

ano 18 - n. 73 | julho/setembro - 2018  
Belo Horizonte | p. 1-280 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v18i73  
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional  
[www.revistaaec.com](http://www.revistaaec.com)

# A&C

**Revista de Direito  
ADMINISTRATIVO  
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &  
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003) - . – Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

**Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.**

**Qualis – CAPES (Área de Direito)**

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

**Entidade promotora**

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

**Foco, Escopo e Público-Alvo**

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

**Linha Editorial**

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

**Cobertura Temática**

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

**Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação**

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

**Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)**

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

### **Diretor-Geral**

Romeu Felipe Bacellar Filho

### **Editores Acadêmicos Responsáveis**

Daniel Wunder Hachem

Ana Cláudia Finger

### **Assessor Editorial**

Felipe Klein Gussoi

### **Conselho Editorial**

Adilson Abreu Dallari (PUC-SP)	Juan Pablo Cajaville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)
Adriana da Costa Ricardo Schier (UniBrasil-PR)	Justo J. Reyna (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)
Alice Gonzalez Borges (UFBA)	Juarez Freitas (UFRGS)
Carlos Ayres Britto (UFSE)	Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)
Carlos Delpiazzo (Universidad de La República – Uruguai)	Marçal Justen Filho (UFPR)
Cármem Lúcia Antunes Rocha (PUC Minas)	Marcelo Figueiredo (PUC-SP)
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC-SP)	Márcio Cammarosano (PUC-SP)
Clêmeron Merlin Clève (UFPR)	Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)
Clovis Beznos (PUC-SP)	Nelson Figueiredo (UFG-GO)
Edgar Chiuratto Guimarães (Instituto Bacellar)	Odilon Borges Junior (UFES)
Emerson Gabardo (UFPR)	Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)
Eros Roberto Grau (USP)	Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP-PR)
Irmgard Elena Lepenies (Universidad Nacional del Litoral – Argentina)	Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)	Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)
José Carlos Abraão (UEL-PR)	Rogério Gesta Leal (UNISCRS)
José Eduardo Martins Cardoso (PUC-SP)	Sergio Ferraz (PUC-Rio)
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)	Valmir Pontes Filho (UFCE)
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)	Weida Zancaner (PUC-SP)

### **Homenagem Especial**

Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)  
Guillermo Andrés Muñoz (*in memoriam*)  
Jorge Luís Salomoni (*in memoriam*)  
Julio Rodolfo Comadira (*in memoriam*)  
Lúcia Valle Figueiredo (*in memoriam*)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (*in memoriam*)  
Paulo Henrique Blasi (*in memoriam*)  
Paulo Neves de Carvalho (*in memoriam*)  
Rolando Pantoja Bauzá (*in memoriam*)

# Tenho medo, do medo, do medo da ADC: uma resposta a Breno Magalhães

*I have fear of fear of fear of ADC: a  
response to Breno Magalhães*

**Lucas Catib De Laurentiis\***

Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Brasil)  
lucas.laurentiis@gmail.com

**Recebido/Received:** 13.04.2018 / April 13<sup>th</sup>, 2018

**Aprovado/Approved:** 10.11.2018 / November 10<sup>th</sup>, 2018

---

**Resumo:** O texto aborda os argumentos e conclusões apresentados por Breno Magalhães em seu artigo “Quem tem medo da ADC? Os 20 anos da Ação Declaratória de Constitucionalidade e a judicialização da política no STF”. Com método de exposição analítico-dedutivo, o texto explora os problemas e contradições da ADC, concluindo que há sim um medo fundamentado de tal ação constitucional, sustentando também que, para acabar com os problemas por ela gerados, essa ação deve ser extinta do ordenamento jurídico brasileiro.

**Palavras-chave:** controle de constitucionalidade; controle principal; ação declaratória de constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal; Constituição.

**Abstract:** The text addresses the arguments and conclusions presented by Breno Magalhães in his article “Who’s afraid of the DAC? The 20 years of the Declaratory Action of Constitutionality and the Judicialization of Politics at the Brazilian Supreme Court”. With a method of deductive analytical exposition, the text explores the problems and contradictions of the ADC, concluding that there is a justified fear of such a constitutional action, also maintaining that, in order to end the problems generated by it, this action must be extinguished from the legal system Brazilian.

---

Como citar este artigo/*How to cite this article:* LAURENTIIS, Lucas Catib De. Tenho medo, do medo, do medo da ADC: uma resposta a Breno Magalhães. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 141-162, jul./set. 2018. DOI: 10.21056/aec.v18i73.958.

\* Professor e Pesquisador em regime de tempo integral da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Campinas-SP, Brasil). Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (São Paulo-SP, Brasil). Pesquisador visitante da Albert Ludwigs Universität Freiburg e do Instituto Max Planck. Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor convidado nos cursos de especialização e pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Foi colaborador, pesquisador e orientador da Sociedade Brasileira de Direito Público. Foi pesquisador e professor convidado da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e Membro da Comissão de Direito Constitucional da OAB-SP. É membro do grupo de pesquisa Direito e Realidade Social. *E-mail:* <lucas.laurentiis@gmail.com>.

**Keywords:** constitutionality control; main control; declaration of constitutionality; Supreme Court.

**Sumário:** I Introdução – II Medo do estranho: as incongruências sistemáticas pela ADC – III Medo de números: efeitos deletérios da ADC – IV Medo de desvios: análise de casos em ADC – V Conclusões – Referências

## I Introdução

Medo é um sentimento individual e pessoal, na maioria das vezes fundamentado em questões psicológicas de fundo emocional. Foi tematizado pela filosofia antiga como o equivalente de um instinto de preservação,<sup>1</sup> utilizado como instrumento político para a tomada de poder e a proliferação do pânico em situações de conflito armado,<sup>2</sup> e representado na literatura infantil na figura de uma menina que tinha medo de tudo, de andar, comer, tossir e até de sua própria sombra.<sup>3</sup> Em interessante artigo publicado nesta revista, o professor Breno Magalhães afirma não ter medo da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC).<sup>4</sup> Para fundamentar seu sentimento, o destemido autor apresenta a origem deste instrumento de controle, situando-o em relação ao sistema de controle de constitucionalidade brasileiro, apresenta uma análise quantitativa bastante pormenorizada, por meio da qual o autor conclui que (i) o número de ADCs não é relevante, sobretudo se comparado com o de Ações diretas de inconstitucionalidade; (ii) ao contrário do que comumente se diz, a maioria das ADCs não trata de temas de direito tributário e financeiro, quanto menos foram propostas pelo chefe do Poder Executivo federal, o que afasta, a seu ver, a pecha de ação governista, que sempre pendeu sobre esse instrumento; (iii) enfim, que, por todos esses motivos, não há nenhum motivo para temer a ADC e que, ao contrário do que se esperava, a prática tem demonstrado que a maioria das decisões do Supremo Tribunal Federal em ADCs trata de questões relacionadas a direitos fundamentais que, na terminologia utilizada pelo autor, são questões de princípio.

Meu objetivo neste artigo é apresentar uma outra visão a esse respeito. Para isso seguirei a mesma estrutura argumentativa do artigo de Magalhães: em um primeiro momento situo a ADC no sistema de controle de constitucionalidade

<sup>1</sup> PLATÃO. *Laques*. Tradução de Francisco de Oliveira. Lisboa: INIC, 1987. Para um comentário do texto, ver: LAURENTIIS, Lucas Catib De. Virtude e razão no pensamento socrático: uma análise dos diálogos da juventude. *Revista Opinião Filosófica*. Porto Alegre, v. 04; nº 01, 2013.

<sup>2</sup> Cf. SCHMITT, Carl. "Teoria do Partisan". In: SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

<sup>3</sup> HOLLANDA, Francisco Buarque. *Chapeuzinho amarelo*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 2017.

<sup>4</sup> MAGALHÃES, Breno. Quem tem medo da ADC? Os 20 anos da Ação Declaratória de Constitucionalidade e a judicialização da política no STF. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 217-261, jan./mar. 2017.

brasileiro, demonstrando que, ao contrário do que pressupõe esse autor, esse instrumento não é adequado a essa sistemática de controle (item II), em um segundo passo contesto os fundamentos e as conclusões da análise quantitativa apresentada por Magalhães (item III), enfim, apresento novos julgamentos do Supremo Tribunal Federal que comprovam os antigos e insolúveis problemas da temida Ação Direta de Constitucionalidade. Pretendo, com isso, mostrar que o medo que nutro em relação a esse instrumento de controle não está simplesmente baseado em um sentimento de repulsa pessoal, mas que ele também está relacionado com a necessidade de reconfiguração do sistema de controle brasileiro.

