

**A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO NA
ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1987-1988: ATRIBUIÇÃO DE EFICÁCIA
RESTRITA AO INSTITUTO COMPREENDIDA COMO REFLEXO DA TRADIÇÃO
LIBERAL-CONSERVADORA DO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO**

L'ACTION DIRECTE EN INCONSTITUTIONNALITÉ PAR OMISSION DANS
L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE DE 1987-1988: ATTRIBUTION
D'EFFICACITÉ RESTREINTE À L'INSTITUT COMPRISE COMME UN REFLET DE LA
TRADITION LIBÉRALE-CONSERVATRICE DU CONSTITUTIONNALISME
BRÉSILIEN

Henrique Augusto Figueiredo Fulgêncio *
Alexandre Araújo Costa **

RESUMO

O presente artigo (re)constrói a história da positivação da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão na ordem constitucional brasileira por meio do resgate de eventos ocorridos no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Conferindo especial atenção à orientação política e ideológica dos constituintes que contribuíram para a edição do artigo 103, § 2º, da Constituição da República do Brasil com o texto que possui atualmente, mostra-se que houve decisão expressa dos constituintes no sentido de limitar a eficácia do instituto em exame à mera cientificação do órgão estatal omissor e que tal decisão constitui reflexo da tradição liberal e conservadora herdada do século XIX pelo constitucionalismo brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Constituição de 1988; Assembleia Nacional Constituinte; Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão; Tradição liberal-conservadora

RÉSUMÉ

Cet article (re)construit l'histoire de la institution de l'Action Directe en Inconstitutionnalité par Omission dans l'ordre constitutionnel brésilien au moyen de la récupération des évènements qui se sont produits dans le champ d'action de l'Assemblée Nationale Constituante de 1987-1988. En mettant l'accent sur l'orientation politique et idéologique des constituants qui ont contribué à l'approbation de l'article 103, § 2º, de la Constitution de la République du Brésil avec le texte qu'il a actuellement, il est soutenu que la décision de limiter l'efficacité de l'institut en question à la simple notification de l'organe d'État défaillant est un reflet de la tradition libérale et conservatrice héritée du XIXe siècle par le constitutionnalisme brésilien.

MOTS-CLÉS: Constitution de 1988; Assemblée Nationale Constituante; Action Directe en Inconstitutionnalité par Omission; Tradition libérale-conservatrice

INTRODUÇÃO

Prevista no artigo 103, § 2º, da Constituição de 1988, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) suscitou extensos e acirrados debates durante os trabalhos da Constituinte. Seus membros divergiam sobre os variados aspectos de sua configuração, tais como a legitimidade para ajuizá-la, os efeitos decorrentes da decisão que a julgasse procedente e sobre a própria conveniência de instituí-la ou não. O processo de incorporação desse instituto ao direito brasileiro não se caracterizou pela linearidade, nem se originou de impulso único e identificável, mas foi marcado por *idas e vindas*, por episódios múltiplos e divergentes que se refletem e são retomados, ainda hoje, nas disputas interpretativas que o têm como objeto.

Dentre os múltiplos acontecimentos entrelaçados na história de interpretações divergentes a respeito do instituto em exame, este estudo tem por objeto episódios ocorridos no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Inicialmente, a partir de análise dos anais e de outros documentos produzidos pela Assembleia Constituinte que se encontram disponíveis nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2014o) e do Senado Federal (BRASIL, 2014a), são relatados eventos constituintes relacionados, especificamente, à eficácia produzida pela decisão que julga procedente o pedido formulado em ação direta por omissão. O material pesquisado é vasto e inclui propostas, debates e decisões dos constituintes a respeito do tema investigado, tendo se procurado selecionar os eventos que exerceram maior influência sobre a solução tomada ao final do processo constituinte, bem como as manifestações que apresentaram, de maneira explícita, argumentos favoráveis ou contrários à sua adoção. Ademais, concede-se especial atenção à orientação político-ideológica dos constituintes responsáveis pelos atos analisados. Com isso, pretende-se investigar se a questão relativa aos efeitos a serem produzidos pela ADO ensejava dissenso e polarização entre os constituintes de esquerda e de direita, bem como se a aprovação desse instituto com a configuração que lhe foi dada pode ser atribuída ou relacionada à preferência dos senadores e deputados vinculados a uma ou outra dessas orientações.

Essa investigação pressupõe, portanto, o desempenho da problemática tarefa de separar os atores políticos em grupos cuja definição não se assenta em determinado critério objetivo ou consensual. Com o propósito de simplificar a realização dessa tarefa, a categorização dos constituintes em função de sua orientação político-ideológica será tomada de empréstimo, com as eventuais críticas que lhe sejam pertinentes, de obra doutrinária elaborada por Luziano Pereira Mendes de Lima (2009), a qual se destina a avaliar a atuação

dos partidos e parlamentares de esquerda durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Diversamente de outras pesquisas por ele examinadas, a categorização apresentada pelo autor referido diferencia-se por não se embasar, exclusivamente, em informações prévias ao início formal do processo constituinte e em autoclassificações realizadas pelos constituintes. Ciente de que tal categorização não é estática ou definitiva, Luziano Pereira Mendes de Lima (2009) pretendeu classificar os constituintes de modo a retratar seu efetivo posicionamento diante dos temas debatidos na Assembleia de 1987-1988, considerando como de direita os deputados e senadores que se manifestaram favoravelmente à manutenção do *status quo*; e como de esquerda os constituintes que votaram em favor de transformações sociais vinculadas à concepção material de igualdade. O autor mencionado descreve os critérios utilizados em sua classificação da seguinte maneira:

Para procedermos à classificação político-ideológica dos congressistas e dos partidos, tomaremos por base as seguintes distinções:

a) Esquerda: constituinte que votou favoravelmente a todas as reivindicações de interesse dos trabalhadores, dos movimentos populares, entre outras, por exemplo: emendas populares; jornada de trabalho de quarenta horas semanais; turno ininterrupto de seis horas; salário mínimo real; férias – 1/3 do salário; piso salarial; prescrição – cinco anos; direito de greve; aviso prévio – mínimo de trinta dias; remuneração 50% superior para o trabalho extra; estabilidade do dirigente sindical; auto-aplicabilidade dos direitos sociais; reforma agrária; aposentadoria proporcional; soberania popular; estatização do sistema financeiro; limitação dos encargos da dívida externa; criação do fundo de apoio à reforma agrária; desapropriação da propriedade produtiva; limitação do direito de propriedade privada.

b) Direita: constituinte que votou contrário à maioria absoluta, isto é, acima de 90%, das propostas votadas e/ou pleiteadas pela esquerda.

As posições de centro, centro-direita e centro-esquerda se definem hierarquicamente a partir da participação e votação no conjunto de propostas. Os constituintes que votaram mais favoravelmente, aproximadamente entre 60% e 90% das reivindicações dos interesses dos trabalhadores, formarão a posição de centro-esquerda; os que votaram em menos da metade das reivindicações dos trabalhadores, isto é, entre 11% e 40% aproximadamente, formarão a posição de centro-direita; as posições de centro serão formadas pelos constituintes que votaram favoravelmente em aproximadamente 50% das propostas, isto é, um pouco para mais ou para menos. (LIMA, 2009, p. 90-91).

Por fim, as constatações obtidas a partir da análise dos eventos relatados nas etapas iniciais são confrontadas com o diagnóstico de Roberto Gargarella (2011) sobre os processos de reforma constitucional observados na América Latina ao longo das últimas décadas. Em síntese, trata-se de verificar se as características que, segundo esse autor, marcaram referidos processos constitucionais, tais como sua incapacidade de superar o legado liberal-conservador

proveniente do século XIX e de propiciar reformas institucionais relevantes, também se revelam presentes nos eventos constituintes relacionados à positivação da ADO.

1 A ADO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-1988

1.1 Mapeamento das propostas que originaram o artigo 103, § 2º, da Constituição

A decisão dos constituintes brasileiros pela criação de instituto especificamente destinado ao controle das omissões inconstitucionais inspirou-se, de modo especial, no ordenamento jurídico português, que contemplava instituto semelhante desde 1976. A esse respeito, Jorge Miranda (1997, p. 223) aduz que a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão é exemplo de que a Constituição brasileira de 1988 consagrou “[...] regras ou institutos indiscutivelmente provindos da portuguesa [...]”, além de constituir ponto de afinidade entre a Constituição portuguesa e a Constituição iugoslava de 1974, cujo artigo 377 conferia ao Tribunal de Garantias Constitucionais a atribuição de decidir casos de ausência do desenvolvimento legislativo necessário à completa execução de provisões constitucionais (BREWER-CARÍAS, 2011).

Sendo assim, no ano de 1985, em que foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte e determinada, mediante o Decreto presidencial n. 91.450, a instalação da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a ordem constitucional portuguesa já continha disposição destinada a enfrentar o problema da inconstitucionalidade por omissão. Com o texto alterado pela Lei Constitucional nº 1/82, o artigo 283 da Constituição da República Portuguesa de 1976 passou a conferir ao Tribunal Constitucional daquele país a atribuição de verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, caso em que lhe caberia dar conhecimento ao órgão legislativo competente acerca da lacuna observada. Confira-se:

ARTIGO 283.º (Inconstitucionalidade por omissão)

1. A requerimento do Presidente da República, do Provedor de Justiça ou, com fundamento em violação de direitos das regiões autónomas, dos presidentes das assembleias regionais, o Tribunal Constitucional aprecia e verifica o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais.
2. Quando o Tribunal Constitucional verificar a existência de inconstitucionalidade por omissão, dará disso conhecimento ao órgão legislativo competente. (PORTUGAL, 1982).

A Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, também conhecida como

“Comissão Afonso Arinos”, foi incumbida da elaboração de pesquisas e estudos para posterior colaboração aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Essa comissão desempenhou suas atribuições sob a desconfiança, partilhada por partidos políticos de esquerda (CITTADINO, 2009) e certas organizações sociais, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e a Central Única dos Trabalhadores (SILVA, 2011), de que se trataria de artifício utilizado pelo Governo Federal para conduzir os trabalhos da Assembleia Constituinte, à qual seria imposto o anteprojeto a ser elaborado pela comissão como texto-base para seus trabalhos (LIMA, 2009).

