



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ (UFOPA)  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE (ICS)  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**CÉSAR PEREIRA DA COSTA FILHO**

**A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL DA SUSPENSÃO SENATORIAL À LUZ DO  
SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES**

**SANTARÉM  
2021**



Universidade Federal do Oeste do Pará - Ufopa  
Instituto de Ciências da Sociedade - ICS  
Programa De Ciências Jurídicas – PCJ  
Coordenação de Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

**César Pereira da Costa Filho**

**A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL DA SUSPENSÃO SENATORIAL À LUZ DO SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES.**

*Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Direito com objetivo de obter aprovação na disciplina de TCC, e obtenção de grau de Bacharelado em Direito na Universidade Federal do oeste do Pará.*

Conceito: 9,2.

Santarém, PA, 13 de outubro de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**André Freire Azevedo**  
Orientador  
Presidente

---

**Jorge Oliveira Machado.**  
Examinador

---

**Juliana Matos Martins**  
Examinadora

*César Pereira da Costa Filho  
(Cidade em 13 de outubro de 2021)*



Emitido em 13/10/2021

ATA Nº s/n/2021 - ICS (11.01.08)

(Nº do Documento: 69)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

*(Assinado digitalmente em 18/10/2021 16:29)*

ANDRE FREIRE AZEVEDO

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

ICS (11.01.08)

Matricula: 2384518

*(Assinado digitalmente em 18/10/2021 17:30)*

JORGE DE OLIVEIRA MACHADO

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

ICS (11.01.08)

Matricula: 1288438

*(Assinado digitalmente em 18/10/2021 16:24)*

JULIANA MATOS MARTINS

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

ICS (11.01.08)

Matricula: 2383886

*(Assinado digitalmente em 18/10/2021 16:32)*

CESAR PEREIRA DA COSTA FILHO

DISCENTE

Matricula: 201701290

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufopa.edu.br/documentos/> informando seu número: **69**, ano: **2021**, tipo: **ATA**, data de emissão: **18/10/2021** e o código de verificação: **b1cd5ad0fb**

César Pereira da Costa Filho  
(assinado em 18 de outubro de 2021)

**Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**  
**Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/UFOPA**

---

C837m Costa Filho, César Pereira da  
A mutação constitucional da suspensão senatorial à luz do sistema brasileiro de precedentes. / César Pereira da Costa Filho – Santarém, 2021  
42 p. : il.  
Inclui bibliografias.

Orientador: André Freire Azevedo  
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Instituto de Ciências da Sociedade, Programa de Ciências Jurídicas, Bacharelado em Direito.

1. mutação constitucional . 2. controle difuso de constitucionalidade. 3. jurisdição constitucional. 4. suspensão senatorial. 5. art 52,x CF/88. I. Azevedo, André Freire, *orient.*  
II. Título.

CDD: 23 ed. 342.81

---

Bibliotecária - Documentalista: Mary Caroline Santos Ribeiro – CRB/2 566

---

**CÉSAR PEREIRA DA COSTA FILHO**

**A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL DA SUSPENSÃO SENATORIAL À LUZ DO  
SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES**

Trabalho de Conclusão de Curso de Direito com o objetivo de obtenção do título de bacharel pelo Programa de Ciências Jurídicas (PCJ) do Instituto de Ciências da Sociedade (ICS) pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA).

Orientação: Professor Mestre André Freire Azevedo.

**SANTARÉM**  
**2021**

**CÉSAR PEREIRA DA COSTA FILHO**

**A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL DA SUSPENSÃO SENATORIAL À LUZ DO  
SISTEMA BRASILEIRO DE PRECEDENTES**

Trabalho de Conclusão de Curso de Direito com o objetivo de obtenção do título de bacharel pelo Programa de Ciências Jurídicas (PCJ) do Instituto de Ciências da Sociedade (ICS) pela Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA).

Orientação: Professor Mestre André Freire Azevedo.

Conceito: 9.25

Data de Aprovação: 13/10/2021

---

Prof. Msc. André Freire Azevedo (Orientador)  
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

---

Prof. Jorge Oliveira Machado  
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

---

Prof.<sup>a</sup> Msc. Juliana Matos Martins  
Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA)

“A ideia de um texto possível de múltiplas leituras é característica da Idade Média, e tão caluniada e complexa Idade Média, que nos deu a arquitetura gótica, as sagas da Islândia e a filosofia escolástica, na qual tudo é discutido. Que nos deu, principalmente, a Divina Comédia, que continuamos lendo e que continua nos assombrando.” (BORGES, 1977, p. 79)

## RESUMO

A abordagem acerca da mutação constitucional do inciso X do art. 52 da Constituição Federal de 1988 traz consigo elementos de uma profunda discussão sobre o direito constitucional contemporâneo. Neste trabalho, objetiva-se fazer uma releitura, por meio da metodologia hipotético-dedutiva, tanto da intitulada mutação quanto do próprio instituto da suspensão da execução de lei pelo Senado Federal, releitura esta que deve ser feita sempre levando-se em consideração a atual arquitetura do sistema jurídico, o Estado Democrático de Direito e a jurisdição constitucional. Dentro da discussão, viu-se necessário abordar definições e polêmicas que cercam as mutações constitucionais, sobretudo no campo teórico, dado que o objeto central do trabalho é a mudança da constituição pela via informal deste instituto. Conclui-se que, para além de uma discussão meramente formalista, o controle difuso-incidental de constitucionalidade se apresenta como um dos instrumentos de efetivação da Constituição.

**Palavras-Chave:** Mutação constitucional. Controle difuso de constitucionalidade. Jurisdição constitucional. Suspensão senatorial. Art. 52, X, da CF/88.

## **ABSTRACT**

The approach regarding the constitutional mutation of the article 52, X, of the Federal Constitution of Brazil comes up with elements of a much deeper discussion about the contemporary constitutional law field. Using the hypothetical-deductive methodology, the main objective is to re-read both the mentioned new-interpretation of the article 52, X and the Federal Senate's suspension of law enforcement itself - in other words, a re-reading process that must always be done by considering the current context of the national legal system, the democratic State of law and the judicial review. In this discussion, it was necessary to go through concepts and different points of view regarding the constitutional mutation, given the fact it is the main subject of this paper. Therefore, it is more than a purely formalistic discussion. Concludes that the diffuse-control of constitutionality (constitutional judicial review) is presented as one of the instruments of effectiveness of the Constitution.

**Keywords:** Constitutional mutation. Diffuse-control of constitutionality. Judicial review. Senate's suspension of law enforcement. Article 52, X, of the Brazilian Constitution.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2 O INSTITUTO DA SUSPENSÃO SENATORIAL</b>	<b>9</b>
<b>3 A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL</b>	<b>11</b>
3.1 Do HC 82.959/SP e da Rcl. 4335/AC	11
3.2 Das ADIs 3.937/SP, 3.406/RJ e 3.470/RJ	13
3.3 A mutação constitucional do art. 52, X, da CF/88, como parte de um sistema	16
3.4 Breves apontamentos históricos acerca da evolução do sistema de precedentes	19
3.4.1 O devido processo legal como fundamento	19
3.4.2 O federalismo como fundamento	20
3.4.3 O histórico do problema e o levante de soluções	21
<b>4 QUESTÕES A SER NECESSARIAMENTE ENFRENTADAS</b>	<b>23</b>
4.1 O princípio da unidade da Constituição	23
4.2 A aplicabilidade das normas constitucionais	24
4.3 O <i>stare decisis</i> e a suspensão senatorial: as observações de José Levi	25
4.4 Os processos de controle de constitucionalidade como processos coletivos	27
<b>5 MUTAÇÕES CONSTITUCIONAIS</b>	<b>28</b>
5.1 Conceito, origens, Poder Constituinte Difuso e os intérpretes	28
5.2 Perigos	31
5.3 Uma interpretação diametralmente oposta ao texto constitucional	33
5.4 E a mutação do art. 52, X, da CF/88	36
<b>6 CONCLUSÃO</b>	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

O direito está em crise e isso não é novidade - tampouco sinônimo de más notícias. A crise pode revelar novos paradigmas e novas reflexões sobre dada situação. Adiante, será trabalhada uma dessas crises jurídicas, que talvez, em um olhar apressado, não demonstre a profundidade de sua complexidade. Por que? A resposta não pode ser outra: estamos tão envolvidos com a crescente atividade jurisdicional - ou talvez tão acostumados com a funcionalidade dos institutos - que esquecemos o valor de se realizar uma leitura à luz do sistema, como parte de um todo.

A mutação constitucional do art. 52, X, da CF/88, dividiu grandes pensadores do direito nacional contemporâneo - nada mais justo, afinal, é um grande tema. Valendo-se da rica discussão que envolve este fenômeno constitucional, o presente trabalho visa, por meio da metodologia hipotético-dedutiva, desenvolver uma espécie de releitura da releitura, isto é, avaliar o instituto da suspensão da execução de lei pelo Senado Federal e, posteriormente, avaliar, também, a construção dogmática que envolve a matéria.

Por isso, enfaticamente cabe o prévio esclarecimento, inclusive para fins de delimitação do problema: o trabalho não objetiva conceituar institutos, mas, sim, enfrentar a complexidade que envolve a referida mutação constitucional. Também, dá-se ênfase ao problema-objeto: o trabalho parte do pressuposto de que o inciso X do art. 52 da Constituição Federal sofreu mutação constitucional e, assim, enfrenta alguns dos principais argumentos que vão de encontro a essa tese.

Nada obstante, far-se-á necessário debruçar-se sobre as principais digressões relativas às mutações constitucionais. Por isso, os principais teóricos serão trazidos à baila, bem como serão enfrentadas frontalmente os pensamentos antagônicos, de modo que a compreensão acerca do caso principal deste trabalho se encontre em plenitude de compreensão. Nesta senda, para se alcançar conclusões acerca da mutação constitucional do art. 52, X, da CF, necessariamente, haverá determinado aprofundamento em matéria de sistema de precedentes, mutação constitucional e casos concretos que revelem a expressa menção ao dispositivo.

Trata-se, portanto, de uma necessária colocação do problema à luz da progressiva mudança que vem reconfigurando o sistema de precedentes brasileiro, bem como - e principalmente - da colocação do problema em uma necessária leitura à luz da jurisdição constitucional. Com efeito, a proposta é deslocar o foco da atenção do controle difuso-incidental como uma mera formalidade ou seca norma jurídica para observar o controle de

constitucionalidade como uma ferramenta de efetivação de direitos, que pertence a um sistema complexo que corporifica a jurisdição constitucional dos nossos dias. O desprendimento de formalismos e maior atenção aos postulados democráticos constitucionais são os vetores que norteiam a proposta de “releitura da releitura” do instituto.

## 2 O INSTITUTO DA SUSPENSÃO SENATORIAL

O instituto da suspensão da execução da lei pelo Senado é um velho conhecido do direito brasileiro. Sua adoção em nosso sistema se atribui à Constituição de 1934<sup>1</sup>, como mecanismo para conferir eficácia *erga omnes* às decisões de declaração de inconstitucionalidade proferidas pela Suprema Corte. Referida sistemática viria a ser reproduzida posteriormente nas constituições de 1946<sup>2</sup>, de 1967/69<sup>3</sup> e de 1988<sup>4</sup>.

É de se destacar que, quando do seu primeiro surgimento - em 1934 -, o controle de constitucionalidade brasileiro ainda estava em uma fase embrionária, com raízes na primeira Constituição Republicana de 1891, sendo eminentemente difuso. Assim, embora a constituição de 1934 já trouxesse em seu corpo o controle concentrado, na forma da Representação Interventiva, o controle abstrato de constitucionalidade só surgiria muito depois, por via da Emenda Constitucional nº 16, de 1965 (NOVELINO, 2021, p. 201).

Essa alusão temporal é fundamental para se entender a funcionalidade do instituto. À época, pensava-se em separação de poderes de maneira estática, sem - ou pelo menos sendo muito diferentes - as balizas do *checks and balances* que atualmente fomentam o crescente dinamismo de atuação e controle do Estado Democrático de Direito por meio dos seus Poderes.