## II Medo do estranho: as incongruências sistemáticas pela ADC

Leis aprovadas e sancionadas pelas instâncias competentes são, não se presumem, constitucionais. Isso porque, por ser uma sanção jurídica que recai sobre o conteúdo normativo da norma controlada, a inconstitucionalidade não existe de fato antes do procedimento de controle que visa impor essa sanção.<sup>5</sup> Nesse sentido, é preciso lembrar a afirmação antiga, mas muito atual, de Lúcio Bittencourt: “a lei, enquanto não declarada pelos tribunais incompatível com a Constituição, é lei – não se presume lei – é para todos os efeitos”.<sup>6</sup> Por que seria, então, necessário reafirmar, por meio de uma ação específica de controle principal, que a lei é constitucional?

Por mais contraintuitiva que seja, a resposta reside em problemas crônicos e estruturais do direito brasileiro: sucessivos planos econômicos heterodoxos, congelamentos de preços, enfim, o confisco de poupanças, foram alguns episódios que geraram a reação da magistratura. O movimento de aposentados que se irrequietou contra a desvinculação do reajuste do valor das aposentadorias com base no salário mínimo – movimento que ficou conhecido como “a mobilização pelos 147%” – foi exemplar a esse respeito: a começar pelos juízes federais do Estado de São Paulo, magistrados de todo o Brasil passaram a reconhecer o direito ao reajuste pleiteado pelos aposentados e pensionistas. Frente a essa mobilização,

<sup>5</sup> Em outros termos, afirmou-se, com fundamento em regra expressa do direito austríaco, que “o ato normativo não depende de confirmação de sua constitucionalidade, mas vigora até declaração em contrário” (DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013, p. 144). Deveras, pois afirmar o contrário é confundir o eventual vício de inconstitucionalidade, que pode fulminar a validade da norma controlada, com a sanção de constitucionalidade, que será aplicada se e quando verificado, em processo regular, a existência de tal deformidade normativa. Expondo e utilizando esses conceitos: RAMOS, Elival da Silva. *A inconstitucionalidade das leis, vício e sanção*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 68.

<sup>6</sup> BITTENCOURT, Lúcio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*. Rio de Janeiro: Forense, 1948, p. 95.

o governo federal teve uma reação imediata: buscar meios para frear o poder de juízes concederem liminares em ações individuais que causem prejuízos aos cofres públicos. Não por acaso, nesse período foi aprovada a lei que cria a figura da suspensão de medidas cautelares contra o poder público,<sup>7</sup> figura posteriormente estendida para a suspensão de tutelas antecipadas contra a Fazenda. E foi justamente neste contexto que surgiu a proposta de criar uma ação constitucional que refreasse a avalanche de processos enfrentados pela Administração Pública.<sup>8</sup>

Uma das propostas apresentadas pelo Governo Federal foi a recriação da famigerada e temida avocatória,<sup>9</sup> pretensão que foi prontamente rejeitada por incontáveis setores sociais.<sup>10</sup> O instrumento que foi, então, destinado a cumprir o objetivo almejado pelo Governo com a avocatória foi justamente a ação declaratória de constitucionalidade. Ives Gandra Martins, seu criador intelectual, justificou dessa forma a sua criação: “Manifesto-me, hoje, contra a emenda constitucional que pretende reintroduzir a avocatória. Entendo, todavia, que o controle real da constitucionalidade não pode ficar apenas nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, ou contra ato ou lei, maculados pelo vício maior no universo jurídico”.<sup>11</sup> Essa proposta foi, em um primeiro momento, encampada por uma proposta de Emenda Constitucional formulada pelo então deputado federal Roberto Campos (PEC 130/1992), e seria posteriormente incorporada por meio de um parecer substitutivo à proposta de reforma tributária apresentada pelo deputado Luiz Carlos Hauly (PEC 48/1991).<sup>12</sup> Com pouquíssimo debate a esse respeito,<sup>13</sup> a ação declaratória de constitucionalidade foi, dessa forma, incorporada no direito brasileiro. Esse contexto e a finalidade política de tal instrumento de controle foram, portanto, muito bem identificados por Breno Magalhães: seus criadores buscaram “obstar o controle difuso de constitucionalidade em face, substancialmente, de leis federais tributárias e, mais especificamente, refrear a proliferação

<sup>7</sup> Lei 8.437/1991, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências.

<sup>8</sup> Para o histórico das medidas propostas pelo Governo Federal para conter as demandas e, sobretudo, a concessão de liminares em ações individuais, ver: ARANTES, Rogério Bastos. “Jurisdição política constitucional”. In: SADEK, Maria Thereza (Org.). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, p. 33 e ss.

<sup>9</sup> Nesse sentido: CLÈVE, Clémerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 279.

<sup>10</sup> Referências e números a esse respeito são encontrados em: SADEK, Maria Theresa. “O judiciário em questão”. *Perspectiva*, v. 10, n. 4, p. 56.

<sup>11</sup> Referência a essa entrevista são encontradas em: WALD, Arnoldo. “Alguns aspectos da ação declaratória de constitucionalidade”. In: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira (Coords.). *Ação declaratória de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 20.

<sup>12</sup> Cf. MENDES, Gilmar. “Ação declaratória de constitucionalidade: inovação da Emenda constitucional n. 3 de 1993”. In: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira (Coords.). *Ação declaratória de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 85.

<sup>13</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. “Ação declaratória de constitucionalidade”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 90, 1995, 430-437, p. 432.

das liminares contra o poder público federal sobre planos econômicos e políticas fiscais”.<sup>14</sup>

Mas, após a criação, era preciso compreender o que afinal é a ação declaratória de constitucionalidade e quais são as características jurídicas deste instrumento processual. Nesse ponto, as incertezas foram muitas e variadas. E elas perduram. Já se afirmou que a ADC é um meio de defesa, e não de impugnação, “eminente contencioso”,<sup>15</sup> e que, portanto, o controle neste caso tem características que o aproximam de um processo subjetivo e incidental,<sup>16</sup> enquanto a opinião oposta e prevalente sustentou que o processo, nesse caso, é eminentemente “objetivo” e “sem partes”,<sup>17</sup> do que resulta a desnecessidade de se respeitar o contraditório e a ampla defesa no procedimento de tal ação declaratória.<sup>18</sup> Enfim, não faltam aqueles que perceberam o ecletismo dessa figura processual, seja afirmando que na ADC se exerce uma modalidade de controle de constitucionalidade “formalmente concentrado, mas materialmente difuso”,<sup>19</sup> seja sustentando que essa é uma via “anômala”, ou um simples “nonsense” processual.<sup>20</sup>

A essa variedade de opiniões a respeito das características da ação declaratória, soma-se a incerteza no que diz respeito à fonte de inspiração teórica que levou à criação da ADC e à crença de que esse instrumento possa de fato resguardar a segurança jurídica do direito brasileiro: enquanto alguns afirmam com contundência que a origem dessa ação se encontra no direito alemão,<sup>21</sup> outros negam veementemente essa aproximação.<sup>22</sup> Tudo isso demonstra a inconsistência teórica dos fundamentos de tal ação constitucional, mas o artigo, aqui comentado, de Breno Magalhães tem a virtude de acrescentar inconsistências práticas,

<sup>14</sup> MAGALHÃES, Breno. “Quem tem medo da ADC?”, *cit.*, p. 223.

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 56.

<sup>16</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. “Ação declaratória de constitucionalidade”, *cit.*, p. 433.

<sup>17</sup> Falando pela posição hoje dominante a esse respeito: VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. Belém: Cejup, 1999, p. 317. Similar, aproximando a ADC e a ADI, ambas ações de controle abstrato: MENDES, Gilmar. *Jurisdição constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 90. Enfim, sustentando que tanto a ADI quanto a ADC pertencem “ao chamado controle concentrado”, em que se pretende tutelar a própria “Constituição para assegurar a segurança jurídica”: FERRARI, Regina Maria M. Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 393.

<sup>18</sup> Conclusão a que chegou o Supremo Tribunal Federal no conhecido julgamento da questão de ordem na ADC n. 1/DF, rel. Min. Moreira Alves, j. 27 de outubro de 1993.

<sup>19</sup> MARTINS, Ives Gandra; GARCIA, Fátima F. de Souza. “Ação declaratória de constitucionalidade”. In: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira (Coords.). *Ação declaratória de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 130.