Ao final, as pesquisas realizadas pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais originaram o denominado Anteprojeto “Afonso Arinos”, que não se revestiu do caráter impositivo de que se receava, mas, ainda assim, exerceu relevante influência sobre os trabalhos desempenhados pela Constituinte, tendo sido frequentemente citado durante os debates travados pelos seus membros (CITTADINO, 2009). De acordo com José Afonso da Silva (2011, p. 86), que integrou referida comissão na condição de membro, o então presidente da República, por discordar do teor do Anteprojeto “Afonso Arinos”, decidiu não submetê-lo à Assembleia Constituinte, cingindo-se a determinar sua publicação no Diário Oficial da União, o que permitiu que seu texto se tornasse “[...] conhecido e apreciado, influenciando muito na elaboração da nova Constituição”.

Quanto à organização e às atribuições do Poder Judiciário, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais solicitou a contribuição dos membros do Supremo Tribunal Federal, que, em 30 de junho de 1986, apresentaram proposta que não incluía a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão ou outro instituto especificamente destinado ao controle jurisdicional das hipóteses de omissão inconstitucional (BRASIL, 1986b). Não obstante, o Anteprojeto “Afonso Arinos” tratou do tema em seu artigo 10, § 2º, o qual, de acordo com Sepúlveda Pertence, que também fora membro da comissão referida, possuía óbvia inspiração na Constituição portuguesa (BRASIL, 1990). Veja-se:

Art. 10 – Os direitos e garantias constantes desta Constituição têm aplicação imediata.

[...]

§ 2º – Verificando-se a inexistência ou omissão da lei, que inviabilize a plenitude da eficácia de direitos e garantias assegurados nesta Constituição, o Supremo Tribunal Federal recomendará ao Poder competente a edição da norma que venha a suprir a falta. (BRASIL, 1986a).

Enfim, a Assembleia Nacional Constituinte instalou-se no dia 1º de fevereiro de 1987. Inicialmente, os trabalhos foram desenvolvidos no âmbito das 24 (vinte e quatro)

subcomissões que compunham as 8 (oito) comissões temáticas da Assembleia. A divisão por temas não impediu, entretanto, que determinada matéria ou instituto fosse objeto de debates e propostas em mais de uma comissão temática, a exemplo do que se verificou quanto à inconstitucionalidade por omissão.

Diante disso, a presente subseção dedicar-se-á, doravante, a “mapear” o trajeto das propostas que deram origem ao artigo 103, § 2º, da Constituição de 1988, partindo-se da apresentação do anteprojeto do relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. A apreciação dos trabalhos desenvolvidos pelas demais subcomissões e comissões temáticas que também debateram sobre a matéria será realizada, de maneira sucinta, na subseção seguinte.

A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público compunha a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo e teve, como relator, o deputado Plínio de Arruda Sampaio, que, à época, era filiado ao Partido dos Trabalhadores e foi classificado por Luziano Pereira Mendes de Lima (2009) como de orientação político-ideológica de esquerda. No texto inicial do anteprojeto (BRASIL, 2014e) que apresentou, Plínio de Arruda Sampaio propunha a criação de um tribunal constitucional, que teria, dentre outras, a competência de processar e julgar “a representação por inconstitucionalidade de omissão legislativa ou administrativa”. O anteprojeto não dispunha, entretanto, sobre os efeitos que decorreriam da decisão que reconhecesse a existência de omissão inconstitucional.

A proposta relativa à representação mencionada constava do artigo 14 do anteprojeto do relator e foi objeto de diversas emendas apresentadas por outros integrantes dessa subcomissão. Dentre elas, observam-se, especialmente, emendas que tencionavam definir a eficácia da decisão de procedência da representação, alterar a legitimidade para a sua propositura ou, até mesmo, retirar a previsão desse instituto do anteprojeto. Como exemplo de proposta que pretendia suprimir “a representação por inconstitucionalidade de omissão”, ressalte-se a Emenda n. 541 (BRASIL, 2014o) do deputado Messias Góis, então filiado ao Partido da Frente Liberal e classificado como de orientação político-ideológica de direita (LIMA, 2009), que defendia, em substituição à proposta do relator, a manutenção da disciplina constante dos artigos 118 e 119 da Emenda Constitucional n. 1, de 1969, sob a justificativa de que a tradição, os grandes valores da magistratura e a quase secular experiência do Supremo Tribunal Federal deveriam ser preservados.

Merece destaque, também, a Emenda n. 581 (BRASIL, 2014o) do deputado Michel Temer, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de centro-direita (LIMA, 2009), que propôs, como corolários da declaração de

inconstitucionalidade por omissão, a fixação de prazo para que o Poder Legislativo suprisse a lacuna, findo o qual poderia o Supremo Tribunal Federal encaminhar projeto de lei acerca da matéria ao Congresso Nacional. De acordo com Michel Temer (BRASIL, 2014o), a defesa da Constituição deveria ser confiada ao Supremo Tribunal Federal, órgão que teria grande tradição por força de suas decisões. Dessa maneira, obter-se-ia substancial inovação sem que as tradições brasileiras fossem sacrificadas. A proposta de Temer foi acolhida e incorporada ao anteprojeto do relator Plínio de Arruda Sampaio, que passou a conter as seguintes previsões:

Art. 16 [...]

§ 1º. São partes legítimas para propor ação de inconstitucionalidade o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, das Assembléias Estaduais e das Câmaras Municipais, os Tribunais Superiores e os Tribunais de Justiça, o Conselho Federal e os Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, os Partidos Políticos devidamente registrados e os Procuradores-Gerais.

[...]