Aliás, no começo do século passado, essa concepção do Estado Constitucional de Direito ainda não tinha lugar. Vigiam, então, os paradigmas do Estado Social - e mesmo do Estado Liberal. Em outras palavras, o pensamento de hoje - que se fundamenta na jurisdição constitucional e seus complexos instrumentos - é demasiadamente diferente daquele que outrora se tinha. O sistema mudou, o Estado não é mais o mesmo, tampouco as suas ferramentas de efetivação dos direitos constitucionalmente consagrados. Indaga-se: à luz desse atualíssimo

---

<sup>1</sup> “Art. 91: Compete ao Senado Federal [...] IV - Suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário.

<sup>2</sup> “Art 64 - Incumbe ao Senado Federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.”

<sup>3</sup> “Art 45 - Compete ainda privativamente ao Senado: [...] IV - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais, por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.”

<sup>4</sup> “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.”

cenário, qual seria o papel do Senado Federal no controle de constitucionalidade difuso? Tudo ainda o é como fora há 87 anos atrás? Certamente não. O controle de constitucionalidade não é meramente um processo, mas um instituto pelo qual se materializa a jurisdição constitucional<sup>5</sup> e se dá efetividade ao desiderato da Lei Máxima.

Não obstante a complexidade de hoje, no passado, como dito alhures, o controle de constitucionalidade estava calcado em uma concepção vetusta de separação de Poderes, há muito tempo já superada. Assim, é possível entender a necessidade de o constituinte daquela época trazer a positivação do instituto da suspensão da execução de lei pelo Senado Federal. Em uma concepção estática de separação de poderes, diante do seu ainda tímido controle de constitucionalidade, a participação da Casa legislativa conferiria legitimidade e eficácia *erga omnes* ao movimento de retirada de uma norma jurídica declarada inconstitucional por decisão da Suprema Corte. No entanto, essa ferramenta, hodiernamente, parece ser mais adequada como instrumento de publicidade apenas, reconhecendo-se o seu valor histórico.

Nesse sentido, cabe lembrar que não é de agora que se questiona o instituto. Mesmo antes do advento da Constituição de 1988 já se era indagado, propondo-se um papel de publicidade ao Senado. É o que se abstrai da interessantíssima abordagem trazida por Lúcio Bittencourt:

Se o Senado Federal não agir, nem por isso ficará afetada a eficácia da decisão, a qual continuará a produzir todos os seus efeitos regulares que, de fato, independem de qualquer dos poderes. O objetivo do art. 45, IV, da Constituição é apenas tornar pública a decisão do tribunal, levando-a ao conhecimento de todos os cidadãos. Dizer que o Senado ‘suspende a execução’ de lei inconstitucional é, positivamente, impropriedade técnica, uma vez que o ato, sendo ‘inexistente’ ou ‘ineficaz’, não pode ter suspensa a sua execução.<sup>6</sup>

Deveras, a realidade é que a suspensão da execução de lei inconstitucional pelo Senado veio presente no texto original da Constituição de 1988, sendo a sua necessidade, entretanto, objeto de legítimos questionamentos, como aqueles anteriormente apontados. É fato, em outro giro, que não se pode desprezar a sensibilidade que envolve a matéria, sob pena de se passar por cima dos argumentos legitimadores da mutação constitucional ora trabalhada.

Tal sensibilidade deriva do fato de que, neste momento, predomina na jurisprudência o entendimento de que efetivamente ocorreu uma verdadeira mutação constitucional do art. 52,

---

<sup>5</sup> Importante enfatizar a necessidade de se fazer uma leitura do controle de constitucionalidade como uma ferramenta, isto é, como um dos meios pelos quais a jurisdição constitucional se manifesta, concretizando a vontade da Constituição e do Estado Democrático de Direito. É o que se extrai, inclusive, das palavras do Ministro Celso de Mello no julgamento das ADIs 3406/RJ e 3470/RJ, do STF.

<sup>6</sup> BITTENCOURT, 1949, p. 146 *apud* MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1401.

X, da Constituição de 1988, restando ao Senado, no controle difuso, apenas a função de conferir publicidade à decisão declaratória de inconstitucionalidade pelo STF, bem como sendo reconhecido valor histórico do instituto em nosso sistema. Nesse sentido, não há motivos para se discordar do novel posicionamento do STF, mas, certamente, há motivos para se enfrentar os argumentos contrários a esse giro hermenêutico. Por isso, a seguir, trabalhar-se-á a tese da mutação constitucional, seus argumentos contrários ou críticos e algumas perspectivas novas que visam corroborá-la.

### **3 A MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL**

Importa partir do pressuposto-base, antes de tudo: tradicionalmente, os efeitos decorrentes de decisão proferida em sede de controle difuso-concreto de constitucionalidade são *ex tunc* e *inter partes*. Bernardo Fernandes (2018, p. 1551), no mesmo sentido, visualiza um possível problema: se essa decisão de inconstitucionalidade se der em única ou última instância pela Suprema Corte, haveria a possibilidade de se conviver, no ordenamento, com uma norma jurídica já declarada inconstitucional pelo Excelso. Duas seriam as possíveis saídas, ordinariamente: a suspensão da execução da lei pelo Senado Federal ou a edição de uma súmula vinculante.

Isso, no entanto, merece ser repensado, e nisso reside a tese da mutação constitucional do art. 52, X, da CF/88. Tem-se notado um crescente movimento - uma tendência - de expansão dos efeitos das decisões proferidas pela Suprema Corte, que é conseqüência de um processo que tem se instalado paulatinamente na ordem constitucional brasileira, envolvendo uma série de *hard cases* e estudos pertinentes. Por isso, a seguir serão esmiuçados dois dos principais casos e uma tendência a ser merecidamente notada.

#### **3.1 Do HC 82.959/SP e da Rcl. 4335/AC**

O caso julgado no HC 82.959/SP envolve decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou a inconstitucionalidade da vedação da progressão de regime para aquelas pessoas que foram condenadas em razão do cometimento de crimes considerados hediondos (Lei 8.072/90, art. 2º, §2º). A celeuma se deu justamente pela lógica de que o *habeas corpus* é remédio constitucional com partes processuais (processo concreto), pertencendo à órbita do controle

difuso-incidental de constitucionalidade. Assim, eventual declaração de inconstitucionalidade dali advinda produziria efeitos somente para as partes.<sup>7</sup>

Ocorre que, da decisão, foi levantada essa importante questão quanto à extensão dos efeitos do julgado no *habeas corpus*.<sup>8</sup> O HC 82.959/SP teria produzido automaticamente efeitos *erga omnes*, apesar de ser tipicamente subjetivo? Em razão disso, surgiu a Reclamação n° 4335, ajuizada pela Defensoria Pública no Estado do Acre, pois alguns magistrados daquela unidade federativa entenderam que a decisão do Supremo não os teria vinculado, e, dessa maneira, negaram a progressão do regime.

O STF, ao apreciar a Reclamação n° 4335/AC, apresentou 3 posicionamentos distintos: a) os Ministros Sepúlveda Pertence, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio entenderam que a Reclamação não deveria ser conhecida, permanecendo a decisão do HC n°82.959 com efeitos *inter partes*; b) já para os Ministros Gilmar Mendes e Eros Grau, a Reclamação deveria ser conhecida e julgada procedente por ofensa ao julgado no HC n°82.959/SP; c) por fim, os Ministros Teori Zavascki, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber e Celso de Mello entenderam que a Reclamação deveria ser conhecida e julgada procedente, mas por ofensa a Súmula Vinculante n° 26<sup>9</sup>.

O resultado final foi a procedência da Reclamação n° 4335/AC, mas por ofensa ao conteúdo da Súmula Vinculante n° 26. Assim, embora aparentemente vencida a tese da mutação constitucional, nesse primeiro momento, seu debate enriqueceu a tese, especialmente a partir da divergência entre os votos vencedores, pois, de um lado, o fundamento da procedência seria a própria mutação constitucional do art. 52, X, da CF; de outro lado, o advento da Súmula Vinculante n° 26.

Desses votos vencedores que entenderam pela não mutação constitucional, trazem-se à baila os raciocínios dos Mins. Barroso e Zavascki. O primeiro, embora reconhecendo a existência da expansão do sistema de precedentes pátrio, o denominado processo de mutação constitucional encontraria limite na textualidade dos dispositivos da Constituição. Zavascki, por sua vez, também reconheceu que o direito brasileiro está em uma evolução voltada a um sistema

---

<sup>7</sup> Outro grande exemplo de *habeas corpus* foi o HC coletivo n° 143.641, impetrado em favor de mulheres presas grávidas e mães de crianças com até 12 anos de idade, para determinar a conversão da prisão preventiva em prisão domiciliar. Nesse sentido, eventual espera pelo procedimento do art. 52, X representa nítida incompatibilidade com a atual leitura de separação de poderes, bem como grave risco aos direitos dessas mulheres, crianças e nascituros (CARVALHO FILHO; MENDES, p. 187).

<sup>8</sup> Essa questão não surgiu aleatoriamente, mas, como se verá, decorre tanto da importância do conteúdo daquela decisão como também de um contexto de mudanças legislativas e jurisprudenciais no sentido de expansão dos efeitos das decisões do STF em controle de constitucionalidade.

<sup>9</sup> O advento da Súmula Vinculante 26 do STF foi o assentamento pela Corte no sentido de estabelecer a inconstitucionalidade da vedação da progressão de regime para crimes considerados hediondos.

de valorização dos precedentes, asseverando que, ainda que se reconhecesse que a resolução do Senado permaneceria com aptidão para conferir eficácia *erga omnes* às decisões de inconstitucionalidade do STF, isso não significaria que essa aptidão expansiva das decisões só ocorreria mediante intervenção do Senado - apontou a existência das súmulas vinculantes, da repercussão geral e a modulação de efeitos.

Em outro giro, relativamente ao Ministro Gilmar Mendes, é de fundamental importância entender seus esclarecimentos em sede doutrinária. Obviamente, seu posicionamento na relatoria da Reclamação 4335/AC carregou profunda densidade teórica já conhecida em sua obra acadêmica:

A exigência de que a eficácia geral da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal em casos concretos dependa de decisão do Senado Federal, introduzida entre nós com a Constituição de 1934 e reservada na Constituição de 1988 (art. 52, X), perdeu parte do seu significado com a ampliação do controle abstrato de normas, sofrendo mesmo um processo de obsolescência. A amplitude conferida ao controle abstrato de normas e a possibilidade de que se suspenda, liminarmente, a eficácia de leis ou atos normativos, com eficácia geral, contribuíram, certamente, para que se mitigasse a crença na própria justificativa desse instituto, que se inspirava diretamente numa concepção de separação de Poderes - hoje necessária e inevitavelmente ultrapassada. Se o Supremo Tribunal pode, em ação direta de inconstitucionalidade, suspender, liminarmente, a eficácia de uma lei, até mesmo de emenda constitucional, por que haveria a declaração de inconstitucionalidade, proferida no controle incidental, valer tão somente para as partes? A única resposta plausível nos leva a acreditar que o instituto da suspensão pelo Senado assenta-se hoje em razão exclusivamente histórica.<sup>10</sup>

Indo além, outra questão muito bem levantada pelo Min. Gilmar reside no fato de que, se a participação do Senado é necessária para a eficácia *erga omnes* no controle difuso, o mesmo não ocorrerá em outras ferramentas e técnicas de controle de constitucionalidade muito usuais na praxe do STF. Basta se ter em mente quando o Supremo não pronuncia a inconstitucionalidade, mas fixa a orientação constitucionalmente adequada; quando adota a técnica da interpretação conforme à Constituição; quando declara a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto; ou mesmo quando rejeita a arguição de inconstitucionalidade; quando o fenômeno intertemporal se tratar de não recepção de lei pré-constitucional incompatível com o atual paradigma de validade.