<sup>20</sup> MARTINS, Leonardo. “A retórica do processo constitucional objetivo no Brasil”. In: NOVELINO, Marcelo. *Leituras complementares de Direito constitucional: controle de constitucionalidade*. Salvador: JusPodivim, 2010, p. 136.

<sup>21</sup> Nesse sentido, por todos: MENDES, Gilmar. “Ação declaratória de constitucionalidade: inovação da Emenda constitucional n. 3 de 1993”, *cit.*, p. 59.

<sup>22</sup> Nessa linha, com mais razão: MARTINS, Leonardo. “A retórica do processo constitucional objetivo no Brasil”, *cit.*, p. 136.



que decorrem de sua utilização sem critérios fixos pelo Supremo Tribunal Federal, seja porque o Tribunal utiliza de forma seletiva os critérios de admissibilidade dessa ação, seja porque há uma concessão seletiva da medida cautelar e até mesmo uma aplicação seletiva de filtros procedimentais em função do legitimado que tenha proposto a ADC.<sup>23</sup>

Tudo isso explica o extremo receio de quem maneja e o medo de quem estuda a ADC. Afinal, como não se sabe ao certo até hoje qual é a natureza e o que se deve esperar de tal ação constitucional, sua propositura se assemelha a um tiro no escuro para o autor da ação a um salto no abismo para seus julgadores. Esse constante estado de apreensão foi exposto com precisão por José Ignácio Botelho de Mesquita, pois se quem propõe a ADC pode ser surpreendido com a declaração da inconstitucionalidade da lei, ou ao contrário, quem propõe a ADI pode ser surpreendido com a declaração com efeitos *erga omnes* da constitucionalidade da lei, será sempre imposto ao autor dessas ações o “risco de, indo buscar lã, sair-se tosquiado”.<sup>24</sup> E todo esse estado de angústia e medo está fundamentado em uma dupla fraude constitucional que decorre da criação da ação declaratória de constitucionalidade.

A primeira delas está na falsa percepção de que a competência para processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade implica direta e necessariamente a adoção de medida igual ou semelhante à ADC. É o que se afirma em passagens conhecidas da literatura constitucional, tal qual a que afirma que a finada *representação de inconstitucionalidade* foi concebida pelo poder constituinte como “uma ação de natureza dúplice ou ambivalente”.<sup>25</sup> Essa afirmação não se sustenta em nenhum dos textos constitucionais brasileiros até hoje existentes, pois desde 1965 existia a representação de inconstitucionalidade, sem que se tenha cogitado naquela dada da criação de uma figura sequer similar à ADC. Quanto menos há no direito comparado um instrumento similar a esse instrumento de controle, salvo a Alemanha, que, como se observará a seguir, prevê duas vias de controle bastante diferentes da brasileira. Se todos os países do mundo que adotam a sistemática concentrada de controle não adotam algo nem mesmo semelhante à ADC, como é possível afirmar que a simples previsão da ADI traz consigo a adoção automática da ADC? Na verdade, o que ocorre é justamente o contrário, pois em geral não se reconhece força jurídica à decisão que nega a existência do vício de inconstitucionalidade de uma norma, orientação que se baseia tanto em razões de cunho prático, quanto por considerações teóricas.

<sup>23</sup> MAGALHÃES, Breno. “Quem tem medo da ADC?”, *cit.*, p. 239 e ss.

<sup>24</sup> MESQUITA, José Ignácio Botelho de. “O desmantelamento do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade”. In: MESQUITA, José Ignácio Botelho de. *Teses, Estudos e Pareceres de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2005, p. 269.

<sup>25</sup> MENDES, Gilmar. *Jurisdição constitucional*, *cit.*, p. 186.

Primeiro, sob o aspecto prático, se a declaração da constitucionalidade de uma lei imunizar a norma questionada contra eventuais questionamentos futuros, haverá um fechamento do debate constitucional a respeito da validade de tal norma. Ela se tornará, com isso, uma lei petrificada, imune a impugnações e questionamentos, quaisquer que sejam eles e qualquer que seja a sua força argumentativa. É mais do que evidente que uma consequência como essa terá dois efeitos perversos: primeiro, ela é altamente antidemocrática, pois coloca o órgão julgador em posição jurídica que lhe autoriza atribuir às normas por ele julgadas constitucionais uma força normativa similar à da própria constituição – é o que ocorreria se o Tribunal considerasse que uma lei está de acordo com normas tidas como cláusulas pétreas;<sup>26</sup> segundo e como consequência deste primeiro ponto, o julgamento a respeito da constitucionalidade de uma norma teria o poder de afastar toda e qualquer pecha futura que se possa atribuir a ela, com a consequência inaceitável de se permitir que um dos legitimados ativos proponha a demanda justamente com o objetivo de afastar eventuais críticas que a norma controlada possa vir a sofrer.<sup>27</sup>

Sob o prisma teórico a conclusão é a mesma, pois se a função do órgão de controle é defender a constituição frente a eventuais ataques à sua supremacia decorrentes da aprovação de normas que neguem o seu conteúdo, sua competência jurisdicional se encerra com a verificação da existência do vício de inconstitucionalidade. Ou seja, uma vez que o tribunal constitucional passe a aferir não só a inconstitucionalidade, mas também a constitucionalidade de leis e atos normativos, ele não será mais um simples órgão de defesa e *guarda* da constituição, transformando-se também em uma instância de defesa da lei e do legislador. E, assim, ele deixa de ser um órgão jurisdicional para se transformar em um instrumento de governo.<sup>28</sup>

A segunda fraude está na afirmação apodítica segundo a qual o direito alemão contém instrumento similar à ADC, vez que lá “a Lei fundamental de Bonn outorgou ao *Bundesverfassungsgericht* competência para examinar, no controle abstrato de normas, a compatibilidade entre o direito federal e a lei fundamental ou entre o direito estadual e a Lei fundamental ou outras disposições

<sup>26</sup> Apresentando o problema e tentando contorná-lo: LAURENTIIS, Lucas Catib De. “Efeitos do julgamento e coisa julgada em ações declaratórias de constitucionalidade: ativismo judicial não declarado”. In: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do (Coord.). *Estado de direito e ativismo judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 192.

<sup>27</sup> Nesse sentido, afirmando que a declaração de constitucionalidade de uma norma impede que “inconstitucionalidades menos visíveis acabem por revelar-se em situações singulares”: BLANCO, Carlos. *Justiça constitucional: o contencioso constitucional português entre o modelo misto e a tentação do sistema de reenvio*. t. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2005, p. 76.

<sup>28</sup> Nessa linha: MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: inconstitucionalidade e garantia da constituição*. t. VI. 3ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 81.

do direito federal (art. 93, I, n. 2) no caso de dúvida (*Zweifel*) ou controvérsia (*Meinungsverchiedenheit*).<sup>29</sup> Os erros de tal afirmação são grosseiros. Primeiro porque, na primeira hipótese de cabimento de referida demanda de controle (dúvida ou *Zweifel* acerca da validade da norma controlada), a própria lei que rege o Tribunal Constitucional alemão é expressa e claríssima ao exigir que o autor da ação demande a *inconstitucionalidade* da norma posta em dúvida (art. 76, 1, BVerGG). Neste caso não se trata, portanto, de uma ação em que o autor pugna pela declaração da constitucionalidade da lei, mas sim o contrário.<sup>30</sup>

Quanto à referida segunda hipótese de cabimento (controvérsia de opiniões ou *Meinungsverschiedenheit*), o legislador alemão exige igualmente que uma das partes do processo considere a norma inconstitucional. É justamente por isso que se exige que esta hipótese de cabimento seja precedida da declaração de inconstitucionalidade da norma por algum órgão federal ou estadual, órgão este que necessariamente fará parte do processo.<sup>31</sup> Trata-se nesse caso, portanto, como já se observou na literatura brasileira, de uma hipótese de exercício da jurisdição constitucional ligada à solução de conflitos instalados entre órgãos estatais,<sup>32</sup> pois nela um dos entes considera a lei inconstitucional e outro, constitucional. É por isso mesmo que esta hipótese de controle se aproxima do modo concreto e incidental, pois, nas palavras do próprio Tribunal Constitucional, só existirá o interesse na solução da controvérsia quando a nulidade da norma “afetar de maneira prática sua situação”.<sup>33</sup>

Ou seja, o que temos em cada uma dessas hipóteses é pura e simplesmente (*i*) uma ação de controle abstrato de inconstitucionalidade que exige, como requisito específico de cabimento e (*ii*) uma hipótese de controle incidental realizado em sede concentrada que exige uma divergência de opiniões de diferentes órgãos federados a respeito da validade de uma norma. E o que ocorreu de forma surpreendente no sistema brasileiro foi a junção dessas duas hipóteses em uma só ação, que não tem partes e se destina única e simplesmente à declaração da constitucionalidade de uma lei federal: a temida ADC. Essa confusão de conceitos e procedimentos explica as dúvidas insolúveis a respeito da natureza e procedimento dessa ação. Instrumento de controle abstrato, mas concreto, ação que visa

<sup>29</sup> MENDES, Gilmar. “Ação declaratória de constitucionalidade: inovação da Emenda constitucional n. 3 de 1993”, *cit.*, p. 62.