§ 3. - Sendo declarada a inconstitucionalidade por omissão fixar-se-á prazo para o Legislativo supri-la; se este não o fizer, o Supremo Tribunal Federal encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional disciplinando a matéria. (BRASIL, 2014b).

Tendo o texto transcrito como parte integrante, o anteprojeto do relator foi aprovado, ressalvados os destaques até então apresentados, pela quase totalidade dos membros da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, que apresentava composição politicamente heterogênea: foram 17 (dezesete) votos favoráveis, sendo 3 (três) de constituintes de direita, 5 (cinco) de centro-direita, 2 (dois) de esquerda, 4 (quatro) de centro-esquerda e 3 (três) de centro; e 1 (um) único voto contrário, do deputado Paes Landim, considerado como de direita (BRASIL, 2014a).

Na sequência, o anteprojeto aprovado pela subcomissão foi encaminhado à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, a cujos membros deferiu-se, inicialmente, a oportunidade de apresentar-lhe emendas. A exemplo do que se verificou no âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, os componentes da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo formularam diversas emendas relacionadas à legitimidade para a propositura da representação e aos efeitos que decorreriam da decisão que julgasse procedente o pedido de inconstitucionalidade por omissão. Saliente-se, a propósito, a Emenda n. 812 do deputado Vilson Souza (BRASIL, 2014o), à época filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e classificado como de esquerda (LIMA, 2009), que propunha a atribuição de legitimidade ativa para qualquer grupo de 10 (dez) mil cidadãos. De acordo com Vilson Souza, as propostas contidas no anteprojeto sob discussão seriam insuficientes, pois deixavam praticamente intactas a organização e estrutura do Poder

Judiciário.

Houve, também, emendas no sentido da supressão da “representação por inconstitucionalidade por omissão” do texto do anteprojeto. Essa era, por exemplo, a proposta de Nilson Gibson, então filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de centro-direita (LIMA, 2009), em cujo entendimento o anteprojeto havia se afastado bastante das tradições constitucionais, o que confundiria “[...] o cidadão que não é muito letrado e que já se acostumou com certas estruturas. No caso do Poder Judiciário, o homem do povo já conhece razoavelmente as atribuições de cada órgão e certamente ficaria confuso com as novidades que o anteprojeto apresenta.” (BRASIL, 2014k).

Entretanto, o relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, deputado Egídio Ferreira Lima, que era filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de centro-esquerda (LIMA, 2009), não apenas manteve referido instituto no substitutivo que apresentou, como incluiu em seu texto autorização para que o Supremo Tribunal Federal suprisse a omissão eventualmente verificada, caso as providências necessárias para saná-la não fossem adotadas pelo Poder competente no prazo fixado pela decisão jurisdicional. Ademais, o substitutivo de Egídio Ferreira Lima previa, expressamente, a possibilidade de responsabilização da autoridade responsável por omissão inconstitucional, determinando que “será assinado prazo ao órgão do poder competente, para a adoção das providências necessárias, sob pena de responsabilidade e suprimimento pelo Supremo Tribunal Federal” (BRASIL, 2014d).

O substitutivo do relator Egídio Ferreira Lima também foi objeto de variadas emendas que propunham a ampliação ou a redução do rol de legitimados ao ajuizamento da ação e dos efeitos decorrentes do seu julgamento. A esse respeito, destaquem-se a Emenda n. 265 do deputado Plínio de Arruda Sampaio, que pretendia substituir, quanto à matéria, o substitutivo em exame pela proposta aprovada pela subcomissão da qual fora relator; e a Emenda n. 1.064 do deputado Bonifácio de Andrada, então filiado ao Partido Democrático Social e classificado como de direita (LIMA, 2009), que propunha modificação ao § 2º do artigo 75 do substitutivo referido, de cujo texto seria retirada a previsão expressa da possibilidade de responsabilização pela omissão inconstitucional (BRASIL, 2014o). No entanto, o Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo (BRASIL, 2014o) foi aprovado com pequenas alterações em relação ao texto inicialmente proposto pelo relator Egídio Ferreira Lima: os Tribunais Superiores e os Tribunais de Justiça foram retirados do rol de legitimados ao ajuizamento de ação de inconstitucionalidade, do qual passaram a constar as confederações sindicais; o § 2º não sofreu nenhuma alteração;

além disso, acrescentou-se àquele artigo um § 3º, que se limitava a prever que o suprimento da omissão pelo Supremo Tribunal Federal seria efetuado mediante resolução com força de lei, a qual vigeria supletivamente.

Não obstante a heterogeneidade da comissão no que diz respeito à orientação política de seus componentes, o anteprojeto referido foi aprovado pela quase totalidade dos constituintes que participaram da votação respectiva, da qual foram ressaltados os destaques até então apresentados (BRASIL, 2014a). Contabilizaram-se 59 (cinquenta e nove) votos a favor da aprovação do anteprojeto, dos quais 17 (dezesete) foram provenientes de constituintes de direita, 13 (treze) de centro-direita, 10 (dez) de centro, 10 (dez) de centro-esquerda e 9 (nove) de esquerda; e apenas 2 (dois) pela rejeição do anteprojeto, ambos de constituintes de esquerda. Das duas emendas mencionadas anteriormente, apenas a Emenda n. 265, de autoria do deputado Plínio de Arruda Sampaio, foi objeto de destaque (BRASIL, 2014a). Como dito, esta emenda veiculava proposta de retomada do texto que havia sido aprovado pela Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o qual não autorizava o Supremo Tribunal Federal a suprir a omissão inconstitucional verificada, mas lhe possibilitava, tão somente, fixar prazo para a atuação do Legislativo e encaminhar projeto de lei no caso de descumprimento do prazo assinalado.