Dessa forma, partindo dessa crítica - inclusive considerando os argumentos dos Mins. Zavascki e Barroso, que foram resistentes à mutação, embora reconhecendo a evolução do

---

<sup>10</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1036.

sistema -, parece ser no mínimo razoável questionar a situação constitucional atual do instituto da suspensão de lei pelo Senado.

### **3.2 Das ADIs 3.937/SP, 3.406/RJ e 3.470/RJ**

A Lei Federal 9.055/95 disciplinou o uso do asbesto/amianto. Assim, seu artigo 1º determinou a proibição da sua extração, produção, industrialização e comercialização, tendo o seu art. 2º, por outro lado, autorizado o uso restrito e controlado de uma das espécies da substância. Dessa forma, em razão da autorização restrita do seu uso, o entendimento predominante era de que lei estadual que o proibisse inteiramente seria inconstitucional, pois esta não poderia vedar inteiramente aquilo que a norma geral houvera admitido, ainda que restritivamente (sistemática do art. 24 e parágrafos, da CF/88).

Primeiramente, na ADI 3937, foi apreciada lei do Estado de São Paulo que proibia o uso, de maneira genérica, do amianto. Como visto, o que se havia de esperar era que essa lei estadual fosse declarada inconstitucional por violar o preceito geral (a Lei Federal, que permitia o uso restrito, no seu art. 2º). Ocorre que o STF julgou inconstitucional, na verdade, o próprio art. 2º da Lei Federal, que permitia o uso.<sup>11</sup> Ou seja, a inconstitucionalidade do dispositivo da Lei Federal foi declarada pela via incidental, pois o pedido da ADI tinha por objeto a lei estadual de São Paulo. Entretanto, a Corte não se manifestou quanto aos efeitos - se a inconstitucionalidade do art. 2º seria *erga omnes* e vinculante, afinal, ocorrera na via incidental.

Referida dúvida não subsistiria por muito tempo, pois, poucos meses após, o Supremo enfrentou caso sobre o mesmo tema, porém envolvendo legislação do Estado do Rio de Janeiro. Trata-se das ADIs 3406 e 3470. Dessa vez, como aconteceu no julgamento da ADI 3937/SP, o STF declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Federal, mas com efeitos *erga omnes* e vinculantes, dispensando a necessidade de o Senado Federal atuar, por meio de resolução, nos termos do art. 52, X, da CF. Nesse ponto, torna-se possível vislumbrar o fenômeno acontecer: a mutação constitucional do art. 52, X se tornou uma realidade, conforme se vê nas manifestações dos Ministros, no informativo STF/886.

O Ministro Gilmar Mendes asseverou que se estaria evitando anomias e fragmentações, equalizando os efeitos das decisões proferidas pelo STF tanto em controle incidental quanto em controle na via principal. O Ministro Celso de Mello considerou ser esta uma verdadeira

---

<sup>11</sup> No informativo 874, do STF, é possível verificar ampla fundamentação no sentido de que o uso dessa substância viola a saúde humana, pois é altamente cancerígena, havendo uma gama de estudos científicos, inclusive envolvendo a Organização Mundial da Saúde (OMS).

mutação constitucional que expande os poderes do STF em tema de jurisdição constitucional. De maneira ainda mais profunda, a Ministra Cármen Lúcia afirmou que o Supremo Tribunal Federal estaria caminhando para uma inovação da jurisprudência, no sentido de não ser mais declarado inconstitucional cada ato, mas a própria matéria que no processo se contém. Nesse sentido, *in verbis*, o julgado:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.579/2001 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUBSTITUIÇÃO PROGRESSIVA DA PRODUÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO ASBESTO/AMIANTO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, V, VI E XII, E §§ 1º A 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONVENÇÕES NºS 139 E 162 DA OIT. CONVENÇÃO DE BASILEIA SOBRE O CONTROLE DE MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO. REGIMES PROTETIVOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. INOBSERVÂNCIA. ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ARTS. 6º, 7º, XXII, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI FLUMINENSE Nº 3.579/2001. IMPROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. EFEITO VINCULANTE E ERGA OMNES. 1. Legitimidade ativa ad causam da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI (art. 103, IX, da Constituição da República). Reconhecimento da pertinência temática com o objeto da demanda, em se tratando de confederação sindical representativa, em âmbito nacional, dos interesses dos trabalhadores atuantes em diversas etapas da cadeia produtiva do amianto. 2. Alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência da União. Competência legislativa concorrente (art. 24, V, VI e XII, e §§ 1º a 4º, da CF). A Lei nº 3.579/2001, do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a progressiva substituição da produção e do uso do asbesto/amianto no âmbito do Estado, veicula normas incidentes sobre produção e consumo, proteção do meio ambiente, controle da poluição e proteção e defesa da saúde, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, V, VI e XII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente. 3. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar a extração, a industrialização, a utilização, a comercialização e o transporte do amianto e dos produtos que o contêm, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender as peculiaridades locais, respeitados os critérios da preponderância do interesse local, do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais e da vedação da proteção insuficiente. Ao assegurar nível mínimo de proteção a ser necessariamente observado em todos os Estados da Federação, a Lei nº 9.055/1995, na condição de norma geral, não se impõe como obstáculo à maximização dessa proteção pelos Estados, ausente eficácia preemptiva da sua atuação legislativa, no exercício da competência concorrente. A Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro não excede dos limites da competência concorrente suplementar dos Estados, consentânea a proibição progressiva nela encartada

com a diretriz norteadora da Lei nº 9.055/1995 (norma geral), inócurrenre afronta ao art. 24, V, VI e XII, e §§ 2º, 3º e 4º, da CF. 4. Alegação de inconstitucionalidade formal dos arts. 7º e 8º da Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro por usurpação da competência privativa da União (arts. 21, XXIV, e 22, I e VIII, da CF). A despeito da nomenclatura, preceito normativo estadual definidor de limites de tolerância à exposição a fibras de amianto no ambiente de trabalho não expressa norma trabalhista em sentido estrito, e sim norma de proteção do meio ambiente (no que abrange o meio ambiente do trabalho), controle de poluição e proteção e defesa da saúde (art. 24, VIII e XII, da Lei Maior), inócurrenre ofensa aos arts. 21, XXIV, e 22, I, da Constituição da República. A disciplina da rotulagem de produto quando no território do Estado não configura legislação sobre comércio interestadual, incólume o art. 22, VIII, da CF. 5. Alegação de inconstitucionalidade formal do art. 7º, XII, XIII e XIV, da Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro, por vício de iniciativa (art. 84, II e VI, “a”, da CF). Não se expõe ao controle de constitucionalidade em sede abstrata preceito normativo cujos efeitos já se exauriram. 6. À mesma conclusão de ausência de inconstitucionalidade formal conduz o entendimento de que inconstitucional, e em consequência nulo e ineficaz, o art. 2º da Lei nº 9.055/1995, a atrair por si só a incidência do art. 24, § 3º, da Lei Maior, segundo o qual “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena”. Afastada, também por esse fundamento, a invocada afronta ao art. 24, V, VI e XII, e §§ 1º a 4º, da CF. 7. Constitucionalidade material da Lei fluminense nº 3.579/2001. À luz do conhecimento científico acumulado sobre a extensão dos efeitos nocivos do amianto para a saúde e o meio ambiente e à evidência da ineficácia das medidas de controle nela contempladas, a tolerância ao uso do amianto crisotila, tal como positivada no art. 2º da Lei nº 9.055/1995, não protege adequada e suficientemente os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado (arts. 6º, 7º, XXII, 196, e 225 da CF), tampouco se alinha aos compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldaram o conteúdo desses direitos, especialmente as Convenções nºs 139 e 162 da OIT e a Convenção de Basileia. Inconstitucionalidade da proteção insuficiente. Validade das iniciativas legislativas relativas à sua regulação, em qualquer nível federativo, ainda que resultem no banimento de todo e qualquer uso do amianto. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, com declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.055/1995 a que se atribui efeitos vinculante e erga omnes.<sup>12</sup> (grifos nossos)

### **3.3 A mutação constitucional do art. 52, X, da CF/88, como parte de um sistema que está evoluindo**

Reforça-se, em outras palavras, o que já foi dito anteriormente: não se deve olhar para um fenômeno sem considerar o seu contexto. Dessa forma, não se deve olhar para o controle de constitucionalidade difuso-incidental sem considerar todo o atual sistema de controle de constitucionalidade, bem como não se pode olhar para o controle de constitucionalidade de forma dissociada da jurisdição constitucional.

<sup>12</sup> ADI 3470, Tribunal Pleno, relatora Min. Rosa Weber, publicado em 01/02/2019.

Da mesma forma, não se pode olhar para a mutação constitucional do art. 52, X, da CF/88 sem considerar que, no Brasil, se vivencia uma verdadeira evolução do sistema de precedentes - pode-se dizer, quiçá, do próprio processo como um todo. Na realidade, parece tratar-se de um conjunto de mudanças que paulatinamente tem se instalado no processo civil e no processo constitucional, que representam uma mudança de paradigma, uma mudança na forma de pensar sobre esses ramos.

O saudoso Min. Teori Zavascki, ainda à época do julgamento da Reclamação 4335/AC - conforme se extrai do seu voto no informativo STF/739 -, advertiu que o direito pátrio estaria em evolução voltada a um sistema de valorização dos precedentes aos quais se atribuiria crescente intensidade, força expansiva e persuasiva. O Brasil, nesse sentido, estaria acompanhando um fenômeno que também vem ocorrendo em outros países que adotam o *civil-law*, que seria uma aproximação da cultura do *stare decisis*, própria dos países da *common-law*. Isso seria possível de identificar a partir de algumas previsões normativas que confirmam essa tendência.

Teríamos, por exemplo, a Repercussão Geral, nos termos do art. 102, §3º, da CF, que materializa significativa perda do caráter subjetivo do Recurso Extraordinário. No mesmo sentido, o advento das Súmulas Vinculantes, de acordo com o art. 103-A e com a Lei 11.417/06, que decorrem de reiteradas decisões tomadas em processos concretos. Nesse sentido, importante trazer, *in verbis*, um dos julgados da Corte que melhor sintetiza o entendimento acerca da matéria:

EMENTA: INGRESSO NA CARREIRA DA MAGISTRATURA. ART. 93, I, CRFB. EC 45/2004. TRIÊNIO DE ATIVIDADE JURÍDICA PRIVATIVA DE BACHAREL EM DIREITO. REQUISITO DE EXPERIMENTAÇÃO PROFISSIONAL. MOMENTO DA COMPROVAÇÃO. INSCRIÇÃO DEFINITIVA. CONSTITUCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA. ADI 3.460. REAFIRMAÇÃO DO PRECEDENTE PELA SUPREMA CORTE. PAPEL DA CORTE DE VÉRTICE. UNIDADE E ESTABILIDADE DO DIREITO. VINCULAÇÃO AOS SEUS PRECEDENTES. STARE DECISIS. PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA ISONOMIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DE SUPERAÇÃO TOTAL (OVERRULING) DO PRECEDENTE. 1. A exigência de comprovação, no momento da inscrição definitiva (e não na posse), do triênio de atividade jurídica privativa de bacharel em Direito como condição de ingresso nas carreiras da magistratura e do ministério público (arts. 93, I e 129, §3º, CRFB - na redação da Emenda Constitucional n. 45/2004) foi declarada constitucional pelo STF na ADI 3.460. 2. Mantidas as premissas fáticas e normativas que nortearam aquele julgamento, reafirmam-se as conclusões (ratio decidendi) da Corte na referida ação declaratória. 3. O papel de Corte de Vértice do Supremo Tribunal Federal impõe-lhe dar unidade ao direito e estabilidade aos seus precedentes. 4. Conclusão corroborada pelo Novo Código de Processo Civil, especialmente em seu artigo 926, que ratifica a

adoção – por nosso sistema – da regra do stare decisis, que “densifica a segurança jurídica e promove a liberdade e a igualdade em uma ordem jurídica que se serve de uma perspectiva lógico-argumentativa da interpretação”. (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016). 5. A vinculação vertical e horizontal decorrente do stare decisis relaciona-se umbilicalmente à segurança jurídica, que “impõe imediatamente a imprescindibilidade de o direito ser cognoscível, estável, confiável e efetivo, mediante a formação e o respeito aos precedentes como meio geral para obtenção da tutela dos direitos”. (MITIDIERO, Daniel. *Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013). 6. Igualmente, a regra do stare decisis ou da vinculação aos precedentes judiciais “é uma decorrência do próprio princípio da igualdade: onde existirem as mesmas razões, devem ser proferidas as mesmas decisões, salvo se houver uma justificativa para a mudança de orientação, a ser devidamente objeto de mais severa fundamentação. Daí se dizer que os precedentes possuem uma força presumida ou subsidiária.” (ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiro, 2011). 7. Nessa perspectiva, a superação total de precedente da Suprema Corte depende de demonstração de circunstâncias (fáticas e jurídicas) que indiquem que a continuidade de sua aplicação implicam ou implicarão inconstitucionalidade. 8. A incoerência desses fatores conduz, inexoravelmente, à manutenção do precedente já firmado. 9. Tese reafirmada: “é constitucional a regra que exige a comprovação do triênio de atividade jurídica privativa de bacharel em Direito no momento da inscrição definitiva”. 10. Recurso extraordinário desprovido.<sup>13</sup> (grifos nossos)