<sup>30</sup> A dogmática constitucional alemã é igualmente claríssima neste ponto, valendo citar a esse respeito: SACHS, Michael. *Verfassungsprozessrecht*, 3. Auf., Tübingen: Mohr, 2010, p. 39, para quem “de acordo com a regulação legal deve o autor da ação sustentar a nulidade da norma”. Em idêntico sentido, conferir também: SCHLAICH, Klaus; KORIOTH, Stefan. *Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen*. München: Beck, 2010, p. 86.

<sup>31</sup> Cf. PESTALOZZA, Christian. *Verfassungsprozeßrecht*. 3. Auf. München: Beck'sche, 1991, p. 127.

<sup>32</sup> Cf. MARTINS, Leonardo. “A retórica do processo constitucional objetivo no Brasil”, *cit.*, p. 136.

<sup>33</sup> BVerGE 96, 133 (137).

declarar a constitucionalidade da lei, mas pode resultar em sua nulidade, enfim, uma via para a defesa do governo federal, ou, como quer Bruno Magalhães,<sup>34</sup> mais uma forma de tutelar os direitos fundamentais, a ADC é tudo e nada disso ao mesmo tempo. Ela é uma ação sem nenhuma origem ou sentido. Um exemplar único no mundo, esperando para ser decifrado ou dizimado. E o mais interessante disso tudo é que foram os próprios ideólogos dessa ação que fizeram dela um amálgama de conceitos sem sentido, que tanto pode ser utilizada para tutelar os fins e os direitos mais belos, quanto para perseguir os objetivos mais atrozes. Justamente por isso, ela deve ser sempre temida.

### III Medo de números: efeitos deletérios da ADC

Argumentar com números é necessário. Apesar de rara, essa forma de raciocínio jurídico tem se tornado cada vez mais comum no ambiente acadêmico brasileiro, onde a produção intelectual está muito mais centrada no desenvolvimento de argumentos abstratos e na louvação de autores ou autoridades. Nesse contexto, é salutar encontrar um artigo como o que foi produzido por Breno Magalhães, em que o autor procura comprovar suas teses com a análise clara e sistemática de números. Tal objetivo foi assim sintetizado por esse autor: “uma análise quantitativa será feita das ADCs, no intuito de observar quem acessa o STF, quais matérias levam ao tribunal, bem como suas chances de sucesso com tais demandas. Juntamente com a análise quantitativa, será realizada análise qualitativa das decisões em ADC, uma vez que o Judiciário pode ter ratificado uma política pública que não tenha violado direitos fundamentais, o que afastaria a ideia de interferência do Judiciário em uma seara que não lhe compete, porquanto teria julgado a questão por não ter constatado violações aos argumentos de princípio”.<sup>35</sup> Mas trabalhar com números também é perigoso. Dados e números não falam por si mesmos. Eles devem ser interpretados, contextualizados, analisados, para que tenham algum sentido e, sobretudo, para que o objeto de estudo, que se pretende analisar com os números, não seja, por eles mesmos, obscurecido. É o que ocorre, de alguma forma, com o artigo de Breno Magalhães.

As distorções de sua análise quantitativa de interpretação surgem com as primeiras constatações do autor. A primeira questão enfrentada por essa análise diz respeito à pouca quantidade de ações declaratórias em comparação ao número de ADIs propostas no mesmo período. Nesse aspecto há, realmente, uma disparidade, pois enquanto em duas décadas foram propostas algo em torno de quarenta ADCs, o Supremo Tribunal Federal recebeu no mesmo período mais de

<sup>34</sup> MAGALHÃES, Breno. “Quem tem medo da ADC?”, *cit.*, p. 257 e 258.

<sup>35</sup> MAGALHÃES, Breno. “Quem tem medo da ADC?”, *cit.*, p. 220.

quatro mil ADIs.<sup>36</sup> Essa disparidade é explicada por Breno Magalhães com base nas seguintes constatações: a ADC foi criada posteriormente à ADI; a legitimidade para propor ADCs era bem mais restrita do que a para propor ADIs; enfim, o objeto da ADCs é mais restrito do que o das ADIs. São dados verdadeiros, mas no que tange à questão abordada por Breno Magalhães, eles são insuficientes para fundamentar as conclusões pretendidas pelo autor.

A primeira constatação – de que a ADC é mais recente do que a ADI e, por isso, tem menor número de demandas – é uma clara demonstração de tal insuficiência. De fato, a ADI é mais antiga, mas essa diferença de antiguidade é de apenas cinco anos, pois antes de existir a Constituição Federal de 1988 não existia ADI.<sup>37</sup> Mas essa pequena diferença temporal não corresponde nem de longe à diferença numérica entre as demandas de ADI e ADC. Raciocínio similar pode ser aplicado à segunda constatação de Breno Magalhães, pois, assim como ocorre na ADC, o grande demandante de ADIs é o Poder Executivo federal.<sup>38</sup> Em números absolutos isso corresponde a mais de mil e duzentos processos propostos pela Presidência da República pela via de ação direta de inconstitucionalidade. Sendo assim, a questão a ser respondida não está na comparação direta do número absoluto de ADIs e ADCs, quanto menos na comparação do número de legitimados de cada uma dessas vias de controle, mas sim em saber porque o mesmo legitimado propôs, no mesmo período de tempo, mais de mil demandas de uma delas e cinco da outra.

Há, contudo, um argumento que não é catalogado por Breno Magalhães, que pode explicar a disparidade numérica entre as ADIs e ADCs até hoje propostas. É que, ao se admitir, como faz a lei de controle e grande parte da literatura constitucional brasileira,<sup>39</sup> que a decisão de improcedência da ADI corresponde à procedência da ADC – argumento que sempre serviu de fundamento para os defensores da ADC justificarem a sua constitucionalidade –, conclui-se que os mesmos legitimados para propor a primeira ação sempre tiveram a oportunidade de, por via indireta, chegarem ao resultado da segunda. Afinal, bastava, para ver a confirmação da constitucionalidade da lei, propor uma ADI que sabia ser improcedente, podendo, esse suposto autor, até mesmo apresentar alegações e argumentos

<sup>36</sup> Fonte: *Supremo em Números e FGV RJ*.

<sup>37</sup> Existia a representação de inconstitucionalidade.

<sup>38</sup> 8,12% das Ações diretas de inconstitucionalidade foram propostas pela Presidência da República.

<sup>39</sup> É o que diz, com redação truncada, o art. 24 da Lei 9.868/99: “Proclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória; e, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória”. Representando a maioria da doutrina, no sentido de que tais ações são “dúplices”, ver: MENDES, Gilmar Ferreira. “Ação declaratória de constitucionalidade: inovação da Emenda constitucional n. 3 de 1993”, *cit.*, p. 65; CLÉVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade*, *cit.*, pp. 284 e 285; ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. São Paulo: RT, 2001, p. 47; BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 213.

sabidamente incorretos, para que o seu objetivo fosse alcançado.<sup>40</sup> Se é assim, considerando que a ADC tem mais requisitos procedimentais, não tem sentido que aquele que pretenda ter acesso ao controle abstrato de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal se utilize da via mais dificultosa em detrimento da mais facilitada. Ou seja, não só na teoria, mas também na prática, a ADC é uma ação com pouco ou nenhum sentido.