A maioria dos constituintes da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo preferiu, no entanto, manter a proposta do relator Egídio Ferreira Lima e, por conseguinte, a previsão que permitiria ao Supremo Tribunal Federal suprir a omissão verificada em sede de ação de inconstitucionalidade. A emenda de Plínio de Arruda Sampaio foi rejeitada por pequena diferença de votos: foram 27 (vinte e sete) votos pela aprovação da emenda, dos quais 7 (sete) provieram de constituintes de esquerda, 7 (sete) de centro-esquerda, 5 (cinco) de centro, 6 (seis) de centro-direita e apenas 2 (dois) de direita; e 32 (trinta e dois) por sua rejeição, sendo 2 (dois) de esquerda, 3 (três) de centro-esquerda, 4 (quatro) de centro, 10 (dez) de centro-direita e 13 (treze) de direita (BRASIL, 2014a)¹.

Como se nota, a maioria dos constituintes de esquerda ou centro-esquerda que participaram dessa votação manifestaram-se favoravelmente à Emenda n. 265, ao passo que os constituintes de direita ou centro-direita votaram, majoritariamente, pela sua rejeição. Isso não permite concluir, entretanto, que estes últimos eram favoráveis e os primeiros eram contrários à possibilidade de o próprio Supremo Tribunal Federal suprir a omissão verificada, uma vez que a proposta de Plínio de Arruda Sampaio não concernia, apenas, ao instituto da “representação por inconstitucionalidade por omissão”, mas à disciplina de todas as atribuições conferidas àquele tribunal e à sua organização.

Posteriormente, o Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo foi encaminhado à Comissão de Sistematização, à qual competia, essencialmente, compatibilizar as matérias aprovadas nas comissões temáticas, nos termos do artigo 19, § 1º, da Resolução n. 2, de 1987, da Assembleia Nacional Constituinte. Assim, a partir dos trabalhos fornecidos pelas comissões temáticas, o relator da Comissão de Sistematização, deputado Bernardo Cabral, então filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de centro-direita (LIMA, 2009), elaborou o Anteprojeto de Constituição, que, a respeito do instituto em exame, praticamente limitou-se a reproduzir as previsões constantes do Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo. Em relação a este, somente se observam duas alterações relevantes, ambas inspiradas no Anteprojeto da Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher (BRASIL, 2014o): a primeira diz respeito à denominação do instituto, que passou a ser designado de “ação direta de inconstitucionalidade por omissão”; a segunda consiste na introdução de um parágrafo que previa providências a serem adotadas caso houvesse comprovada impossibilidade da atuação administrativa necessária para sanar a omissão inconstitucional, nos seguintes termos:

Art. 207 [...]

§ 4 - Nos casos de inconstitucionalidade por inexistência ou omissão de atos de administração, se o Estado demonstrar comprovadamente a impossibilidade da prestação por falta ou insuficiência de recursos, o Juízo ou Tribunal a declarará para o efeito de exigir, em prazo que consignar, um programa de erradicação da impossibilidade, ou, existindo o programa, para o efeito de firmar prioridade e fixar os prazos limites das etapas de execução. (BRASIL, 2014c).

Por sua vez, o Projeto de Constituição da Comissão de Sistematização (BRASIL, 2014o) não trouxe modificação a tais disposições, salvo quanto à numeração dos artigos nos quais estavam contidas.

Oportunizou-se, então, a apresentação de emendas populares e de emendas oferecidas pelos constituintes em Plenário ao Projeto de Constituição, das quais se destaca nova proposta formulada por Bonifácio de Andrada no sentido de retirar desse projeto a previsão expressa da possibilidade de responsabilização pela omissão inconstitucional, a qual somente deveria ensejar a elaboração de norma temporária pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se da Emenda n. 16.603, apresentada em 13 de agosto de 1987 sob a justificativa de que “a pena de responsabilidade não resolve no caso, nem seria aplicada. Assim, a emenda ora proposta procura instituir mecanismo prático que em si é uma punição ao Legislativo omissor.” (BRASIL, 2014i). A emenda foi rejeitada pelo relator Bernardo Cabral, segundo o

qual a proposta não se ajustava ao entendimento predominante na Comissão de Sistematização (BRASIL, 2014o).

Levando em consideração as emendas apresentadas, o relator Bernardo Cabral formulou um primeiro substitutivo ao Projeto de Constituição (BRASIL, 2014n), que também manteve inalterada a redação da quase totalidade dos dispositivos relacionados à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. As modificações determinadas por esse documento restringiram-se às seguintes: passaram a integrar o rol de legitimados para o ajuizamento da ação o Procurador-Geral de Justiça nos Estados e no Distrito Federal, bem como o Defensor do Povo, que seria escolhido pela Câmara Federal dentre candidatos indicados pela sociedade civil para, durante mandato de 4 (quatro) anos, zelar pelo respeito dos Poderes estatais aos direitos constitucionais; além disso, o § 4º do artigo 149, correspondente ao artigo 207 do Anteprojeto de Constituição, sofreu ajustes em seu texto, passando a prever o seguinte:

Art. 149 [...] § 4º - Nos casos de inconstitucionalidade por inexistência ou omissão de atos de administração, se o Poder Público demonstrar, comprovadamente, a atual impossibilidade da prestação, o Tribunal consignará prazo máximo para que se estabeleçam os programas indispensáveis à eliminação dos obstáculos ao cumprimento do preceito constitucional. (BRASIL, 2014n).

