



NATUREZA DA RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL NO PROCESSO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Fernanda Bertoco Mello¹

RESUMO: O presente estudo busca uma releitura da Resolução do Senado Federal que suspende a execução de ato normativo declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de controle concreto de constitucionalidade. Com fulcro no pensamento jurídico contemporâneo, ressalta-se o anacronismo do entendimento consagrado segundo o qual a aludida Resolução do Senado Federal tem como objetivo atribuir eficácia *erga omnes* às decisões definitivas do Supremo Tribunal Federal sobre inconstitucionalidade. Diante da evolução dos instrumentos de aferição de constitucionalidade das normas, demonstra-se que tal entendimento destoa do atual contexto jurídico. Destarte, em virtude da alteração dos valores reinantes na atual ordem jurídica, pretende-se realizar uma reinterpretação do aludido instituto, amparada em recentes modificações legislativas e jurisprudenciais.

PALAVRAS-CHAVES: Controle de Constitucionalidade; Natureza institucional do Supremo Tribunal Federal; Resolução; Senado Federal.

1. INTRODUÇÃO

Ao Supremo Tribunal Federal é dado, por maioria absoluta de seus membros, declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de uma lei mediante três modos, a saber: (a) em causa de sua competência originária; (b) em recurso ordinário; e (c) ou mesmo em apreciação de recurso extraordinário.

O art. 52, inc. X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por sua vez, diz que compete, privativamente, ao Senado Federal, “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 2013, p. 15). A origem deste dispositivo remonta a Constituição Federal de 1934, a qual teve como objetivo instituir um mecanismo que emprestasse efeitos gerais à decisão de inconstitucionalidade da Excelsa Corte em controle incidental de normas e, concomitantemente, se coadunasse com o sistema da *civil law* adotado pelo Direito brasileiro.

Como bem alerta Gilmar Ferreira Mendes, no Direito norte-americano a não aplicação da lei declarada inconstitucional pelas Cortes Superiores decorre do *stare decisis*, o qual atribui efeito vinculante – também conhecido como *binding effect* – a tais decisões (MENDES, 2004, p. 150). Nessa esteira, constata-se que o constituinte de 1934 inspirou-se no controle de normas do Direito norte-americano, adaptando-o ao ordenamento brasileiro ao instituir a exigência de suspensão pelo Senado Federal da execução de norma declarada inconstitucional, a fim de que esta detenha efeitos *erga omnes*.

¹ Acadêmica do 5º ano do curso de Direito da Universidade Estadual de Maringá (UEM), Maringá – Paraná. Pesquisadora do Programa de Iniciação Científica (PIC-UEM). fernandabertoco@hotmail.com

Ademais, com o advento da EC n. 16/65 e da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constata-se que o controle de constitucionalidade abstrato assumiu maior relevância no cenário jurídico brasileiro. Isso decorreu de alguns fatores, como a possibilidade de se suspender, liminarmente, a eficácia de leis ou atos normativos com eficácia geral; e as facilidades decorrentes do manejo de ações em sede de controle abstrato de constitucionalidade, mormente, em demandas de massa.

O controle de constitucionalidade incidental que, outrora, assumia o papel de principal modalidade de mecanismo proteção a Constituição, perdeu espaço. A Resolução do Senado Federal para suspensão da execução lei inconstitucional, por sua vez, tornou-se obsoleta. De outro lado, as demandas pela racionalização da justiça tornaram-se uníssonas, culminando na crescente manifestação dos Tribunais e da Doutrina no sentido atribuir nova interpretação ao instituto em análise. Por conseguinte, propõe-se que a Resolução do Senado Federal que suspenda a execução de lei inconstitucional encerre viés meramente informativo. Em outras palavras, preconiza-se a modificação interpretativa do art. 52, inc. X, da Constituição da República Federativa, no sentido de se atribuir ao referido instituto apenas a função tornar pública a decisão do Pretório Excelso em via de controle incidental de normas.

2. MATERIAL E MÉTODOS

O estudo da natureza da Resolução do Senado Federal para suspensão de norma declarada incidentalmente inconstitucional teve enfoque no aspecto doutrinário, legislativo e jurisprudencial.

Mediante análise das alterações valorativas no âmbito jurídico, foram investigados os recentes entendimentos dos Tribunais e da legislação quanto ao tema. Demais disso, partiu-se de uma investigação crítica da Doutrina existente para, posteriormente, realizar uma proposta de releitura do posicionamento tradicional sobre os efeitos da Resolução do Senado Federal, disposta no art. 52, inc. X, da Constituição.

Portanto, a análise de obras e artigos doutrinários angariados no curso do presente estudo oferece um sólido fundamento ao exame crítico do tratamento outorgado pelo legislador ao controle de constitucionalidade na via incidental e à atuação do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Hodiernamente, mostra-se desarrazoada a exigência de prévia manifestação do Senado Federal, em sede de controle concreto, para produção de efeitos gerais da decisão definitiva proferida pelo STF. Partindo da premissa de que o Supremo Tribunal Federal é o guardião da Constituição – conforme se extrai do art. 102, da Lei Maior –, ao mesmo cabe dar a última palavra sobre eventual violação de normas constitucionais. Nessa esteira, não é de bom alvitre atribuir somente ampla eficácia às decisões em ADIn, ADC ou ADPF em detrimento do pronunciamento na via incidental.