Finalmente, os próprios efeitos atribuídos pelo Supremo Tribunal Federal à decisão de procedência da ADC são um fator de desestímulo a eventuais autores dessa demanda. Quanto a esse ponto, o julgamento da ADC n. 4 é exemplar. Nele o Supremo Tribunal Federal ao mesmo tempo reconhece a constitucionalidade de norma que veda a concessão de liminares em ações contrárias à Fazenda Pública, mas também afirma que essa proibição deve ser interpretada “*cum grano salis*”, querendo com isso dizer que, em hipóteses a serem individualmente verificadas, é possível a juízes singulares concederem a tutela de urgência pretendida pelo autor. Mas era justamente esse o efeito que a ADC em questão buscava impedir.<sup>41</sup>

O julgamento da ADC n. 16 fornece outro exemplo eloquente a esse respeito: nesta demanda foi explicitamente afirmado que o dispositivo da Lei de Licitações que afasta a responsabilidade da administração pública em casos em que se verifique a inadimplência do recolhimento de obrigações previdenciárias pelo prestador de serviços terceirizado é constitucional.<sup>42</sup> Não obstante o julgamento dessa ADC ter sido praticamente unânime, foi necessário que o Supremo se debruçasse novamente sobre a mesma questão, agora sob o rito de um recurso extraordinário repetitivo.<sup>43</sup> Há nisso não só um indicativo da quantidade de equívocos conceituais e procedimentais de uma ação de controle principal, que seria o equivalente negativo da ADI, mas que, na prática, pode ter seus efeitos afastados e contestados por toda e qualquer via judicial.<sup>44</sup>

<sup>40</sup> Percebendo e criticando o problema, afirmou José Ignácio Mesquita ser paradoxal que “qualquer dos legitimados para a ADIN, que não fosse para a ADCON, poderia, não obstante, propor a ADIN para provocar o resultado prático da ADCON, sem dispor de legitimidade para tanto” (MESQUITA, José Ignácio Botelho de. “O desmantelamento do sistema brasileiro de controle”, *cit.*, p. 269).

<sup>41</sup> Cf., a esse respeito: CUNHA, Leonardo Carneiro. *A Fazenda Pública em juízo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 301.

<sup>42</sup> A ementa do julgamento é explícita: “Responsabilidade contratual. Subsidiária. Contrato com a administração pública. Inadimplência negocial do outro contraente. Transferência consequente e automática dos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais, resultantes da execução do contrato, à administração. Impossibilidade jurídica. Consequência proibida pelo art. 71, §1º, da Lei federal n. 8666/93” (ADC 16, rel. Min. Cezar Peluso, j. 24 de novembro de 2010).

<sup>43</sup> RE 760.931, rel. orig. Min. Rosa Weber, rel. p. o ac. Min. Luiz Fux, julgado em 26 de abril de 2017. É sintomático dos problemas aqui apontados que a tese fixada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal neste julgamento afirme exatamente o mesmo que já havia sido decidido na ADC 16: “O inadimplemento dos encargos trabalhistas dos empregados do contratado não transfere ao poder público contratante automaticamente a responsabilidade pelo seu pagamento, seja em caráter solidário ou subsidiário, nos termos do artigo 71, parágrafo 1º, da lei 8.666/1993”.

<sup>44</sup> Identificando tal incongruência: LAURENTIIS, Lucas De; GALKOWICZ, Henrique. “Medidas cautelares interpretativas e de efeito aditivos no controle de constitucionalidade: uma análise crítica de sua aplicação”. *Revista Direito GV*, n. 21 (2015), p. 65-88.

Tudo isso certamente desestimula a propositura de novas ações diretas de constitucionalidade e também torna incertos seus efeitos e suas características mais elementares. Mas isso não quer dizer que ADC seja uma ovelha em pele de raposa. Ao contrário, pois o próprio efeito desestabilizador dessa ação no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro é, em si mesmo, um grave dano que atinge não só a jurisdição constitucional, que se vê forçada a decidir ações diretas sem saber ao certo qual será o efeito de seu pronunciamento, mas também e sobretudo ao jurisdicionado, que se encontra perdido e confuso em meio a uma miríade de ações de controle principal e confrontado com uma ação direta (ADC), que promete salvaguardar a segurança jurídica, mas na prática somente cria novos embaraços e contradições, propagando, com isso, a desconfiança e o medo de todos em relação ao sistema constitucional brasileiro. Essas conclusões são comprovadas e reforçadas pela análise de dois casos, recentemente julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

#### IV Medo de desvios: análise de casos em ADC

Em seu artigo, Breno Magalhães apresenta não só uma descrição quantitativa das ADCs julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, mas também uma análise qualitativa de questões relevantes envolvendo os legitimados, as condições de procedibilidade, a possibilidade do pedido, a medida cautelar, enfim, o conteúdo das ações declaratórias julgadas de constitucionalidade procedentes. Da análise das questões tratadas nos julgamentos dessas ações diretas, o autor retira a conclusão principal de seu artigo, segundo a qual ao julgar ADCs o foco principal do Supremo Tribunal Federal tem sido a solução de questões “relativas a direitos fundamentais (argumentos de princípio) e não na constitucionalidade do programa político disposto pela lei federal”.<sup>45</sup> Tal afirmação parece ter como base e referência teórica a distinção dworkiana entre questões de princípio e política,<sup>46</sup> mas sua relação com os problemas práticos e dogmáticos ocasionados pela ADC é de difícil, senão impossível, compreensão. Afinal, mesmo que seja possível realizar tal distinção em nível teórico e aplicá-la ao direito brasileiro, o que em si exigiria uma alta dose de distinções e explicações, não está claro por que e de que forma a tutela de direitos fundamentais, ou, na linguagem de Breno Magalhães, princípios, deve ser realizada pela via específica da ADC para que tais preceitos normativos sejam tutelados de forma ótima.

<sup>45</sup> MAGALHÃES, Breno. “Quem tem medo da ADC?”, *cit.*, p. 259.

<sup>46</sup> Para a exposição de tal distinção entre regras e princípios, ver: DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 121.

Na verdade, o que tanto a jurisprudência, quanto a literatura constitucionais indicam é justamente o contrário, pois segundo a concepção prevalente a ADC é um processo puramente objetivo e, por isso, sem interessados ou partes, o que obviamente exclui a possibilidade de os titulares dos direitos fundamentais se manifestarem em tal processo de controle, salvo se se admita a sua participação por meio da figura do *amicus curiae*.<sup>47</sup> E sem essa oportunidade de manifestação, a eventual defesa dos direitos fundamentais pela via da ADC não passa de uma forma de tutela paternalista e solipsista daquilo que um seleto grupo de juristas compreende a respeito do conteúdo, dos limites, enfim, dos efeitos práticos das normas garantidoras de direitos fundamentais. Se essa tutela ocorre, portanto, ela não visa a promoção da autonomia individual, quanto menos promove a participação e o diálogo social a respeito dos direitos fundamentais, pois seu efeito é única e exclusivamente o silenciamento daqueles que são realmente afetados pela proteção dos direitos fundamentais.

Mesmo que essas dificuldades sejam superadas, resta ainda verificar se real e efetivamente a análise qualitativa dos julgamentos de ADCs indicam que o Supremo Tribunal Federal tem levado em conta as normas protetoras de direitos fundamentais no julgamento de ações dessa natureza. E, nesse ponto, o que se verifica é justamente o contrário do que afirma Breno Magalhães em seu artigo: o que se vê na jurisprudência são, na verdade, julgamentos proferidos em sede de ADC em que direitos fundamentais são claramente violados, seja pela ação, seja pela omissão do Supremo Tribunal Federal. Essa afirmação pode ser testada e confirmada com a análise de duas conhecidas ações diretas de constitucionalidade.

No primeiro deles (ADC n. 18) o Supremo Tribunal Federal analisa a constitucionalidade da inclusão do valor do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) na base de cálculo das contribuições federais incidentes sobre o faturamento de empresas (PIS e COFINS). A esse mesmo respeito, essa Corte já havia definido em processo individual (RE 240.785), proposto no ano de 1998 e julgado em outubro de 2014, que “o conceito de faturamento diz com riqueza própria, quantia que tem ingresso nos cofres de quem procede à venda de mercadorias ou à prestação dos serviços”,<sup>48</sup> excluindo,

<sup>47</sup> Na linha da compreensão predominante, afirmando que a ADC é um processo objetivo, que exclui a consideração dos interesses das partes interessadas: CARVALHO NETO, Inácio de. *Ação declaratória de constitucionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 52; FERNANDES, André Dias. *Eficácia das decisões do STF em ADI e ADC*. Salvador: JusPodivm, 2009, p. 155, em que se afirma que em virtude na natureza objetiva do processo de ADC não existe “lide subjetiva, mas nele existe uma lide objetiva, que nem por isso deixa de constituir uma lide”. Com postura crítica a esse respeito: DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *Controle abstrato de constitucionalidade: análise dos princípios processuais aplicáveis*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 202 e ss.