Em mais uma tentativa de restringir os efeitos decorrentes da decisão que julgasse procedente a Ação Direta por Omissão, o deputado Bonifácio de Andrada apresentou, em 04 de setembro de 1987, a Emenda n. 32.434 (BRASIL, 2014m). Ocorre que, diversamente das anteriores, esta tentativa foi muito bem sucedida, tanto que o texto em vigor do artigo 103, § 2º, da Constituição de 1988 é praticamente idêntico ao da proposta referida, que era o seguinte:

Art. 149 [...] § 2º. – Declarada a inconstitucionalidade, por omissão, de medida para tornar efetiva a norma constitucional, será dada ciência à Mesa do Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. (BRASIL, 2014m).

Ao justificar a proposta apresentada, Bonifácio de Andrada (BRASIL, 2014m) sustentou que o artigo 149, § 2º, na redação que lhe atribuíra o Primeiro Substitutivo ao Projeto de Constituição, transferia ao Supremo Tribunal Federal competência do Poder Legislativo, conferindo a esses dois órgãos situação e conformação políticas inaceitáveis. Em seu entendimento, o Supremo Tribunal Federal simplesmente não pode, por causa de uma inconstitucionalidade por omissão, impor punição a parlamentares, razão pela qual a emenda

visaria a manter as atribuições constantes do projeto que fossem compatíveis com o tribunal, mas sem violar a autonomia do Poder Legislativo, que não deveria ser prejudicado quanto às suas competências.

O relator Bernardo Cabral, que havia declarado, algumas semanas antes, a incompatibilidade da Emenda n. 16.603 do constituinte Bonifácio de Andrada com o entendimento predominante na Comissão de Sistematização, proferiu, então, parecer pelo acolhimento da proposta veiculada por este mesmo deputado mediante a Emenda n. 32.434 (BRASIL, 2014q), a qual implicaria modificações inegavelmente mais drásticas ao instituto em exame do que as sugeridas na emenda anterior. Entretanto, a redação proposta por Bonifácio de Andrada ao mencionado § 2º não foi integralmente reproduzida no Segundo Substitutivo do Projeto de Constituição, embora este tenha se aproximado bastante da sugestão feita pelo constituinte referido. Confira-se:

Art. 122 [...] § 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será assinado prazo ao órgão do Poder competente para a adoção das providências necessárias. (BRASIL, 2014q).

A previsão transcrita, constante do segundo substitutivo elaborado pelo relator Bernardo Cabral, manteve-se inalterada no Substitutivo da Comissão de Sistematização às emendas de Plenário (BRASIL, 2014o), aprovado com ressalva dos destaques apresentados.

Em 03 de novembro de 1987, a Emenda n. 32.434, objeto do Destaque n. 6.331, foi submetida à votação. Naquela oportunidade, Bonifácio de Andrada defendeu sua proposta com os seguintes argumentos:

Sr. Presidente, a nossa emenda, que recai sobre o art. 122, § 2º, visa a melhorar o entendimento entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, no tocante à inconstitucionalidade por omissão. No texto da lei, o Supremo Tribunal Federal manda para o Poder Legislativo uma determinação, uma obrigação para fazer, em certo prazo, uma lei, o que nos parece, digamos assim, um pouco chocante e conflitante. Entendemos que ao Supremo Tribunal Federal cabe comunicar ao Poder Legislativo o problema, para que este, com a sua responsabilidade possa resolvê-lo. Agora, no tocante aos órgãos administrativos, o Supremo de fato pode exigir, dentro de 30 dias, que seja cumprida a sua exigência e superada a omissão constitucional. Quer dizer, a nossa emenda visa a dar ao texto constitucional um relacionamento melhor entre o Supremo Tribunal Federal e o Poder Legislativo. (BRASIL, 1988, p. 1807).

O destaque contou com o apoio do relator Bernardo Cabral, o qual, dessa feita, asseverou que “[...] o eminente Constituinte Bonifácio de Andrada tem absoluta razão. A redação vai melhorar o relacionamento. Por isso, a Relatoria acolhe e dá seu voto pela

aprovação.” (BRASIL, 1988, p. 1807). Com 56 (cinquenta e seis) votos favoráveis e 21 (vinte e um) contrários, o Destaque n. 6.331 foi aprovado (BRASIL, 1988), o que resultou na atribuição do seguinte texto ao artigo 127, § 2º, do Projeto de Constituição “A” da Comissão de Sistematização:

Art. 127. [...] § 2º. – Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias. (BRASIL, 2014p).

Por três razões distintas, essa votação reveste-se de especial importância para este estudo. A primeira delas diz respeito ao seu objeto: diferentemente dos demais escrutínios mencionados nesta subseção, os quais versavam sobre diversos dispositivos e matérias, a votação do Destaque n. 6.331 tratou, exclusivamente, dos efeitos que deveriam ser produzidos pela decisão de procedência proferida em ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Por isso, esta votação permite que se examine o posicionamento dos constituintes especificamente quanto ao assunto que interessa à presente investigação.