Desses argumentos, nota-se que há um ponto em comum: o legislador tem feito alterações que demonstram interesse em conferir efeitos ampliados à decisão proferida pelos tribunais superiores, mormente o STF no exercício do controle de constitucionalidade. Por isso, é lícito dizer que a mutação constitucional em estudo é legítima, pois, embora decorra de um fenômeno interpretativo do órgão julgador, está inserida em uma conjuntura de mudanças que têm visado atribuir maior segurança jurídica ao exercício da jurisdição, no fim maior de aplicar as normas constitucionais com efetividade para o jurisdicionado.

Mais uma vez, reproduz-se a lição doutrinária do Min. Gilmar Mendes acerca do fenômeno:

Todas essas reflexões e práticas recomendam a releitura do papel do Senado no processo de controle de constitucionalidade. Quando o instituto foi concebido no Brasil, em 1934, medrava certa concepção da divisão de Poderes, há muito superada. Quando da promulgação do texto de 1934 outros países já atribuían eficácia geral às decisões proferidas em sede de controle abstrato de normas, tais como o previsto na Constituição de Weimar de 1919 e no modelo austríaco de 1920. A suspensão da execução da lei declarada inconstitucional teve o seu significado normativo fortemente abalado com a ampliação do controle abstrato de normas na Constituição Federal de 1988.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> RE 655.265, rel. min. Luiz Fux, red. do acórdão min. Edson Fachin, j. 13-4-2016, P, DJE de 5-8-2016.

<sup>14</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p.1039.

### 3.4 Breves apontamentos históricos acerca da evolução do sistema de precedentes

A análise da mutação constitucional da suspensão da declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal requer sua colocação no contexto das origens dos precedentes judiciais. É dizer que, como está inserida em uma apontada evolução do sistema brasileiro de precedentes, vale relacioná-la aos institutos que lhes são anteriores e que lhe dão origem: o devido processo legal, o federalismo e diferentes modelos adotados em outros países.

#### 3.4.1. O devido processo legal como fundamento

Nesse contexto da mutação constitucional do art. 52, X, da CF, por que a discussão acerca dos precedentes tanto importa? Por que temos visto reformas legislativas e discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre referida matéria? Considerar a matéria processual é do mais profundo interesse da nossa república, afinal, jurisdição é uma das manifestações do Estado, que deve ser exercida com excelência e alinhadamente com os interesses que fundamentam a nossa constituição. Refletir o processo, dessa forma, não se trata de estudar apenas sobre meras formalidades para o exercício de direitos. O devido e justo processo, em si, é um direito - direito esse que se relaciona intrinsecamente com outros direitos em nosso ordenamento. Prova disso é a nossa vigente constituição.

Nesse sentido, o próprio art. 5º cristaliza dispositivos nesse sentido: paridade de armas decorrente da isonomia (inciso I), inafastabilidade de jurisdição (inciso XXXV), juiz natural (incisos XXXVII e LIII), contraditório e ampla defesa (inciso LV), assistência jurídica integral (inciso LXXIV), duração razoável (inciso LXXVIII). Essas garantias formam aquilo que se conhece, materialmente, por devido processo legal. Essas normas configuram-se em caráter programático, sendo determinação para que o legislador ordinário atue de modo a garantir que o processo judicial brasileiro seja inspirado na vontade da constituição (ARABI, 2015, P. 97).

Por isso, a ideia de uniformidade na interpretação do direito, por meio de formação de precedentes vinculantes, não deriva de meras alterações inconstitucionais pelo legislador ordinário ou por ousada “mutação inconstitucional” pelo Supremo. Podemos, inclusive, até dizer que referida mutação não seria um “crédito” a ser atribuído somente ao STF nas decisões acima citadas; seria, de fato, uma mutação que adveio de uma conjuntura de mudanças, não

apenas formadas em sede de jurisprudência do Pretório Excelso - digamos, este apenas as declarou, pois já existiam.

É nessa toada que o programa constitucional requer um sistema de precedentes em que o direito a ser concretizado nos diversos litígios, nos casos concretos, seja isonômico e célere, sendo dotada a jurisdição daquele que é o seu mais conhecido escopo: a pacificação social. Por isso, repise-se, muito importa que existam mecanismos de uniformização da aplicação do direito, de modo que a interpretação da lei para o jurisdicionado seja íntegro, coerente e isonômico - parafraçando, em parte, o art. 926, do Código de Processo Civil.

Trata-se, portanto, de uma complexa tarefa que envolve o exercício das competências constitucionais dos órgãos jurisdicionais, em que se reconhecem funções práticas, com o fim de se ter materializado o conjunto de direitos que envolve o devido processo legal. É dizer que tal sistema de precedentes envolve uma reforma estrutural, tanto nos órgãos quanto no próprio direito, que paulatinamente tem tomado lugar em nosso ordenamento. A propósito, Marinoni e Mitidiero dispõem:

Aos tribunais podem ser reconhecidas basicamente duas funções: (i) resolver controvérsias (*resolution of disputes*) e (ii) enriquecer o estoque de normas jurídicas (*enrichment of the supply of legal rules*). Em um sistema ideal de organização judiciária, pode-se dizer que os órgãos jurisdicionais ordinários devem cuidar da solução de controvérsias, sendo responsabilidade das Cortes Supremas o resguardo da uniformidade e a promoção do desenvolvimento do direito. Dentro dessa linha, é fácil perceber que o primeiro escopo corresponde à necessidade de aderência das soluções jurídicas à cultura social - interessando, portanto, mais à sociedade como um todo do que propriamente às partes do processo.<sup>15</sup>

#### 3.4.2. O federalismo como fundamento

Dito no capítulo anterior, o sistema de precedentes envolve mesmo um complexo estrutural. Deveras, não se trata apenas de um mecanismo operacional, tendo, na verdade, importância que remonta à gênese do nosso Estado Federal. Por isso, em se tratando de federalismo - geralmente compreendido somente quando do estudo das possíveis formas de Estado - expressa relação direta com a uniformidade do direito a ser aplicado em todo o território nacional.

De origem atribuída ao surgimento da Constituição dos Estados Unidos de 1787, o federalismo tem sua inspiração em um compilado de artigos de filósofos à época da revolução

---

<sup>15</sup> MARINONI; MITIDIERO, 2012, p. 15.

daquele país, que ficou conhecido como *Federalist Papers*, que consiste em um conjunto de 85 artigos, os quais se refletem aquele contexto histórico e as bases políticas, teóricas e históricas que contribuíram para a criação de tal modelo (ARABI; ALVES; GOMES, 2016, p. 13).

Dentre as teses e propostas consubstanciadas nos artigos que deram origem ao federalismo, encontram-se conclusões relativamente ao Poder Judiciário na forma federativa de Estado - no caso, o *Federalist Paper* n° 80, de Alexandre Hamilton: (i) a necessidade de um mecanismo que conferisse vinculatividade às disposições constitucionais também em relação aos Estados membros; (ii) a necessidade de uniformização na interpretação das leis.<sup>16</sup>

Assim, a busca pela garantia de isonomia na interpretação e aplicação do direito está na identidade do próprio Estado, configurando-se um dever lógico a busca por meios de se garantir que a jurisdição seja una, íntegra e coerente. Com efeito, reconhece-se que a forma federal de Estado demanda grande articulação para o desempenho do direito, de modo que são necessários mecanismos para que a constituição tenha unidade não somente no corpo do seu texto literal, mas também em todas as suas possíveis interpretações, nas disposições infraconstitucionais trazidas pelo legislador ordinário e em suas interações com outras normas, escopos e objetivos previstos na própria Constituição. E, especificamente quanto aos objetivos, a isonomia material, enquanto um dos objetivos fundamentais do art. 3° da CF, deve ser devidamente considerada em matéria processual.

### 3.4.3. O histórico do problema e o levante de soluções

Não só no Brasil se visualiza um sério problema: o crescente número de processos que sobem às Supremas Cortes. O mais estranho disso é que essa problemática não é apenas um problema atual, mas algo que atravessa o século passado até o presente.<sup>17</sup> Por esse motivo, encontram-se, em outros países, reformas tendentes a garantir vinculatividade às decisões das Cortes Constitucionais, de modo que, aplicando-se de maneira geral as teses aos casos semelhantes, tais processos teriam resolução mais rápida, garantindo a isonomia e diminuindo a competência recursal destes tribunais. O desejo é óbvio ululante: a Suprema Corte deve estar empenhada nos litígios estruturais que envolvam a guarda da Constituição. Em que pese a redundância, a Corte Constitucional deve ser constitucional.

---

<sup>16</sup> Disponível em: [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed80.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed80.asp). Acesso em: 15 Jun. 2021.

<sup>17</sup> Nesse sentido, antes mesmo da existência da repercussão geral no direito brasileiro, já havia a arguição de relevância, sob a égide da Constituição anterior, que muito se assemelhava com o atual instituto. Trata-se de mecanismos para conferir requisito intrínseco de admissibilidade ao recurso extraordinário e tentar garantir uniformidade na aplicação do direito aos casos semelhantes àquele julgado.

Nesse sentido, nos EUA, vemos a sistemática do *writ of certiorari*, pelo qual a Suprema Corte detém determinada discricionabilidade para admitir recursos, no fim acima expresso. Na Alemanha, o *bundesgerichtshof*, que requer, dentre outros requisitos, um significado fundamental à causa. Na Argentina, por sua vez, não se pode conhecer de recurso extraordinário por falta de agravo federal suficiente ou carente de transcendência. No Brasil, a repercussão geral. Dessa forma, requisitos de admissibilidade como filtros, com a finalidade de se fazer com que as Supremas Cortes sejam efetivamente órgãos de guarda da Constituição, e não órgãos recursais.

Vale destacar, de passagem, que em meados do século passado, ainda sob a égide da Constituição de 1946, José Afonso da Silva já enfrenta essa discussão do grande volume de processos, trazendo propostas que somente décadas depois haveriam de ser incorporadas em nosso ordenamento. Nesse sentido, elencou três planos: a) o plano dos direitos e interesses subjetivos, que deveriam estar restritos ao sistema judiciário que conheceu a lide; b) o plano do direito objetivo federal, que subiria até o órgão de cúpula da estrutura judiciária correspondente - entendemos, aqui, ser a previsão do que conhecemos hoje por Superior Tribunal de Justiça; c) o plano da supremacia e das garantias constitucionais, para cuja efetivação haverá um instituto recursal, que carregará o processo para além da estrutura judiciária nacional, vale dizer, até o Supremo Tribunal Federal - entendemos, aqui, tratar-se daquilo que conhecemos por repercussão geral em recurso extraordinário (SILVA, 1963, p. 45).

