamento da súmula.

#### **4- LEGITIMAÇÃO**

Os legitimados para propositura de ADIN estão elencados no artigo 103 da Constituição e no artigo 2º da Lei 9.868/99. São eles:

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

O STF entende que nem todos os legitimados podem propor ADINs indiscriminadamente, exigindo, de alguns dos legitimados, a demonstração da pertinência temática entre a ADIN proposta e o interesse de agir desses legitimados.

Os legitimados que necessitam demonstrar pertinência temática são denominados de legitimados especiais, e são os Governadores dos estados e do Distrito Federal, a Mesa de Assembléia Legislativa e da Câmara do Distrito Federal e as confederações sindicais ou entidades de classes de âmbito nacional.

Os demais legitimados, denominados legitimados universais, não necessitam demonstrar pertinência temática para interporem ADIN, podendo interpor ADIN sobre qualquer matéria.

#### **5- PROCEDIMENTOS**

A movimentação processual da ADIN está regulamentada pela Lei 9.868/99 e também por normatização interna do STF. Adiante, serão apresentados os aspectos mais relevantes do procedimento da ADIN.

### **5.1- Petição inicial**

A petição inicial deve indicar o dispositivo atacado, expor as razões que fundamentam o pedido e indicar se o autor pretende a modulação dos efeitos da sentença. Deve vir acompanhada de instrumento de procuração, quando subscrita por advogado, e protocolada em 2 vias.

Necessitam de advogado apenas o partido político com representação no Congresso Nacional e as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional, já que os demais legitimados não precisam estar representados por advogado.

### **5.2- Imprescritibilidade**

Tendo em vista que a teoria adota é a de que as normas inconstitucionais não se convalidam pelo decurso do tempo, a ADIN não se sujeita a prazo de prescrição ou decadência.

### **5.3- Impossibilidade de desistência e causa pretendi aberta**

Uma vez proposta a ADIN, o autor dela não poderá desistir. Isso se dá porque há o princípio da indisponibilidade das ações constitucionais, que diz que as ações constitucionais não tratam de direitos subjetivos e o interesse de julgar a ADIN, uma vez interposta, passa a ser de toda a sociedade.

Por esse mesmo motivo, o Supremo não está adstrito às alegações apresentadas pelo autor. Pode o STF julgar inconstitucional uma norma por outro fundamento. Por exemplo, o autor alega violação ao princípio da inocência, o STF pode entender que não houve violação a

esse princípio mas a outro princípio constitucional e, com base nessa interpretação, julgar inconstitucional tal norma.

#### **5.4- Pedido de informações**

Preceitua o artigo 6º da lei 9.868/99 que “o relator pedirá informações aos órgãos ou às autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado” e que essas informações serão prestadas no prazo de trinta dias contado do recebimento do pedido.

#### **5.5- A atuação do Advogado-Geral da União (AGU)**

A função do AGU, na atuação em ADIN's, é a defesa da presunção de constitucionalidade das normas impugnadas. O entendimento tradicional do STF sempre foi o de que o AGU não poderia se manifestar pela inconstitucionalidade da lei, porém, atualmente, esse entendimento vem sendo mitigado e, em algumas hipóteses, o STF tem entendido que, apesar de sua manifestação continuar a ser obrigatória, poderá o AGU se manifestar pela inconstitucionalidade da norma atacada.

#### **5.6- A atuação do Procurador-Geral da República (PGR)**

Em ADIN's, o PGR atua tanto como legitimado (autor) quanto como defensor da Constituição, opinando em todas as ADIN's, inclusive na que atua como autor da ação direta de inconstitucionalidade.

#### **5.7- A figura do *amicus curiae***



Essa é uma figura processual importada do direito norte-americano. Trata-se da possibilidade da manifestação formal de órgãos e entidades representantes de interesses passíveis de serem atingidos pelos resultados da ADIN, auxiliando a corte a vislumbrar aspectos técnicos acerca do tema a ser analisado no processo.

A participação do “amicus curiae” está regulamentada no parágrafo 2º do artigo 7º da Lei 9.868/99:

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.

É importante frisar que as figuras do “amicus curiae” e de intervenção de terceiros não se confundem. Na ADIN, não é admissível a intervenção de terceiros.

#### **5.8- Medida cautelar e seus efeitos**

A medida cautelar é plenamente cabível em ADIN e está regulamentada nos artigos 10 a 12 da Lei 9.869/99, que diz que salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observada a presença de, no mínimo, 8 ministros, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

Via de regra, a medida cautelar em ADIN tem eficácia “erga omnes” e “ex nunc”, com efeito vinculante, podendo a corte atribuir efeito “ex tunc” por maioria absoluta. A concessão de medida cautelar torna aplicável a legislação anterior, salvo expressa manifestação em contrário.

### **6- SENTENÇAS E SEUS EFEITOS**

A decisão da ADIN, conforme artigo 24 da Lei 9.869/99, tem caráter dúplice ou ambivalente. Isto quer dizer que a sentença ou declarará a norma impugnada inconstitucional ou constitucional.

Via de regra, a decisão produzirá efeitos “erga omnes” e retroativos “ex tunc”, visto que a norma inconstitucional é ato nulo. Terá a decisão também efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública federal, estadual, municipal e distrital.

Esse efeito vinculante da sentença de ADIN não atinge o Poder Legislativo, posto que, conforme entendimento do STF, tal efeito vinculante significaria o “inconcebível fenômeno da fossilização da Constituição”.

A decisão também é dotada de efeitos repristinatórios em relação ao direito anterior. Se uma norma que revogou outra norma é declarada inconstitucional, a norma por ela revogada volta a vigor.

O STF poderá modular os efeitos da decisão da sentença de mérito, por razões de segurança pública ou de excepcional interesse público, conforme dispõe o artigo 27 da Lei 9.869/99:

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

## **7- AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO**

A ação direta de inconstitucionalidade por omissão – ADInPO, foi introduzida no direito brasileiro pela Constituição Federal de 1988 e, por ser modalidade de ação direta de inconstitucionalidade tem as mesmas características da ADIN, exceto pela dessemelhança do objeto.

A ADInPO tem por objeto a omissão inconstitucional, que é a omissão do poder constituído e legitimado em criar normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo e de caráter impositivo<sup>3</sup>.

## **8- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como visto, em um sistema jurídico onde há hierarquia entre as normas e a Constituição Federal se encontra no topo dessa hierarquia, são criados mecanismos para que as determinações constitucionais prevaleçam em relação às demais normas.

Há, basicamente, dois modelos de controle de constitucionalidade, o difuso e o concentrado. E há, também, duas vias instrumentais para controle das normas jurídicas, uma incidental e outra abstrata.

No Brasil, foram adotados tanto o modelo difuso quanto o modelo abstrato de controle de constitucionalidade, que é possível tanto pela via incidental quanto pela via abstrata.

A ação direta de inconstitucionalidade é via de controle abstrato de constitucionalidade e tem por finalidade extirpar do ordenamento jurídico norma contrária à Constituição Federal, fazendo, assim, prevalecer a supremacia das normas constitucionais.

---

<sup>3</sup> Essas normas são aquelas pelas quais o constituinte traça esquemas gerais de estruturação e atribuições de órgãos, entidades ou institutos, para que, em um momento posterior, sejam estruturados em definitivo, mediante lei.

## 9- REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 15 de abril de 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

DIMOULIS, Dimitri. **Curso de processo Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2011.

LEAL, Saul Tourinho. **Controle de constitucionalidade moderno.** Niterói: Impetus, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2011.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado.** Niterói: Impetus, 2007.