A segunda concerne à relação entre a orientação político-ideológica dos constituintes que participaram da votação e o direcionamento dos votos por eles manifestados. De fato, a marcada polarização entre os constituintes de direita e de esquerda quanto à matéria singulariza a votação relativa ao Destaque n. 6.331 em relação às mencionadas anteriormente: dos 56 (cinquenta e seis) votos que lhe foram favoráveis, verificam-se 16 (dezesesseis) provenientes de constituintes de direita, 18 (dezoito) de centro-direita, 6 (seis) de centro, 9 (nove) de centro-esquerda e 7 (sete) de esquerda; ao passo que, dos 21 (vinte e um) contrários à sua aprovação, apenas 1 (um) foi proveniente de constituinte de direita, 1 (um) de centro-direita, 2 (dois) de centro-esquerda e 17 (dezesete) de esquerda. Em outros termos, o destaque que pretendia limitar a eficácia da Ação Direta por Omissão à mera recomendação ao órgão legislativo omissor contou com o apoio de 16 (dezesesseis) constituintes de esquerda e centro-esquerda e de 34 (trinta e quatro) de direita e centro-direita; contrariamente a esta proposta, votaram 19 (dezenove) constituintes de esquerda e centro-esquerda e apenas 2 (dois) de direita e centro-direita.

A terceira razão para o relevo conferido a essa votação relaciona-se ao autor da Emenda n. 32.434. Trata-se do deputado Bonifácio de Andrada, que, como visto, já apresentara outras emendas relativas ao tema em momentos anteriores, sempre com a pretensão de restringir os efeitos decorrentes da decisão de procedência proferida em ação direta por omissão. Bonifácio de Andrada foi um dos líderes do denominado “Centrão”

(LIMA, 2009), grupo liberal-conservador de constituintes que se notabilizou por provocar a aprovação da Resolução n. 3, de 1988, que alterou o Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte (“CENTRO”..., 1987). Seu surgimento é identificado com a divulgação do “Manifesto à Nação” de 11 de novembro de 1987, em que se declarou a necessidade da atuação da maioria da Assembleia Constituinte para resgatar os compromissos de bom senso e coerência assumidos com a sociedade moderada que a elegera (PROJETO..., 1987).

Composto, em sua maioria, por constituintes posicionados político-ideologicamente do centro à direita, a formação desse grupo consistiu em reação ao acolhimento, pela Comissão de Sistematização, de propostas tidas como progressistas (LIMA, 2009), tais como as disposições pertinentes à estabilidade de emprego e reforma agrária. De acordo com Luziano Pereira Mendes de Lima (2009, p. 276), os integrantes do “Centrão” argumentavam que o Regimento Interno da Assembleia Constituinte, ao impedir a participação da maioria dos congressistas na Comissão de Sistematização e limitar o objeto das emendas apresentadas ao Projeto de Constituição a 1 (um) único dispositivo, teria ensejado situação em que “[...] uma minoria de esquerda radical estava conduzindo a Constituinte e erigindo um Estado inviável de esquerda, por conceder um conjunto de direitos sociais absolutamente impraticáveis”.

Esse quadro foi modificado em decorrência da edição da Resolução n. 3, de 1988, que autorizou à maioria absoluta dos membros da Constituinte a apresentação de substitutivos a títulos, capítulos, seções e subseções do Projeto de Constituição, bem como inverteu a necessidade de maioria: “[...] os antes exigidos 280 votos para mudar o que viesse da Sistematização passaram a ser necessários para incluir, modificar ou manter qualquer parte do projeto. Assim, todo e qualquer dispositivo passou a demandar maioria absoluta.” (OLIVEIRA, 1993, p. 13).

Essa alteração possibilitou, por exemplo, a apresentação da Emenda n. 2.040, de autoria do “Centrão”, que tinha por objeto os Capítulos I, IV e V do Título IV do Projeto de Constituição “A” da Comissão de Sistematização, referente à organização dos Poderes e sistema de governo. Em 05 de abril de 1988, tal emenda coletiva foi aprovada, ressalvados os destaques, com 359 (trezentos e cinquenta e nove) votos favoráveis, 10 (dez) contrários e 4 (quatro) abstenções (BRASIL, 2014a), o que manteve a disposição anteriormente constante do § 2º do artigo 127 do Projeto de Constituição “A”.

A última tentativa no sentido de conferir ao tribunal competência para suprir, mediante ato próprio, a omissão inconstitucional por ele verificada foi efetuada pelo deputado Uldurico Pinto, então filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado

como de esquerda (LIMA, 2009). Este constituinte apresentou a Emenda n. 1.916 (BRASIL, 2014o), a qual, em substituição aos artigos 125 e 126 do Projeto de Constituição “A”, propunha a criação de tribunal constitucional e disciplinava sua composição e suas competências. Nos termos da emenda referida, o tribunal constitucional a ser instituído, ao verificar, mediante provocação, a ocorrência de omissão inconstitucional, deveria assinalar ao órgão omissor prazo para saná-la, sob pena de responsabilidade e suprimimento pelo próprio tribunal.

A Emenda n. 1.916 foi objeto do Destaque n. 1.705, apresentado pelos constituintes Nelton Friedrich, Jorge Hage e Anna Maria Rattes, todos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerados como de esquerda. Este destaque foi submetido a votação após a aprovação da já referida Emenda coletiva n. 2.040, tendo sido rejeitado com 263 (duzentos e sessenta e três) votos contrários, 131 (cento e trinta e um) favoráveis e 2 (duas) abstenções (BRASIL, 2014a)².