<sup>48</sup> RE 240.785, rel. Min. Marco Aurélio, j. 8 de outubro de 2010.



dessa forma, toda e qualquer forma de tributação da base de cálculo de tais contribuições. Apesar da clareza de tal entendimento, isso não foi o bastante para solucionar a controvérsia, tendo o Tribunal de reafirmar essa posição em processo com repercussão geral reconhecida (RE 574.706). Ocorre que, neste meio tempo, foi proposta a ADC em questão na qual se repropõe a análise da mesma questão, agora com enfoque sobre a constitucionalidade de dispositivo legal que expressamente faz incluir o ICMS próprio na base de cálculo das contribuições federais em questão (art. 3º, §2º, I, da Lei 9.718/1998).

Mas qual é a utilidade de se rediscutir o que já foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal em dois processos consecutivos? Substancialmente, nada. Afinal, apesar de ter sido levantada questão de ordem no julgamento da repercussão geral questionando se não seria necessário aguardar o julgamento do processo abstrato para pautar o recurso extraordinário, o Supremo seguiu a orientação do Ministro Celso de Mello e, analisando o mérito da questão, declarou a inconstitucionalidade da norma que amplia a base de cálculo das contribuições. Contudo, processualmente o Governo Federal tem e sempre teve boas razões para propor essa ação declaratória. É que, na data de sua propositura, já havia maioria de seis Ministros formada na Corte no sentido de se afastar essa possibilidade de tributação em cascata. O julgamento final só não foi realizado em função do pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, o que deu ocasião à propositura da ação declaratória de constitucionalidade pela Advocacia-Geral da União e ao adiamento, por tempo ainda indefinido, do resultado prático da decisão do Supremo.

O resultado de emaranhado de ações, cautelares e decisões é que até abril de 2017, não há sinal de possibilidade de julgamento da ADC n. 18, assim como não há previsão da designação de data para a apreciação dos inúmeros pedidos de modulação dos efeitos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no recurso extraordinário com repercussão geral. Justamente o que pretendia o Governo Federal, pois o caos jurídico instalado pela propositura desta ADC coloca em suspenso a decisão da Corte e, ao mesmo tempo, transfere para o Judiciário o ônus de impor aos cofres públicos uma perda de arrecadação da ordem de 100 bilhões de reais.<sup>49</sup> Sob pressão de números e aterrorizado pelas consequências econômicas que essa decisão pode acarretar, o Supremo Tribunal Federal pode simplesmente capitular, aceitando não só que a sua decisão de mais de dez anos atrás não tenha nenhum efeito prático, como também que uma nova manobra como essa seja novamente aplicada no futuro. Enfim, não há demonstrativo mais claro do perigo inerente à ADC do que o resultado dessa discussão:

<sup>49</sup> Números apurados pelo jornal *Valor Econômico*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/legislacao/5386149/demora-do-stf-eleva-prejuizo-da-uniao-com-decisao-do-pisconfins>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

os contribuintes têm e sempre tiveram razão em suas queixas, mas podem sair de mãos vazias, pois o governo foi hábil e capaz na forma de postergar o julgamento final da questão, forçando, assim, a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em uma situação como essa, os direitos fundamentais mais elementares são negligenciados. Não só o direito a ser tributado nos exatos limites da competência impositiva constitucionalmente delimitada, mas também e sobretudo o direito ao acesso à justiça constitucional, foram e são solenemente anulados pela propositura da ADC n. 18. Seria o bastante para se comprovar que todos devem ter muito receio e medo desse instrumento de controle. Mas há mais.

O segundo caso que ilustra a afirmação acima é o julgamento conjunto das medidas cautelares requeridas nas ADCs 43 e 44, ações que também ainda não foram apreciadas no mérito. O tema discutido nessas ações é tão atual quanto controverso: nelas, busca-se aferir a constitucionalidade de dispositivo do Código de Processo Penal, que condiciona a prisão ao trânsito em julgado de sentença condenatória, ou então, no curso do processo de investigação ou criminal, à existência de fundamentos que justifiquem a decretação de prisão temporária ou preventiva. Nessa matéria, as oscilações dos entendimentos do Supremo Tribunal Federal são tão amplas e variadas a ponto de se poder concordar com a afirmação de Schwartz, para quem as orientações firmadas pela Suprema Corte norte-americana foram revistas tantas vezes e de forma tão variada a ponto de se poder dizer que um precedente é igual a uma passagem só de ida de um trem: vale só para aquele caso e para aquele dia.<sup>50</sup>

Toda a novela começou com a compreensão desenhada nas turmas do Tribunal segundo a qual após a decisão de segunda instância condenatória haveria razões para se exigir o encarceramento compulsório do réu. O fundamento mais evidente disso estava na própria legislação processual penal, que à época exigia o recolhimento do réu para apelar (art. 594, CPP), e também afirmava expressamente que os recursos especial e extraordinário não têm efeito suspensivo (art. 637, CPP e art. 27 da Lei 8.038/90). De tal conjunto normativo se retirava, então, a seguinte conclusão: se durante o curso do processo penal é possível a imposição de medida restritiva da liberdade individual com fundamento em razões cautelares, é mais do que legítimo que o legislador crie outras hipóteses de restrição da liberdade fundamentadas em juízo de certeza e segurança a respeito da autoria e materialidade da conduta delitiva (HC 70.363).<sup>51</sup>

<sup>50</sup> SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1955, p. 201.

<sup>51</sup> HC 68.726, rel. Min. Néri da Silveira, j. 28 de junho de 1991.

Mas toda essa compreensão mudou em um julgamento do ano de 2009, quando por maioria de votos o Supremo Tribunal Federal afirmou que “a antecipação da execução penal, ademais de incompatível com o texto constitucional, apenas poderia ser justificada em nome da conveniência dos magistrados – não do processo penal”, assim como que os acusados em processo penal, mesmo aqueles que tenham uma demanda condenatória julgada em segunda instância, não perdem a qualidade de sujeitos de direito e não se transformam em “objetos processuais”.<sup>52</sup> Com base nessas premissas, finalmente foi afastada a possibilidade de execução automática da decisão condenatória confirmada em segunda instância.<sup>53</sup> Enfim, com base nessa compreensão foi encampada a reforma processual penal de 2011, que fez constar na redação do artigo 283 do CPP que ninguém “poderá ser preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente, em decorrência de sentença condenatória transitada em julgado ou, no curso da investigação ou do processo, em virtude de prisão temporária ou prisão preventiva”. Tudo parecia assentado, até que veio mais uma reviravolta.

Em fevereiro de 2016, no julgamento de um novo *Habeas Corpus* o Supremo Tribunal Federal alterou novamente a sua jurisprudência, retornando à compreensão que admitia a execução provisória da decisão condenatória de segunda instância. Seguindo o entendimento apresentado no voto do Ministro Teori Zavascki, a maioria dos integrantes do Supremo Tribunal Federal admitiram que as características dos recursos extraordinário e especial, sobretudo a sua função de preservação da ordem constitucional e da coerência da interpretação da legislação nacional, são compatíveis com a possibilidade de execução provisória de decisões condenatórias proferidas por órgãos jurisdicionais de segunda instância. Enfim, disso se retira a consequência segundo a qual “os julgamentos realizados pelos Tribunais Superiores não se vocacionam a permear a discussão acerca da culpa, e, por isso, apenas excepcionalmente teriam, sob o aspecto fático, aptidão para modificar a situação do sentenciado”.<sup>54</sup>

Tal argumento é evidentemente incorreto e falacioso, pois todo recurso judicial, quaisquer que sejam eles, tratam do direito aplicado em uma situação concreta. Não é possível, por isso, desvincular a interpretação do direito dos fatos relevantes ao processo. Recurso, lembre-se, é meio individual de impugnação de decisões judiciais; não um meio de controle abstrato de constitucionalidade.<sup>55</sup>

<sup>52</sup> HC 84.078, rel. Min. Eros Grau, j. 2 de maio de 2009.

<sup>53</sup> Esse mesmo entendimento foi reafirmado inúmeras vezes, sendo possível citar, por sua precisão, o quanto afirmado no HC 102.368, rel. Min. Celso de Mello, j. 17 de setembro de 2010, em que se afirma que toda a prisão processual anterior ao trânsito em julgado ostenta natureza necessariamente cautelar.

<sup>54</sup> HC 126.292, rel. Min. Teori Zavascki, j. 17 de fevereiro de 2016.