Outrossim, o princípio da força normativa da Constituição embasa a relevância atribuída às decisões do Supremo Tribunal Federal. Diz o referido princípio que a incolumidade da Carta Maior deve ser mantida, mormente em face das constantes interpretações divergentes que colocam em risco sua preponderância diante de todo o sistema jurídico-normativo. Nesse diapasão, cabe a Excelsa Corte assegurar a integridade da Constituição, ilidindo eventuais entendimentos que destoam de sua correta aplicação. Com efeito, seja em controle concreto, seja em controle abstrato de normas, o peso do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal é idêntico quando tendente a

obstar violações aos preceitos constitucionais (ORTEGA, 2009). Com base em semelhante argumentação, Gilmar Ferreira Mendes assevera:

[...] a natureza idêntica do controle de constitucionalidade, quanto às suas finalidades e aos procedimentos comuns dominantes para os modelos difuso e concentrado, não mais parece legitimar a distinção quanto aos efeitos das decisões proferidas no controle direto e no controle incidental (MENDES, 2004, p. 164).

Mencionando a equivalência da autoridade das decisões do Pretório Excelso no sistema de controle de constitucionalidade, quer pela via direta, quer pela via recursal, o Ministro do mesmo Tribunal, Teoria Zavascki, assim sustenta:

Sob esse enfoque, há idêntica força de autoridade nas decisões do STF em ação direta quanto nas proferidas em via recursal. Merece aplausos essa aproximação, cada vez mais evidente, do sistema de controle difuso de constitucionalidade ao do concentrado, que se generaliza também em outros países. No atual estágio de nossa legislação, de que são exemplos esclarecedores os dispositivos acima transcritos, é inevitável que se passe a atribuir simples efeito de publicidade às resoluções do Senado previstas no art. 52, X, da Constituição (ZAVASCKI, 2001, p. 15).

A discussão sobre o processo de objetivação ou de abstrativização do controle concentrado de constitucionalidade – e, por consequência, sobre a natureza da Resolução do Senado Federal que suspende a execução norma declarada inconstitucional pelo STF –, não se cerceia ao âmbito meramente doutrinário. O Pretório Excelso já vem se manifestando especificamente sobre o tema².

Ademais, é oportuno destacar a hodierna disposição do Supremo Tribunal Federal ao adotar medidas que ao menos se aproximam da postura de uma autêntica Corte Constitucional – movimento que possui estreita relação com a acentuada tendência de objetivação das decisões do Tribunal. O STF, em relação à função de tribunal ordinário, tem tentado afastar a sua atuação como instância recursal. Com o intuito de mitigar a insurgência de demandas de menor relevância, foram tomadas várias medidas e criados diferentes institutos, como a Repercussão Geral, o Superior Tribunal de Justiça, a edição de súmulas vinculantes, a ampliação subjetiva do alcance das decisões da Corte em razão da transcendência dos motivos determinantes em controle abstrato e concreto de constitucionalidade, dentre outras. Manifesta-se, com efeito, Clemérson Merlin Clève:

[...] é questionável a permanência da fórmula da Constituição de 1988. Parece constituir um anacronismo a permanência do mecanismo quando o país adota, na atualidade, não apenas a fiscalização incidental, mas também a concentração-principal, decorrente de ação direta e, inclusive, para suprimento de omissão. **Tem-se que chegou a hora, afinal, de transformar o Supremo Tribunal Federal em verdadeira corte especializada em questões constitucionais, retirando-se do Senado a atribuição discutida no presente item** (CLÈVE, 2000, p. 194, grifo nosso).

² Quanto ao processo de objetivação das decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concreto de constitucionalidade, cabe destacar os seguintes julgados: HC 82.959/SP e Reclamação Constitucional nº 4.335/AC (inconstitucionalidade da vedação em abstrato da progressão de regime de cumprimento de pena); Recurso Extraordinário nº 197.917 (caso Mira Estrela e a transcendência dos motivos determinantes da decisão em controle concreto de constitucionalidade); HC 104339 (inconstitucionalidade da vedação legal do instituto da liberdade provisória e da conversão em pena restritiva de direitos em crime de tráfico de drogas); Mandado de Segurança nº 20.505/DF (declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal sem que se verifique a relevância da aplicação da lei para o caso concreto), dentre outros.

Destarte, resta flagrante a crescente força institucional do Supremo Tribunal Federal perante a sociedade. Com o crescente movimento de equiparação da autoridade das decisões do STF em controle de constitucionalidade concreto e abstrato, torna-se, pois, objeto de reflexão a efetiva função da Resolução do Senado Federal que regulamenta ato normativo declarado incidentalmente inconstitucional.

4. CONCLUSÃO

O fator que sustenta a teoria da abstrativização do controle concreto consiste justamente na ocorrência de mutação constitucional do art. 52, X, da Constituição Federal, visto que o papel desempenhado pelo Senado Federal passa por um processo de releitura.

A manifestação do Supremo Tribunal Federal não mais se cinge aos estreitos limites subjetivos da demanda; ao revés, atinge o todo social, com o objetivo de resguardar de fato a incolumidade do texto constitucional.

Por conseguinte, plausível se mostra o entendimento de que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em controle incidental arrogam força normativa e vinculante suficientes à suspensão do ato normativo declarado definitivamente inconstitucional, prescindindo-se da interferência do Senado Federal para tanto. Este órgão, por sua vez, passa a deter um autêntico dever de publicação da decisão da Corte Suprema, com o exclusivo objetivo de torná-la de conhecimento geral.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Art. 52, inciso X. In: **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2013. p. 15.

CLÈVE, Clémerson Merlin. **A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro**. 2 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

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

ORTEGA, Carlos Eduardo. **O papel do STF como Corte Constitucional**. Conjur. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2009-out-30/papel-supremo-tribunal-federal-corte-constitucional>>. Acesso em : 01 jul. 2013.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia das sentenças na jurisdição constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.