Retomando, importa destacar que o Brasil é peculiar. Nosso sistema constitucional, híbrido que é, permite que o controle de constitucionalidade se dê pela via difusa ou pela via principal (CARVALHO FILHO; MENDES, 2019, p. 180). Assim, a Constituição de 1988 consagrou diversos dispositivos aptos a conferir força vinculante às decisões declaratórias de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade tomadas pelo STF: ações abstratas (ADI, ADO, ADC, ADPF) ou ações concretas (sua competência recursal e originária. Nesta última se insere o recurso extraordinário.

Esse mecanismo da amplitude conferida ao recurso extraordinário, por meio da repercussão geral (note-se que se trata de controle difuso de constitucionalidade), significa o desejo de garantir a aplicação das garantias processuais constitucionais e também, logicamente, de permitir que o exercício da jurisdição pelo STF seja exercido de maneira autônoma - aqui reside a atual incompatibilidade lógica da interpretação exclusivamente literal do art. 52, X, em detrimento das demais disposições da CF/88. O desiderato é de fazer com que o proceder jurídico em nosso país seja um devido processo e justo, isto é, que garanta isonomia - que o

mesmo direito aplicado no Rio Grande do Sul seja o mesmo aplicado no Pará, obviamente respeitando-se particularidades em concreto, de acordo com distinções e superações.

Que, então, teria a ver a mutação constitucional do art. 52, X, com a repercussão geral em face do alto volume de processos? Tudo. De todas as exposições feitas acima, percebe-se uma histórica e centenária busca pela aplicação uniforme do direito, resguardando-se as competências constitucionais das Supremas Cortes. O referido dispositivo em processo de mutação é histórico pois sua origem e lógica são anteriores e incompatíveis com os atuais paradigmas de jurisdição constitucional. Esses paradigmas derivam não simplesmente de reformas infraconstitucionais ou jurisprudência forçosa por parte do Supremo Tribunal Federal, mas de uma interpretação sistemática da nossa constituição e mesmo da nossa história.

Em síntese, percebe-se que o constituinte e o legislador (autorizado pelas normas programáticas da constituição) têm caminhado de modo a conferir um sistema de processos e precedentes que seja célere e uniforme, garantindo autonomia do Judiciário na interpretação do direito, sem prejuízo do *check and balances* ou do próprio direito positivo. Nesta senda, o Código de Processo Civil de 2015 consagra um rol de precedentes em seu art. 928: decisões em controle concentrado de constitucionalidade, súmulas vinculantes, decisões em sede de IRDR e RE e Resp repetitivos, decisões tomadas em sede de repercussão geral, entre outros. Nesta mesma senda, o direito comparado e a nossa história constitucional.

#### **4 QUESTÕES A SER NECESSARIAMENTE ENFRENTADAS**

Embora os argumentos acima declinados corroborem a tese da mutação constitucional do art. 52, X, faz-se necessário enfrentar outros argumentos contrários. Dessa forma, para alguns, a tese não foi bem recebida, e os argumentos são relevantes. Assim, o estudo deve enfrentar coerentemente seus contrapontos, bem como ler outros institutos e princípios que poderiam pôr em xeque o novel posicionamento da Suprema Corte.

Então, são trazidos à baila o princípio da unidade da constituição, bem como a leitura de José Afonso da Silva quanto à aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais. Discute-se, também, estudo realizado por José Levi Mello do Amaral Júnior acerca das resoluções editadas pelo Senado no exercício da suspensão da execução.

##### **4.1 O princípio da unidade da Constituição**

A unidade da constituição é um dos maiores vetores de interpretação da constituição. Em sua genialidade, Konrad Hesse estabelece que sua finalidade é evitar que existam, na constituição, contradições. As normas constitucionais, portanto, não têm hierarquia entre si, sendo todas um conjunto do mesmo grau hierárquico no ordenamento.<sup>18</sup> Por esse princípio, inclusive, afasta-se a teoria de Otto Von Bachof pela qual poderiam haver, dentro da mesma constituição, normas inconstitucionais - teoria já rechaçada, por unanimidade, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como no caso do julgamento da ADI n° 815-3.<sup>19</sup>

Em face desse princípio, torna-se imperioso questionar se a mutação constitucional do art. 52, X, da CF, representaria ofensa ao referido princípio. A resposta deverá ser negativa. Como visto, a mutação constitucional do aludido dispositivo não o trata como inconstitucional, menos ainda se lhe afasta a incidência. O que se tem, na realidade, é uma reinterpretação à luz do complexo sistema que vige no ordenamento. A mutação constitucional, nesse caso, propõe que a atuação do Senado será a de dar publicidade àquelas decisões do STF que declarem a inconstitucionalidade incidentalmente.

#### 4.2 A aplicabilidade das normas constitucionais

É cediço que as normas constitucionais são dotadas de grande peculiaridade quando do seu estudo, o que se percebe de maneira cristalina em matéria de hermenêutica e de aplicação das normas. Decorre essa particularidade do próprio conteúdo, da essência e da posição dessas normas dentro do ordenamento. Essa é a razão pela qual a doutrina toma especial cuidado. José Afonso da Silva aborda essa antiga discussão, elevando-a a novos ares.

Assim, Silva (2005, p. 66) se vale da teoria norte americana que parte do pressuposto de existirem, na Constituição, dois tipos de normas: as normas constitucionais auto executáveis (*self-executing*) e as normas constitucionais não auto executáveis (*not self-executing*). As

<sup>18</sup> NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 165.

<sup>19</sup> “A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras e impossível com o sistema de Constituição rígida. - Na atual Carta Magna "compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição" (artigo 102, "caput"), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. - Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abarcando normas cuja observância se impõe ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas. Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido.”

primeiras seriam aplicáveis independentemente de uma intervenção do legislador ordinário; já as não auto executáveis dependeriam de uma atuação do legislador.

O que mais importa para o estudo deste trabalho é a crítica que o ilustre professor fez à teoria americana. Ainda à luz do constitucionalismo social, referida teoria permitiria concluir que algumas normas constitucionais não seriam dotadas de imperatividade, o que abalaria a própria autoridade da Constituição. Observando isso, José Afonso propõe que não há, na constituição, normas não autoaplicáveis, porquanto todas as normas constitucionais são dotadas de pelo menos dois efeitos: revogar o ordenamento anterior (efeito positivo) e vedar ao legislador ordinário a possibilidade de produzir normas infraconstitucionais contrárias a ela (efeito negativo)<sup>20</sup>.

Indaga-se, partindo desses dois efeitos mínimos da norma constitucional, se a mutação constitucional do art. 52, X, da CF, seria violadora da Constituição, haja vista o dispositivo estar em pleno vigor. A dúvida é relevante e razoável, mas a resposta deve ser negativa. Em primeiro lugar, não há qualquer norma expressa ou decisão do STF no sentido de lhe retirar a sua eficácia; o que existe, na verdade, é uma reinterpretação no sentido de o papel do Senado ser o de dar publicidade àquela decisão do STF que declarar incidentalmente a inconstitucionalidade de norma. Em segundo lugar, o fenômeno da mutação constitucional considera a existência da literalidade do texto, apenas alterando seu conteúdo normativo por meio da racional atividade da interpretação.

Com efeito, o que se tem com essa mutação constitucional é o entendimento de que as decisões do STF em controle difuso de constitucionalidade devem produzir efeitos *erga omnes* automaticamente, até mesmo porque essa é a lógica de todo o sistema e das ações de controle de constitucionalidade atualmente. Assim, dizer que se trata de uma “mutação inconstitucional” seria impróprio, se lido à luz de toda uma sistemática leitura do controle de constitucionalidade brasileiro. Indubitavelmente, é legítima e compatível com o ordenamento a mutação constitucional do art. 52, X, a CF/88.

### **4.3 O *stare decisis* e a suspensão senatorial: as observações de José Levi**

José Levi Mello do Amaral Júnior, professor da Universidade de São Paulo, ex Advogado-Geral da União, em meados da década passada, quando da grande repercussão que

---

<sup>20</sup> Importante frisar que dessa teoria surgiu a famosa e altamente aplicável classificação das normas constitucionais como de eficácia plena, eficácia contida e eficácia limitada. Não é objeto desta discussão o desenvolvimento acerca dessa classificação, mas, sem dúvida, não se pode passar pelo tema sem fazer menção.

envolveu o julgamento da Reclamação nº 4335, debruçou-se sobre a matéria e lançou uma série de publicações sobre o *stare decisis* no Brasil, tema amplamente debatido nas estruturas da jurisdição brasileira.

Parte do pressuposto de que o nosso sistema reproduziu muito da experiência norte-americana quando a República foi proclamada, mas que o modelo aqui reproduzido acabou por deixar em aberto um drama: a ausência do *stare decisis*. Em razão disso, percebe-se, no Brasil, uma reiterada busca de sucedâneos, alternativas normativas, com vistas a suprir essa falta: a suspensão senatorial do art. 52, X, da CF; a cláusula *full bench*, do art. 97, da CF; a representação interventiva; o controle abstrato de constitucionalidade; a ampla legitimidade ativa para o controle de constitucionalidade abstrato conferida pelo art. 103, da CF; o surgimento da Ação Declaratória de Constitucionalidade e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental; a Súmula Vinculante; e a exigência da demonstração de Repercussão Geral para o conhecimento de Recurso Extraordinário, sendo a versão brasileira do *writ of certiorari* americano.

No entanto, seu posicionamento relativamente à mutação constitucional do art. 52, X, da CF, é de contrariedade. Como dito, os sucedâneos do *stare decisis* no Brasil por ele elencados são de origem normativa, diferentemente do caso da mutação constitucional ora analisada, originada na jurisprudência do STF. Assim, a partir do julgado na Reclamação 4335/AC, fez conclusão empírica no sentido de não ser possível admitir em nosso ordenamento a tese. Foi além. Demonstrou que o instituto da suspensão pelo Senado estaria vivo e, inclusive, revalorizado a partir desse julgamento.

Em levantamento realizado na prática recente do Senado Federal, verificou que a partir do ano de 2007, até duas legislaturas seguintes àquele ano, a Casa legislativa editou 29 Resoluções, todas elas em rápida articulação e resposta após o recebimento do ofício do Supremo informando a declaração de inconstitucionalidade. Em suma, repise-se que a tese da mutação constitucional do art. 52, X seria, para o professor, tentativa de dar ao Direito brasileiro um novo sucedâneo ao *stare decisis*, porém na via jurisprudencial.

Não resta dúvida alguma de que os estudos encampados por Levi são de rica contribuição e análise. Com efeito, ele mesmo demonstra que não é de hoje que o nosso sistema tem buscado alternativas para otimizar a atividade jurisdicional, buscando ter uma jurisprudência íntegra, coerente e estável. Nesse sentido, e com a máxima vênia, há de se discordar do célebre professor em um ponto: a mutação constitucional é legítima e os

fundamentos para tal discordância são os mesmos apresentados por ele, bem como aqueles declinados anteriormente - mas cumpre desenvolver melhor a proposta a seguir.

Primeiramente, enfrenta-se o argumento de que não deveria ser admitido um sucedâneo do *stare decisis* pela via jurisprudencial. Como já trabalhado no item 3.3<sup>21</sup>, essa mutação constitucional não é uma aleatoriedade. Do contrário, o sistema tem vivenciado profundas alterações, principalmente na via legislativa, que proporcionam uma expansão dos efeitos das decisões do STF e dos tribunais superiores.

Em segundo lugar, o fato de o Senado Federal ter utilizado quantitativamente certo número de resoluções em determinado período de tempo para o cumprimento da atribuição do art. 52, X não é, *per se*, fundamento hábil a tolher a tese da mutação constitucional, especialmente porque, de acordo com a nova sistemática, o que acontece não é um esvaziamento das atribuições constitucionais do Senado Federal, mas tão somente uma releitura da atividade comandada pelo referido dispositivo. Não se trata de revalorizar, mas de ressignificar, afinal, a discussão é qualitativa, e não quantitativa. Em outras palavras, a discussão faz referência a uma expansão do sistema brasileiro de precedentes, e não somente uma questão estatística. Assim, a suspensão senatorial passa a ser vista como um instrumento de publicidade dentro do processo de controle difuso de constitucionalidade, em razão da dinâmica pela qual o sistema tem passado a adquirir nos últimos anos.