<sup>55</sup> Com correção, sustentou, nesse sentido, José Carlos Barbosa Moreira a esse respeito que “a própria distinção entre questões de fato e de direito nem sempre é muito fácil de traçar com perfeita nitidez.

Como o próprio Supremo Tribunal Federal considera que o recurso extraordinário tem natureza e efeito recursal, não é coerente ou aceitável a decisão deste mesmo tribunal que afaste essas características.<sup>56</sup>

Seja como for, tendo em vista a completa desconsideração do que dispõe a legislação processual penal a respeito das hipóteses de prisão preventiva, foram propostas as referidas Ações Declaratórias de Constitucionalidade, nas quais foi deferida medida cautelar para declarar provisoriamente a constitucionalidade da regra do artigo 283 do CPP, assentando que essa norma admite o início da execução da pena após julgamento colegiado em segunda instância. Abstraindo a longa discussão de mérito ensejada por tal precedente, dois questionamentos técnicos foram solenemente desconsiderados por tal decisão. Primeiro, técnicas interpretativas de controle de constitucionalidade, entre elas a interpretação conforme a Constituição, têm natureza e características incompatíveis com decisões de natureza processual precária, tais quais a medida cautelar em ação direta de constitucionalidade. Para se chegar a essa conclusão, basta observar que, ao julgar tais provimentos cautelares, o magistrado deve realizar uma cognição não exauriente do tema debatido no processo.<sup>57</sup> Ocorre que, por sua própria natureza e requisitos, a técnica da interpretação conforme a Constituição pressupõe a avaliação de todos os sentidos possíveis – entendidos como todos os sentidos admitidos pela jurisprudência consolidada – da norma controlada. Ou seja, a cognição jurisdicional realizada nessa técnica de controle é claramente exauriente, sendo, portanto, incompatível com o nível de cognição necessário e suficiente para a concessão de

---

Impende registrar que em geral se considera de direito a questão relativa à qualificação jurídica dos fatos, de modo que o tribunal *ad quem*, embora não lhe seja lícito repelir como inverídica a versão dos acontecimentos aceita pelo juízo inferior, sem dúvida pode qualificá-los com toda a liberdade, eventualmente de maneira diversa daquela por que fizera o órgão *a quo*, em ordem a extrair deles consequências jurídicas também diferentes (MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 605).

<sup>56</sup> Nos termos da Súmula de jurisprudência predominante 456, uma vez conhecido o recurso extraordinário, esta Suprema Corte julgará a causa, aplicando o direito à espécie, o que significa dizer que o RE tem efeito substitutivo, próprio de recursos em geral. A vigência de tal Súmula foi confirmada por diversas vezes pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no julgamento do RE 636.331, no voto da Ministra Rosa Weber, ou então no RE 797.294, em que o voto do Ministro Teori Zavaski é textual ao sustentar que a Constituição impõe que o Supremo julgue a causa por completo quando presentes as hipóteses de conhecimento do recurso extraordinário.

<sup>57</sup> Na doutrina processual civil, essa característica da tutela cautelar foi amplamente analisada pelo trabalho de José Roberto dos Santos Bedaque, que sintetizando o tema diz que “em um primeiro momento a cognição realizada pelo juiz é sumária, porque parcial, na medida em que ele somente tem acesso a parte dos fatos, aqueles deduzidos pelo autor. Também pode ser sumária a cognição, ainda que o contraditório se realize antes da decisão. Agora, a sumariedade se verifica não mais em razão do conhecimento de apenas parte dos fatos, mas pela maneira superficial que a atividade cognitiva se desenvolve” (BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência – tentativa de sistematização*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 122). Nesse mesmo sentido, o Novo Código de Processo Civil divide a tutela provisória nas espécies tutela de urgência, que pode ter tanto a natureza cautelar quanto a antecipada, e tutela de evidência, sendo que em ambos os casos há a possibilidade de estabilização da tutela concedida.

medidas cautelares.<sup>58</sup> Enfim, como já foi observado tanto pela doutrina nacional,<sup>59</sup> quanto estrangeira,<sup>60</sup> não é nem mesmo admissível a aplicação da interpretação conforme a Constituição em instrumentos de controle destinados especificamente a infirmar a existência do vício de inconstitucionalidade. Isso ocorre porque a interpretação que se realiza nessa sede de controle envolve única e exclusivamente os sentidos possíveis e aplicados da norma controlada.<sup>61</sup> Afinal, o tribunal não pode ser obrigado a avaliar toda e qualquer possibilidade interpretativa, sob pena de ter inviabilizada a sua atividade jurisdicional. Na imagem de Gustavo Zagrebelsky, o Tribunal Constitucional diuturnamente sentidos impossíveis da lei, assim como na literatura se combatem moinhos de vento.<sup>62</sup>

Se é assim, há duas e só duas decisões interpretativas possíveis em ações declaratórias de constitucionalidade: ou se afasta a interpretação da lei que a torna desconforme em relação ao parâmetro constitucional, caso em que a ADC é julgada procedente, ou então se declara que os sentidos debatidos nessa ação tornam a lei inconstitucional, caso em que a lei será afastada do ordenamento jurídico. Ocorre que na primeira dessas possibilidades, a lei não é declarada conforme a Constituição, ela é simplesmente declarada constitucional, pois tal decisão simplesmente afasta a pecha de inconstitucionalidade, sem determinar o único sentido constitucional daquela lei. Ou seja, trata-se, nesse caso, de uma declaração pura de constitucionalidade, não de uma declaração de constitucionalidade com base na interpretação conforme da lei avaliada.<sup>63</sup> Isso mostra que não existe a possibilidade de aplicação da técnica da interpretação conforme a Constituição em sede de ação declaratória de constitucionalidade e, por isso, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal neste caso representa, na prática, uma declaração de inconstitucionalidade da norma controlada.

Ao aplicar a interpretação conforme a Constituição neste caso o Supremo Tribunal Federal não só transforma essa técnica de controle em um simples *topos* argumentativo, dentre muitos outros. Ele também indica que essa técnica interpretativa, quando aplicada em conjunto com a ação declaratória de constitucionalidade, pode servir de cortina de fumaça para esconder a opção judicial de

<sup>58</sup> Nesse sentido, sustentando a incompatibilidade da medida cautelar em ADI ou ADC com o regime jurídico das técnicas interpretativas de decisão: LAURENTIIS, Lucas Catib De; GALKOWICZ, Henrique. *Medidas cautelares interpretativas e de efeito aditivo no controle de constitucionalidade, cit., passim*.

<sup>59</sup> Cf. LAURENTIIS, Lucas Catib De. *Interpretação conforme a Constituição: conceito, técnicas e efeitos*. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 212.

<sup>60</sup> Cf. BETTERMANN, Karl August. *Die verfassungskonforme Auslegung: Grenze und Gefahren*. Heidelberg: Müller Verlag, 1986, p. 36.

<sup>61</sup> Tal exigência corresponde, no direito brasileiro, à necessidade de comprovação de controvérsia jurisdicional relevante, requisito da ADC criado pelo julgamento da ADC n. 1 e positivado pelo legislador infraconstitucional na regra do art. 14, III, da Lei 9.868/99.

<sup>62</sup> Cf. ZAGREBELSKY, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna: Mullino, 1979, p. 284.

<sup>63</sup> Nesse sentido: RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 296.

afastar uma regra legal legitimamente criada pelo Poder Legislativo, sem que exista fundamento constitucional suficiente para tanto. Em outros termos, aqui a ação declaratória de constitucionalidade apresenta sua face mais perversa e temida: ela se converte em instrumento da expansão do Poder Judiciário em relação aos demais órgãos de representação popular. A ação declaratória de constitucionalidade deve ser, por isso, tão temida e rejeitada quanto o ativismo judicial. Ambos são desvirtuamentos do sistema de controle, que devem ser temidos e evitados pelo julgador, mas também denunciados e combatidos por todo aquele que queira ter um sistema de controle de constitucionalidade mais claro, simples e justo. Enquanto isso não ocorre, todo cuidado, e medo, é pouco.

## V Conclusões

Este artigo apresentou respostas às questões formuladas por Breno Magalhães em seu artigo, em que o autor questiona: “Quem tem medo da ADC?”. Minha resposta foi simples e direta: Eu tenho muito medo da ADC e penso que, por todas as razões apresentadas no texto, todos os que estudem e se preocupem com a coerência e a eficiência do sistema de controle de constitucionalidade brasileiro devam ter receios similares aos meus. Não se trata, portanto, de um pavor infundado, mas sim da constatação de que a ADC é um instrumento de controle que tem efeitos altamente desestabilizadores e deletérios para a nossa sistemática de controle. Foi constatado, nesse sentido, que essa ação de controle é um exemplar único no direito comparado, que inverte perigosamente a função da Corte Constitucional a qual ela é dirigida – ele deixa de ser um guardião da Constituição para se tornar um defensor da lei.