Pode-se afirmar, sem medo e com o máximo respeito àqueles que pensem contrariamente, que a tendência de abstrativização do controle de constitucionalidade tem deixado de ser uma tendência, tornando-se, ao revés, uma realidade - realidade esta que vem sendo construída no ordenamento há significativo tempo, envolvendo grandes nomes e debates na jurisprudência e na academia, bem como grandes inovações trazidas pelo próprio legislador.

#### **4.4 Os processos de controle de constitucionalidade como processos coletivos**

Questão importante a ser enfrentada, nesse contexto de reflexão acerca do sistema de precedentes, é a natureza jurídica de tutela coletiva dos processos que envolvem o controle de constitucionalidade. Sabe-se que a tutela coletiva é o processo em que há significativa peculiaridade, sobretudo às suas partes, para tutelar um bem jurídico de interesse comum, seja difuso ou coletivo, em regra. Esse é o motivo pelo qual se entende que os processos de controle de constitucionalidade envolvem um bem jurídico difuso: a tutela de um ordenamento jurídico

---

<sup>21</sup> A mutação constitucional do art. 52, X, da CF/88, como parte de um sistema que está evoluindo

justo - ressalte-se que se trata tanto do processo objetivo - via direta - quanto do processo concreto - via incidental (NEVES, 2021, p. 112).

O que mais interessa nesta relação entre o controle de constitucionalidade e a sua natureza jurídica de tutela coletiva é o seu ponto mais comum: a produção de efeitos. Considerando que os bens juridicamente tutelados no bojo dos processos são de natureza comum a coletividade *lato sensu*, é natural que a decisão judicial ali proferida seja comum às partes materiais. Aliás, esse é o motivo pelo qual o direito individual indisponível e o direito individual indisponível, ambos que recebem a proteção das normas coletivas, são tratados como exceção a esta regra.

Nesse caminho decidiu o Supremo Tribunal Federal, em 2021, no julgamento do RE 1.101.937. Há muito tempo a doutrina brasileira sustentava a inconstitucionalidade do art. 17, da Lei de Ação Civil Pública, pois limitava a abrangência dos efeitos da sentença somente no território onde fora proferida. Dentre os montes de argumentos pelo qual se possa refutar a redação dos artigos, destaca-se a afronta ao princípio da isonomia. Também, além da afronta constitucional, não fazia sentido. Afinal, se a tutela e o bem são coletivos, que sentido haveria de fazer a restrição territorial? Nenhuma! A jurisdição é una e indivisível.

O porquê deste capítulo é este: estamos diante de mais um fator que corrobora o entendimento de que a lógica do sistema jurídico de precedentes é a produção automática de efeitos vinculantes e *erga omnes*, sob pena de violação ao princípio da isonomia na aplicação do direito objetivo, bem como no risco de violar a lógica da jurisdição como uma das manifestações das funções do Estado de Direito. Assim, reforça-se que a mudança na leitura do dispositivo que consagra a suspensão senatorial tem fundamento e motivo, sendo, na realidade, natural diante de todo o arcabouço que a sustenta.

## **5 MUTAÇÕES CONSTITUCIONAIS**

Embora o objeto do trabalho seja a mutação constitucional do inciso X do art. 52 da Constituição Federal, mutações constitucionais em seu sentido *lato sensu* não são o seu objeto central. Entretanto, falar tratar da mutação constitucional do referido dispositivo conduz ao consectário dever de abordar mutações constitucionais, ainda que incidentalmente, motivo pelo qual restou-lhe o último capítulo.

### **5.1 Conceito e origens**

Para começar, é necessário partir do pressuposto-base, qual seja, a diferenciação entre norma e texto. Este último é a literalidade daquilo que se materializa por palavras; aquela, a manifestação do texto por meio da sua interpretação. Não se trata de um reducionismo da complexidade que envolve a discussão filosófica acerca de texto-norma, mas para a finalidade que envolve o objeto deste trabalho, a visualização do problema pode ser assim vislumbrada. Em suma, texto e norma são coisas distintas, mas não separadas: um não pode subsistir sem o outro. A diferença é de cunho ontológico (STRECK, 2006, p. 62).

Essa distinção em muito interessa, na medida em que os reflexos para o direito são fundamentais, sobretudo no direito constitucional. É que o texto constitucional há de ser interpretado quando da sua aplicação, e essa interpretação será dotada de diferentes graus de interferência, de acordo com a polissemia do respectivo texto do artigo. Em outras palavras, quanto maior a indeterminação de uma norma, quanto mais plástico o seu possível e eventual resultado, maior poder o intérprete terá sobre ela. Por exemplo, “vida digna” é um termo aberto, que pode significar quase infinita variedade de resultados no mundo prático, a depender do tempo, lugar, contexto, entre outros. No âmbito do direito constitucional é onde mais se encontram normas polissêmicas, dotadas de rigidez e de plasticidade, simultaneamente (BARROSO, 2017, p. 81). A razão disso é que na Lei Fundamental se encontram as normas que fundam o Estado e instituem programas para que o legislador ordinário, o administrador e o julgador apliquem-na no caso concreto.

Nesse contexto, estão as mutações constitucionais. A interpretação e reinterpretação de um dispositivo constitucional é verdadeira alteração do conteúdo normativo da constituição. Trata-se, a bem da verdade, de uma equação: se norma jurídica é resultado da interpretação de um texto, quando se (re) interpreta um artigo, o efeito não será outro senão a mudança da própria constituição. Entretanto, essa mudança não se confunde com aquela que advém por meio do Poder Constituinte Derivado (as Emendas Constitucionais do art. 60 da CF/88). Trata-se de alteração informal, que envolve dimensões sintáticas, semânticas e pragmáticas do texto, sem a necessária intervenção do parlamento (FERNANDES, 2018, p. 144-145). Em outros termos, a doutrina brasileira admoesta que

O estudo do poder constituinte de reforma instrui sobre o modo como o Texto Constitucional pode ser formalmente alterado. Ocorre que, por vezes, em virtude de uma evolução na situação de fato sobre a qual incide a norma, ou ainda por força de uma nova visão jurídica passa a predominar na sociedade, a Constituição muda, sem que as suas palavras hajam sofrido modificação alguma. O texto é o mesmo, mas o sentido que lhe é atribuído é outro. Como a norma não se confunde com o texto, repara-se, aí, uma mudança

da norma, mantido o texto. Quando isso ocorre no âmbito constitucional, fala-se em mutação constitucional. A nova interpretação há, porém, de encontrar apoio no teor das palavras empregadas pelo constituinte e não deve violentar os princípios estruturantes da Lei Maior; do contrário, haverá apenas uma interpretação inconstitucional.<sup>22</sup> As Constituições têm vocação de permanência. Idealmente, nelas têm abrigo matérias que, por sua natureza e transcendência, devem ser preservadas da política ordinária. A constitucionalização retira determinadas decisões fundamentais do âmbito de disposições das maiorias eventuais. Nada obstante isso, as constituições não são eternas nem podem ter pretensão de ser imutáveis. Uma geração não pode submeter outra aos seus desígnios. Os mortos não podem governar os vivos. Porque assim é, todas as Cartas Políticas prescrevem mecanismos institucionais para sua própria alteração e adaptação a novas realidades. Isso não quer dizer que seja essa a única hipótese de mudança do conteúdo das normas constitucionais. Com efeito, a modificação da Constituição pode se dar por via formal ou por via informal. A via formal se manifesta por meio da reforma constitucional, procedimento previsto na própria Carta disciplinando o modo pelo qual se deve dar sua alteração [...] já a alteração por via informal se dá pela denominada mutação constitucional, mecanismo que permite a transformação do sentido e do alcance de normas da Constituição, sem que se opere, no entanto, qualquer modificação do seu texto. A mutação está associada à plasticidade de que são dotadas inúmeras normas constitucionais.<sup>23</sup>

Em outro giro, relativamente à origem da mutação constitucional, remonta-se à Alemanha oitocentista, quando da defasagem do texto constitucional pelo império alemão por meio de mudanças de interpretação e quando da crise dos métodos jurídicos, quando as mutações eram vistas como elementos para a manutenção do Estado. Com efeito, é cediço que este período da humanidade carregava a crise do positivismo e a então ausente - ou fraca - força normativa das constituições, em que pese a sua força política, bem como pela crescente escola alemã de métodos e princípios de interpretação da constituição. Nesse sentido:

antes de tudo, é preciso lembrar que a ideia de “mutação constitucional” é pensamento oriundo da crise do positivismo alemão do final do século XIX e início do século XX, uma tentativa de solução ou de explicação sociológica para um problema hermenêutico. Em um primeiro momento, a referência a essa ideia é feita em face de efetivas mudanças de interpretação da Constituição do Império Alemão, de 1870, constituindo a “mutação constitucional” uma das espécies de explicação para essas mudanças, percebidas, sobretudo, pela teoria do Estado como um problema de defasagem entre o texto constitucional e as práticas sociais. Em um segundo momento, a ideia de mutação constitucional ressurgiu no contexto do debate sobre a crise dos métodos jurídicos na Alemanha. Nesse contexto, Dau-Lin afirmará - baseando-se em Smend - que as mutações constitucionais são elementos fundamentais para a manutenção da unidade do Estado.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> GONET; MENDES, 2018, p. 195-196.

<sup>23</sup> BARROSO, 2017, p. 80-81.

<sup>24</sup> FERNANDES, 2018, p. 146.

Em sequência, parcela da doutrina, hodiernamente, utiliza o substantivo “Poder Constituinte Difuso” para designar o órgão responsável por realizar as mutações constitucionais, como Uadi Lammêgo Bulos<sup>25</sup> e Anna Cândida da Cunha Ferraz.<sup>26</sup> A ideia é a de que existe, além do Poder Constituinte Originário e do Poder Constituinte de Reforma, uma terceira modalidade que é permanente e que se manifesta por mecanismos informais, cuja titularidade remanesce no povo, sendo, no entanto, exercida pela via representativa - o Poder Constituinte Difuso (BARROSO, 2017, p. 82). O célebre francês Georges Burdeau, em meados da década de 60, já o trazia à baila:

Se o poder constituinte é um poder que faz ou transforma as constituições, deve-se admitir que sua atuação não se limita às modalidades juridicamente disciplinadas de seu exercício [...] Há um exercício quotidiano do poder constituinte que, embora não esteja previsto pelos mecanismos constitucionais ou pelos sismográficos das revoluções, nem por isso é menos real. [...] Parece-me que, de todo modo, que a ciência política deva mencionar a existência desse poder constituinte difuso, que não é consagrado em nenhum procedimento, mas sem o qual, no entanto, a constituição oficial e visível não teria outro sabor que o dos registros de arquivo.<sup>27</sup>

Em suma, as mutações constitucionais são as transformações que passam as normas constitucionais em razão de sua adaptabilidade e durabilidade em uma sociedade, sendo manifestadas sobretudo pelas variações de interpretações, ao que se pode atribuir a um poder constituinte difuso. Entretanto, não é de todo pacífico este tema. Há pontos muito delicados que precisam ser enfrentados, como se verá a seguir. Antes, porém, será necessário responder a uma pergunta: quem são os intérpretes?

Definitivamente, a resposta não é unívoca, uma vez que a interpretação poderá ser feita pelo próprio legislador, pelo Judiciário ou pelo Executivo. Entretanto, aqui defendo a ideia de que, em todas essas vias interpretativas (Legislativo, Executivo e Judiciário), os destinatários da norma podem e devem participar dessa atividade interpretativa.<sup>28</sup> Nesse sentido, para que a interpretação guarde legitimidade jurídica e efetividade social, os meios de consulta pública e amplificação dos debates institucionais e com a sociedade são essenciais. Legitimidade jurídica pois será mais condizente com o Estado Democrático de Direito; efetividade social pois o direito consagrado em nossa Constituição, se em diálogo com a sociedade dos intérpretes, tende a guardar mais impacto no seio da sociedade.

---

<sup>25</sup> BULOS, 1997, p. 16.

<sup>26</sup> FERRAZ, 1986, p. 10.

<sup>27</sup> BURDEAU, 1969, p. 246.

<sup>28</sup> HÄBERLE, 1997, p. 67.

Então, quando tratamos da mutação constitucional, o órgão responsável pela sua realização (interpretação) será, em última instância, a Suprema Corte. Porém, defendo que essa atividade interpretativa por ela não será tomada de maneira isolada, mas sim de modo que se garanta publicidade, efetivo debate institucional entre os Poderes e, principalmente, o uso de mecanismos para que pessoas e entidades possam ser ouvidas perante o órgão julgador. Dessa forma, a mutação constitucional deve ser um espaço de mudança interpretativa a ser realizada, conjuntamente, pelo Judiciário, pelo diálogo com as instituições e pela participação da sociedade através de debates.

## 5.2 Perigos

É inegável que as mutações constitucionais apresentam uma faceta muito interessante acerca da dinâmica do ordenamento jurídico, considerando as inúmeras possibilidades de se aplicar um dispositivo e o quanto isso pode ser algo efetivamente positivo para o direito. Por outro lado, seria ingênuo ignorar os perigos que as cercam. A Constituição, como fundamento de validade jurídica para toda e qualquer política do Estado, está no meio de variados interesses, inclusive os interesses daqueles que aspiram o poder como forma de satisfação pessoal e interesses alheios ao da coletividade. As mutações constitucionais, assim, com o uso do seu poder de mudanças informais e ágeis do conteúdo normativo da constituição, podem ser utilizadas como forma de usurpação de poder em detrimento da própria sociedade. Nesse sentido:

Não há nenhum mecanismo jurídico que seja capaz de controlar as instâncias mais altas do Estado e de vinculá-las ao cumprimento da Constituição. Com isso, nos parece que a doutrina constitucional brasileira defensora de uma mutação constitucional parece olvidar - seja por déficit epistemológico, ou talvez por uma perversidade ideológica - que historicamente a figura de uma mutação constitucional sempre foi usada pela histórica constitucional para uma “desculpa elegante” para justificar o descumprimento da Constituição e o decisionismo de um Judiciário descomprometido com as bases democráticas, revivendo as célebres palavras de Lassalle e reduzindo a Constituição a uma mera folha de papel.<sup>29</sup>

O problema não pode ser ignorado. Por isso, as mutações constitucionais não podem ser casuísticas e isoladas. Deve ser feito o uso de mecanismos jurídicos para que se dê publicidade das pautas de julgamento da Suprema Corte, especialmente nos termos do direito fundamental à publicidade, insculpido no inciso IX do art. 93 da Constituição. Da mesma forma, as decisões

---

<sup>29</sup> FERNANDES, 2018, p. 146.

do Supremo Tribunal Federal necessitam de uma fundamentação não minimalista, que efetivamente trabalhe discursivamente os princípios construídos pela nossa sociedade. Também, há a necessidade de que as portas da Corte estejam abertas para que sejam promovidos debates e participação de entidades e interessados nas causas.

Com isso, entendo que as mutações constitucionais, em que pese os tais perigos, não são necessariamente símbolos ou sinônimos de algo a ser combatido. Definitivamente, a preocupação acima exposta é legítima, mas não parece razoável uma "proibição" às mutações; não existe uma presunção de fraude militando em seu desfavor. Muito pelo contrário, não se deve incapacitá-la aprioristicamente com a rotulação de “desculpa elegante para descumprimento da constituição”. Assim, o que parece razoável é que as mutações constitucionais passem por um efetivo controle - por meio da publicidade e dos debates -, mas sem que sejam proibidas por haver, em abstrato, uma suposta fraude à constituição pelo seu simples existir.

Ademais, se a polissemia ou mesmo o conjunto de normas permitem que a interpretação traga uma diferente possibilidade de aplicação da norma constitucional, seria incongruente dizer que as mutações constitucionais não podem existir. As normas constitucionais têm um maior grau de indeterminabilidade justamente para que o texto seja mais longo e se adapte às variações e dinâmicas da sociedade em função do tempo. Não se trata, portanto, de carta livre a uma elegante desculpa ao descumprimento de norma, mas de uma prática racional que envolve o instituto da mutação constitucional.

Em outra vertente crítica, Lenio Streck levanta interessante ponto:

Na medida em que a mutação constitucional acontece, no mais das vezes, através da atuação do Poder Judiciário, seria de se perguntar: pela tese do Poder Constituinte Difuso, o judiciário seria um poder constituinte de fato? Mas, se assim o é, qual seria a importância do poder constituinte de direito? Ora, a teoria do poder constituinte tem uma razão de ser: precisa justificar e legitimar a origem do poder político, fora dos contextos eclesiásticos ou aristocráticos dos modelos tradicionais. Nesse sentido, de que modo é possível justificar - coerentemente - a existência de um poder constituinte “de fato” (difuso) ao lado do poder constituinte “de direito” (originário/de reforma)?<sup>30</sup>

Com a máxima vênia, há um ponto em que discordo. Streck parte do pressuposto de que o as mutações constitucionais seriam um poder de fato, isto é, tendo natureza pré-jurídica, pondo-se em pé de igualdade com o constituinte originário e, portanto, sendo ilimitado relativamente a todo o ordenamento jurídico. Entendo, por outro lado, que, embora o intitulado

---

<sup>30</sup> STRECK, Lenio Luiz. E o juiz mineiro azdakiou ou eis aí o sintoma da crise. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2012-nov-01/senso-incomum-juiz-mineiro-azdakiou-ou-eis-ai-sintoma-crise>>. Acesso em: 17 Jun. 2021.

poder constituinte difuso guarde a invariável característica de ser permanente, isso não o faz ser automaticamente um poder de fato ilimitado, uma vez que estará juridicamente limitado pela ordem jurídica já estabelecida pelo Poder Constituinte Originário. As mutações constitucionais, no mínimo, encontrarão limites semânticos e principiológicos na própria constituição. Assim, não se trata de um poder ilimitado, embora não seja um mecanismo expresso em forma de procedimento.

### 5.3. Uma interpretação diametralmente oposta ao texto constitucional

Em que pese o benefício de o texto ser adaptado às rápidas mudanças de contexto fático que envolvem a sociedade, traz consigo o ônus da insegurança. De fato, o poder de alteração da lei fundamental por mecanismos informais, cabendo unicamente a um órgão, é um ponto bastante sensível - é ainda mais quando se considera o debate de que o Poder Judiciário sofreria com certo déficit de legitimidade, diante do fato de que seus integrantes não são diretamente eleitos pelo sufrágio popular.

Por isso, como já visto, as mutações constitucionais e a Corte Suprema estão - ou devem estar - envolvidos por um contexto fático e jurídico capazes de ensejar na mudança do significado normativo da Constituição por meio da interpretação. Além disso, essa atividade interpretativa hábil a mudar a Constituição deve respeitar o teor do texto, bem como não violentar os princípios estruturantes da Carta (GONET; MENDES, 2018, p. 195). Essas violações, decerto, são capazes de esvaziar o seu conteúdo normativo e causar erosão da Constituição perante a sociedade.

Entretanto, por vezes, sob a vigência da Constituição de 1988, verificamos casos em que decisões contrariaram o texto - como no caso da mutação constitucional da suspensão senatorial. Concluiríamos, em um primeiro momento, que a decisão judicial contraria a Constituição, sendo, portanto, ilegítima. Porém, a questão deve ser necessariamente analisada no inteiro teor de suas peculiaridades.

A ideia aqui levantada, então, é de que o Constituinte Originário positiva o direito ilimitada e incondicionadamente, que será soberano e oponível a todos daquela nação. Mas há, nessa positivação, a possibilidade de o contexto que o ensejou mudar com o decorrer do tempo; há, ainda, a possibilidade de que as palavras da redação sofrerem alterações em seus significados semânticos. O remédio para esse problema pode ser as alterações no texto, que são exercidas, por excelência, na via do art. 60 da Constituição, isto é, emendas à Constituição.

Por outro lado, alterações no texto da Constituição não são as únicas formas de alteração do seu conteúdo normativo. Em primeiro lugar, há emendas que oferecem mudança de interpretação sem necessariamente alterar o texto da Constituição, como foi o caso da emenda que disciplinou o regime de direito constitucional financeiro para o enfrentamento da pandemia do vírus COVID-19. Há, em outra mão, mudanças de interpretação pela via jurisdicional, praticadas pela Suprema Corte, que são as mutações constitucionais, como a do inciso X do art. 52. Essas duas mudanças na constituição pela via interpretativa têm algo em comum: a contrariedade às disposições literais do texto constitucional.

Nesse sentido, o objetivo aqui neste trabalho é demonstrar que, em raríssimas exceções, seria possível que a via interpretativa alterasse o conteúdo normativo da Constituição, ainda que a mutação constitucional ou a emenda constitucional interpretativa sejam antagônicas ao texto literal de um dispositivo. O fundamento seria uma extrema necessidade (como no caso do regime fiscal extraordinário decorrente da pandemia de COVID-19) ou uma alteração da conjuntura fática ou jurídica que ensejou mudanças no funcionamento de institutos originalmente previstos na Constituição. Assim, a mudança interpretativa, embora seja contrária ao texto constitucional de um dispositivo específico, está de acordo com todo o texto da Constituição, com todos os institutos e com o propósito de assegurar valores fundamentais nela contidos.

Em se tratando da emenda que alterou a interpretação do texto constitucional para o combate à pandemia, a EC n° 106 de 2020 instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Um dos exemplos está contido no seu art. 4°, que dispensou a observância do inciso III do *caput* do art. 167 da Constituição Federal. Este dispositivo veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, aquelas que importam em aumento patrimonial do ente estatal.

Em se tratando, por outro lado, das mutações constitucionais, temos alguns exemplos. Trataremos, primeiramente, de um caso envolvendo o princípio da capacidade contributiva e, posteriormente, da suspensão pelo Senado Federal da execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

O parágrafo 1° do art. 145 da Constituição Federal consagra aquilo que se entende na doutrina como princípio da capacidade contributiva. Por meio dele, os impostos terão caráter pessoal, levando em consideração características subjetivas do contribuinte, com o fim maior de que a tributação seja justa e igual na sociedade brasileira. Ocorre que a redação literal do

dispositivo sempre foi - e ainda o é - direcionada aos impostos. Além disso, os impostos teriam caráter pessoal, o que afastaria a incidência do princípio naqueles impostos reais.<sup>31</sup>

Por muito tempo o STF decidiu nesse sentido, a teor do julgado no Recurso Extraordinário nº 153.771, de 1997. Entretanto, em sucessivas oportunidades posteriores, o STF passou a rever esse posicionamento, de modo que hoje, majoritariamente na Corte, prevalece o entendimento de que a capacidade contributiva é um princípio que se aplica a todas as espécies de tributos. Assim, a Suprema Corte realizou mutação constitucional no sentido de alterar o conteúdo normativo da palavra “impostos”, a fim de limitar o poder de tributar estatal em favor do contribuinte. Além disso, realizou mutação constitucional no sentido de que, relativamente aos impostos, não somente os impostos tido como pessoais estariam abarcados pelo princípio, mas também os reais.

Dessa forma, a atividade interpretativa do Supremo Tribunal Federal foi diametralmente oposta ao que diz a literalidade do texto constitucional. Mas não significa que se trata de mutação inconstitucional. Na verdade, entendo que a mutação, nesse caso, foi uma interpretação que considerou outros princípios constitucionalmente previstos, como a isonomia em seu sentido material, para assegurar ao particular uma limitação ao Estado quando do exercício do seu poder de tributar.