Verificou-se também que a dúvida quantitativa apresentada por Breno Magalhães, para quem a pouca quantidade de ADCs propostas seria um indicativo de que se trata de uma ação com pouca repercussão, ou de “pequeno impacto”,<sup>64</sup> no direito brasileiro, não tem fundamento, seja quantitativo ou teórico. Primeiro, sob o ponto de vista quantitativo, foi aqui observado que as razões apresentadas por Breno Magalhães para explicar a disparidade numérica entre o número de ADIs e ADCs propostas são insuficientes. Nesse ponto, observou-se também que há uma consistência do sistema de controle que, ao mesmo tempo, atribui efeito dúplice a essas duas ações diretas e cria requisitos distintos para a propositura de cada uma delas. Se elas fossem realmente dúplices, os requisitos e os efeitos seriam os mesmos. Isso indica que a razão da parca utilização da ADC não reside na falta de interesse dos órgãos governamentais em propor essa ação, mas sim

<sup>64</sup> MAGALHÃES, Breno. “Quem tem medo da ADC?”, *cit.*, p. 257.

nas incoerências e inconsistências que lhe são ínsitas. Em outras palavras, o pequeno número de ADCs propostas demonstra que os próprios legitimados ativos têm bastante receio, ou medo, das consequências da propositura de tal ação.

Fora tudo isso, há um segundo ponto a ser observado. É que a pequena ou grande repercussão de uma ação constitucional não pode ser constatada pela simples contagem do número de vezes que ela é acionada. Por exemplo: o fato de o Supremo Tribunal Federal ter decidido mais de cento e vinte seis mil processos no ano de 2017 – para ser preciso foram 126.522 decisões, sendo 12.896 colegiadas – não faz com que as decisões deste Tribunal tenham maior impacto ou sejam mais relevantes do as proferidas pela Corte Constitucional alemã, que no mesmo período julgou 356 casos. E a razão disso é mais do que simples: em direito constitucional, sobretudo quando se considera o modo de controle principal e abstrato, o menor número de processos não está de forma alguma relacionado à menor relevância prática e ao menor impacto da decisão. Ao contrário, uma única decisão em ADI e em ADC pode ter um impacto extremamente relevante, ou catastrófico, a depender da matéria debatida no processo e do pedido formulado pela parte. Foi isso o que se constatou na análise das ADCs n. 18 e 43 – a primeira delas com consequências econômicas gigantescas, a segunda com resultado político seríssimo. O julgamento de tais ações demonstra esse ponto: não é necessário que existam muitas ADCs para afetar gravemente o sistema de controle brasileiro e a proteção constitucional dos direitos fundamentais. Assim como se pode destruir uma população inteira com o lançamento de uma bomba nuclear, basta o julgamento de uma única ADC para subverter toda a lógica do direito constitucional.

Todos esses argumentos e constatações fundamentam e justificam todo o receio e o medo que tenho em relação à ADC. Mas, nesse caso, o medo não é um sentimento que deve levar à paralisia e à fuga. Ao contrário, ter medo da ADC é também neste caso ter consciência dos males e contradições que essa ação causa no direito constitucional brasileiro. Medo é, portanto, o primeiro passo em direção à mudança que já tarda: a ADC não tem mais razão de existir e sua manutenção no nosso direito constitucional significa pura e simplesmente a permanência de um estado de terror, que mais cedo ou mais tarde tem de acabar. Exigir o fim da ADC, esse é o grande benefício do medo, que nesse caso é também o medo da dissolução do direito constitucional que ainda existe por aqui.

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência – tentativa de sistematização*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BETTERMANN, Karl August. *Die verfassungskonforme Auslegung: Grenze und Gefahren*. Heidelberg: Müller Verlag, 1986.

BITTENCOURT, Lúcio. *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

BLANCO, Carlos. *Justiça constitucional: o contencioso constitucional português entre o modelo misto e a tentação do sistema de reenvio*. t. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

CARVALHO NETO, Inácio de. *Ação declaratória de constitucionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CUNHA, Leonardo Carneiro. *A Fazenda Pública em juízo*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de processo constitucional*. São Paulo: Atlas, 2013.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *Controle abstrato de constitucionalidade: análise dos princípios processuais aplicáveis*. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERNANDES, André Dias. *Eficácia das decisões do STF em ADI e ADC*. Salvador: JusPodivm, 2009.

FERRARI, Regina Maria M. Nery. *Efeitos da declaração de inconstitucionalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

HOLLANDA, Francisco Buarque. *Chapeuzinho amarelo*. Rio de Janeiro: José Olímpio, 2017.

LAURENTIIS, Lucas Catib De. Virtude e razão no pensamento socrático: uma análise dos diálogos da juventude. *Revista Opinião Filosófica*, Porto Alegre, v. 04, nº 01, 2013.

LAURENTIIS, Lucas Catib De. “Efeitos do julgamento e coisa julgada em ações declaratórias de constitucionalidade: ativismo judicial não declarado”. In: AMARAL JR., José Levi Mello do. *Estado de direito e ativismo judicial*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LAURENTIIS, Lucas Catib De. *Interpretação conforme a Constituição: conceito, técnicas e efeitos*. São Paulo: Malheiros, 2012.

LAURENTIIS, Lucas De; GALKOWICZ, Henrique. Medidas cautelares interpretativas e de efeito aditivos no controle de constitucionalidade: uma análise crítica de sua aplicação. *Revista direito GV*, n. 21, p. 65-88, 2015.

MAGALHÃES, Breno. Quem tem medo da ADC? Os 20 anos da Ação Declaratória de Constitucionalidade e a judicialização da política no STF. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 67, p. 217-261, jan./mar. 2017.

MARTINS, Ives Gandra; GARCIA, Fátima F. de Souza. “Ação declaratória de constitucionalidade”. In: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira (Coords.). *Ação declaratória de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARTINS, Leonardo. “A retórica do processo constitucional objetivo no Brasil”. In: NOVELINO, Marcelo. *Leituras complementares de Direito constitucional: controle de constitucionalidade*. Salvador: JusPodivm, 2010.

MESQUITA, José Ignácio Botelho de. “O desmantelamento do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade”. In: MESQUITA, José Ignácio Botelho de. *Teses, Estudos e Pareceres de Processo Civil*. São Paulo: RT, 2005.

MENDES, Gilmar. “Ação declaratória de constitucionalidade: inovação da Emenda constitucional n. 3 de 1993”. In: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira (Coords.). *Ação declaratória de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 1995.



MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: inconstitucionalidade e garantia da constituição*. t. VI. 3ª ed. Coimbra: Coimbra editora, 2008.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PLATÃO. *Laques*. Tradução de Francisco de Oliveira. Lisboa: INIC, 1987.

PESTALOZZA, Christian. *Verfassungsprozessrecht*. 3. Auf. München: Beck'sche, 1991.

RAMOS, Elival da Silva. *A inconstitucionalidade das leis, vício e sanção*. São Paulo: Saraiva, 1994.

RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SACHS, Michael. *Verfassungsprozessrecht*. 3. Auf., Tübingen: Mohr, 2010.

SAMPAIO, Marco Aurélio. "Ação declaratória de constitucionalidade". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 90, 1995, 430-437.

SADEK, Maria Thereza (Org.). *Reforma do judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

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

SCHMITT, Carl. "Teoria do Partisan". In: SCHMITT, Carl. *O conceito do político*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SCHLAICH, Klaus; KORIOTH, Stefan. *Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen*. München: Beck, 2010.

VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade*. Belém: Cejup, 1999.

WALD, Arnoldo. "Alguns aspectos da ação declaratória de constitucionalidade". In: MARTINS, Ives Gandra; MENDES, Gilmar Ferreira (Coords.). *Ação declaratória de constitucionalidade*. São Paulo: Saraiva, 1995.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Eficácia das sentenças na jurisdição constitucional*. São Paulo: RT, 2001.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna: Mullino, 1979.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LAURENTIIS, Lucas Catib De. Tenho medo, do medo, do medo da ADC: uma resposta a Breno Magalhães. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 141-162, jul./set. 2018.

---