A mutação constitucional do art. 52, X, caminha nesse mesmo sentido. Ela, embora contrarie a expressa disposição do texto constitucional, não é figura ilegítima. O texto, expressamente, determina que a declaração de inconstitucionalidade pelo STF passará por um juízo discricionário do Senado Federal para que seja suspensa a sua execução. Porém, reformas processuais, na constituição de na legislação infraconstitucional, demonstram que o cenário mudou. A leitura das garantias processuais da nossa Constituição, bem como de ferramentas que modernizaram o direito processual brasileiro, nos permitem entender que perdeu espaço a suspensão senatorial. Por isso, à luz de uma interpretação que considera todo o arcabouço que envolve a matéria, esta interpretação, que contraria literalidade de um dispositivo em favor de uma leitura conjunta com outros dispositivos, demonstra que a mutação constitucional do inciso X do art. 52 não incorre em inconstitucionalidade.

Portanto, repise-se, as alterações na Constituição, como já mencionado anteriormente e defendido por Barroso, Gilmar, Gonet, devem guardar respeito aos preceitos fundamentais que

---

<sup>31</sup> Impostos pessoais são aqueles em que se considera, pela própria natureza do imposto, as características subjetivas do contribuinte. Os impostos reais, por outro lado, seriam aqueles em que a exação puramente incide com base na patrimonialidade do contribuinte. Ressalte-se que, na doutrina tributarista, há quem defenda a inutilidade desta classificação, pois todos os impostos são sempre pessoais (CARRAZA, 2015, p. 605).

caracterizam a Constituição, bem como observar o texto da Carta. O que se defende aqui é que, com base em observações práticas na nossa própria história constitucional, algumas mutações constitucionais podem ocorrer, ainda que a literalidade do texto seja contrariada, sem que isso implique, necessariamente, em uma decisão judicial ou política inconstitucional por parte do Supremo Tribunal ou do Parlamento.

É que, se realizada uma leitura articulada de todos os dispositivos da Constituição e dos direitos fundamentais que ela busca assegurar, alguns institutos, com o passar do tempo, serão superados por novos, mais modernos e efetivos - como é o caso do sistema brasileiro de precedentes - sem que essa mudança necessariamente represente o inconstitucional, mas uma mudança que é baseada na própria Constituição. Por isso, a análise deve ser estudada no caso a caso, com profundos debates e observância dos valores fundamentais da Constituição e da conjuntura em que ela está inserida.

#### **5.4 A mutação do art. 52, X**

Diante de todo o exposto, agora será possível enfrentar a mutação constitucional do art. 52, X com todo o substrato teórico, envolvendo processo civil-constitucional e também mudanças informais na constituição. O problema é que, de fato, referida norma determina que as decisões da Suprema Corte, em sede de controle difuso de constitucionalidade, que declararem a inconstitucionalidade de uma lei federal deverão, necessariamente, passar por juízo discricionário do Senado Federal que, se entender conveniente, editará resolução, expandindo efeitos àquela decisão, isto é, dando-lhe efeitos *erga omnes*.

Como visto, por outro lado, há uma série de outros pontos na constituição, bem como reformas legislativas, costumes e jurisprudência que nos levam a entender que, sistematicamente, as decisões da Corte Constitucional produzirá efeitos gerais de maneira imediata, em nome de postulados dotados de natureza de direitos e garantias individuais em nossa Carta Política. Nesse mesmo sentido, é evidente, historicamente, que o mecanismo do art. 52, X realmente parece não andar nos mesmos passos das demais ferramentas jurídicas e do propósito da nossa Constituição.

Em outras palavras, a literalidade do dispositivo em mutação e esse conjunto de normas e práticas constitucionais (reformas processuais e a mutação constitucional) estão um diante do outro. Se lidos em conjunto, pode-se visualizar que, de fato, a reinterpretção do inciso X do art. 52 se apresenta como uma consequência direta de um conglomerado de fatores que

caminham no sentido único de aprimorar o direito fundamental ao processo. Poderíamos até dizer que a dicotomia entre a literalidade do texto e a referida mutação estiveram em um juízo de ponderação no qual se considerou todo o sistema processual garantido pela Constituição.

Assim, a mutação em tela, embora, em um primeiro momento, possa ser atacada pela sua literalidade do texto, está em consonância com todo o sistema processual exposto na constituição - fazendo-se aqui o esforço para que se entenda que processo não se resume ao código de processo vigente, mas a direitos constitucionalmente previstos, verdadeiros deveres programáticos impostos ao legislador, em nome da isonomia e garantia de um direito devidamente justo aplicado com segurança ao jurisdicionado.

Por isso, a mutação constitucional do art. 52, X, da CF não é uma aberração ou aquilo que se denomina por mutação inconstitucional. Trata-se de uma leitura concatenada com a nossa história jurídica, com a busca pelo aperfeiçoamento em nosso sistema de aplicação do direito, que se transmite não somente pelo poder judiciário mas por todos aqueles que interagem com o direito. Nesse sentido, se referida norma houver de ser revogada, seria a respectiva emenda inconstitucional? Obviamente não. Mas não deveria tal mudança ser feita somente por via de Emenda? Este é o xis de toda a questão deste trabalho. Entendemos, como visto, que as mutações constitucionais são legítimas e que esta mutação ora abordada está em consonância com os princípios fundadores da nossa república, bem como faz parte de toda a lógica jurídico processual que compõe o ordenamento brasileiro.

## **6. CONCLUSÃO**

É estranhamente legítima a mutação constitucional do inciso X do art. 52 da Constituição Federal de 1988. Estranho porque essa conclusão está calcada em duas premissas: a um, as mutações constitucionais devem manter congruência com a redação do seu respectivo texto; a dois, uma conjuntura de mudanças no sistema nos faz entender que o referido inciso, na forma original do seu instituto jurídico, não mais tem lugar na atualidade, o que lhe faz com que a sua interpretação venha a transcender a sua própria literalidade.

Deveras, essa tal conjuntura de mudanças quer dizer que o sistema da tutela jurisdicional dos direitos constitucionalmente consagrados não é estático, engessado a dogmas e institutos há muito já superados. Dessa forma, o controle de constitucionalidade brasileiro deve ser, necessariamente, lido à luz do postulado da jurisdição constitucional, objetivando erigir um

sistema de precedentes que garanta segurança jurídica ao jurisdicionado ao mesmo tempo que otimiza o exercício da jurisdição pelo Poder Judiciário.

Por isso, não se coaduna com a lógica uma interpretação constitucional da suspensão da mutação senatorial de modo a considerar exclusivamente a literal disposição do art. 52, X, ignorando um sistema de normas e garantias previstas no corpo da própria Constituição - esta que, por sua vez, consagra verdadeiros programas constitucionais, isto é, obrigações de fazer ao legislador, de modo a se criar uma arquitetura de um sistema de precedentes, em homenagem ao devido processo legal, a isonomia na aplicação das normas jurídicas de nosso ordenamento, entre outros.

Assim, o direito pátrio está nitidamente vislumbrando um processo de expansão dos efeitos das decisões dos seus tribunais, e isso não se dá somente quanto às decisões exaradas em sede de controle difuso-incidental de constitucionalidade, mas em toda uma rede de mecanismos, ações, ampliação de legitimação que corroboram essa nova perspectiva.

Nesse sentido, o direito do presente precisa ser lido à luz das necessidades atuais. Não significa ignorar aquilo que já se construiu, mas tampouco significa que os institutos não possam ser repensados ou atualizados.

Na verdade, como inclusive é a proposta do título deste trabalho, a mutação constitucional ora analisada é, da na verdade, reflexo de uma mutação constitucional do sistema de precedentes pátrio, fenômeno este que se manifesta desde constituições anteriores, em outras experiências constitucionais no direito comparado, guardando profundos substratos normativos, teóricos e práticos na história do direito.

Aliás, o processo, como direito constitucional - e como já exaustivamente exposto acima - está em constante releitura, acompanhando as dinâmicas e demandas do jurisdicionado brasileiro.

Por fim, é válido lembrar que muito já se discutiu sobre o que seria o constitucionalismo do futuro. Ocorre que, sob determinado prisma, o constitucionalismo do futuro já está acontecendo e é o da nossa geração, que necessita refletir o processo e o direito como instrumentos de efetivação da Constituição; que, também, necessita refletir o processo e o controle de constitucionalidade à luz dos direitos fundamentais e à luz da jurisdição constitucional.

## REFERÊNCIAS

ARABI, Abhner Yousif Mota. **A tensão institucional entre o Judiciário e o Legislativo: controle de constitucionalidade, diálogo e a legitimidade da atuação do Supremo Tribunal Federal.** Curitiba: Prismas, 2015.

ARABI, Abhner Yousif Mota; ALVES, Raquel de Andrade Vieira; GOMES, Marcus Lívio. **Direito financeiro e jurisdição constitucional.** Curitiba: Juruá, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional contemporâneo.** ed. 7. São Paulo: Saraiva, 2017.

BRASIL [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934. Brasília,** DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 31 Mar. 2021.

BRASIL [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 06 Abr. 2021.

BRASIL [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 06 Abr. 2021.

BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília,** DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 Mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815/DF.** Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, 28 de março de 1996. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>. Acesso em: 08 Abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 4335/AC.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 22 de outubro de 2014. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur281416/false>>. Acesso em: 08 Abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 655.265**. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 05 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur281416/false>>. Acesso em: 08 Abr. 2021.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Mutação constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997.

BURDEAU, Georges. *Traité de science politique: le salut du pouvoir dans l'État*. 2. ed. Paris: LGDJ, 1968. t. 4.

CARRAZZA, Elizabeth Nazar. **IPTU e Progressividade Igualdade e Capacidade Contributiva**. 2ª ed. 2015. Editora Quartier Latin.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É proibida a utilização de qualquer forma de amianto (ADI 3937/SP)**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/1f5069142727648138a54524b5beeb58>>. Acesso em: 08 Abr. 2021.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É proibida, em todo o Brasil, a utilização de qualquer forma de amianto (ADI 3406/RJ e ADI 3470/RJ)**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/66fae5b05c0f64c4d2bdcd1ad85f7b2>>. Acesso em: 08 Abr. 2021.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **No julgamento da ADO 25 foi reconhecida a omissão do Congresso Nacional em editar a LC de que trata o art. 91 do ADCT; depois do acórdão, União e Estados/DF firmaram acordo e determinaram seu encaminhamento ao Congresso para as providências cabíveis**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/daad98225feffee70936b5e3b88658c9>>. Acesso em: 12 Ago. 2021.

CARVALHO FILHO, José S.; MENDES, Gilmar Ferreira. Os efeitos da decisão de inconstitucionalidade do STF em controle incidental. *Constituição, Economia e Desenvolvimento*, Curitiba, vol. 11, nº 20, p. 179-201.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição – a contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

JÚNIOR, José Levi do Amaral. Reclamação 4.335 e a busca do *stare decisis*. **Consultor Jurídico**. São Paulo. 25 de maio de 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-mai-25/observatorio-constitucional-reclamacao-4335-busca-stare-decisis>>. Acesso em: 04 Abr. 2021.

JÚNIOR, José Levi do Amaral. Suspensão de norma inconstitucional está em pleno uso pelo Senado Federal. **Consultor Jurídico**. São Paulo. 31 de maio de 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-mai-31/suspensao-norma-inconstitucional-pleno-uso-senado-federal>>. Acesso em: 04 Abr. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de processo coletivo**. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Do recurso extraordinário no direito processual brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1963.

STRECK, Lenio Luiz. **Diferença (ontológica) entre texto e norma**: afastando o fantasma do relativismo. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lisboa, v. XLVI. p. 58-86, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. E o juiz mineiro azdakiou ou eis aí o sintoma da crise. **Consultor Jurídico**. São Paulo. 1 de novembro de 2012. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2012-nov-01/senso-incomum-juiz-mineiro-azdakiou-ou-eis-ai-sintoma-crise>>. Acesso em: 17 Jun. 2021.

*THE FEDERALIST PAPER* N° 80. *Yale Law School: The Avalon Project*. Disponível em: [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed80.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed80.asp). Acesso em: 15 Jun. 2021.