Na votação do destaque referido, observa-se, novamente, forte polarização entre constituintes de direita e de esquerda: dos 263 (duzentos e sessenta e três) votos contrários à sua aprovação, contaram-se 95 (noventa e cinco) de constituintes de direita, 90 (noventa) de centro-direita, 30 (trinta) de centro, 38 (trinta e oito) de centro-esquerda e 10 (dez) de esquerda; já quanto aos 131 (cento e trinta e um) votos favoráveis, 7 (sete) foram de constituintes de direita, 12 (doze) de centro-direita, 18 (dezoito) de centro, 22 (vinte e dois) de centro-esquerda e 72 (setenta e dois) de esquerda.

É certo que, por também tratar de outros temas, a votação polarizada do Destaque n. 1.705 não constitui decorrência exclusiva da inserção, em seu texto, da possibilidade de supressão da omissão inconstitucional pelo próprio tribunal. Não obstante, tal votação exemplifica a rejeição dos constituintes de direita a propostas que poderiam provocar alterações estruturais no Poder Judiciário e em seu relacionamento com o Poder Legislativo.

Essa afirmação pode ser confirmada a partir dos debates que precederam a votação do Destaque n. 1.705. Em tal oportunidade, Nelton Friedrich (BRASIL, 2014a), que foi um dos autores deste destaque, afirmou que, ao invés de mudanças pontuais, seria necessário alterar a sistemática do Poder Judiciário para que os direitos fundamentais e as demais normas constitucionais fossem respeitadas. No mesmo sentido, José Paulo Bisol (BRASIL, 2014a), então filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de esquerda (LIMA, 2009), asseverou que a proposta prevalecente até aquele momento não cumpria a promessa, feita pelos constituintes ao povo, de reestruturar o Poder Judiciário e a

sociedade brasileira, pois continha, no máximo, alterações elementares na definição casuística de direitos.

Em resposta, o deputado Nelson Jobim (BRASIL, 2014a), também filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de centro (LIMA, 2009), sustentou que a tradição brasileira impunha a rejeição do Destaque n. 1.705. A seu ver, a grande inovação realizada no Brasil a respeito do controle de constitucionalidade teria sido a criação, por meio de emenda constitucional editada em 1965, do sistema misto de fiscalização. Rejeitado o destaque referido, a previsão que estava contida no § 2º do artigo 127 do Projeto de Constituição “A” passou a constar, sem qualquer alteração redacional, do § 2º do artigo 109 do Projeto de Constituição “B” (BRASIL, 2014o), destinado à apreciação em segundo turno de discussão e votação pelo Plenário.

Posteriormente, em 27 de julho de 1988, o Projeto de Constituição “B” foi aprovado com 403 (quatrocentos e três) votos favoráveis, 13 (treze) contrários e 55 (cinquenta e cinco) abstenções, ressalvados os destaques (BRASIL, 2014a). Por fim, aquele dispositivo foi reenumerado, passando a corresponder ao artigo 103, § 2º, do Projeto de Constituição em sua redação definitiva, que foi aprovado com votação expressiva (BRASIL, 2014a): foram 474 (quatrocentos e setenta e quatro) votos favoráveis, 15 (quinze) contrários e 6 (seis) abstenções.

1.2 Dos debates realizados sobre a omissão inconstitucional nas demais comissões e subcomissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte

A subseção anterior dedicou-se ao “mapeamento” das propostas que originaram o artigo 103, § 2º, da Constituição de 1988, bem como à identificação de alguns dos fatores que influenciaram os constituintes a editar tal dispositivo com o texto que permanece atualmente em vigor. O exame acerca dos trabalhos da Assembleia Constituinte de 1987-1988, no entanto, ainda não está finalizado, restando analisar os debates desenvolvidos nas demais comissões e subcomissões temáticas a respeito da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Desse modo, a presente subseção contém excertos de pronunciamentos realizados tanto pelos próprios constituintes, como por autoridades públicas e professores convidados para participar das reuniões de tais órgãos da Assembleia. As declarações reproduzidas a seguir foram selecionadas, dentre tantas outras, por explicitarem as expectativas que os discursantes nutriam quanto aos efeitos práticos da criação da ADO, especialmente no que diz

respeito às espécies de direitos que seriam assegurados por esse instituto e aos impactos que decorreriam de sua instituição para a sociedade brasileira.

O problema da inconstitucionalidade por omissão suscitou manifestações dignas de nota em todas as três subcomissões da comissão de n. 1 da Assembleia Nacional Constituinte, denominada Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher.

Convidado a participar de reunião de audiência pública promovida pela Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, o professor Carlos Roberto Siqueira Castro (BRASIL, 2014a), após citar o modelo previsto na Constituição portuguesa, salientou a importância da ideia de inconstitucionalidade por omissão diante da resistência verificada na realidade social e política brasileira ao cumprimento das normas constitucionais. Afirmou, ainda, que o descumprimento da Constituição por omissão estatal poderia ensejar ressarcimento ao lesado por perdas e danos. Também no âmbito dessa subcomissão, Paulo Bisol (BRASIL, 2014a), relator da comissão de n. 1, aduziu que a inserção do conceito de inconstitucionalidade por omissão no texto constitucional seria capaz, por exemplo, de transformar em obrigação do Estado um plano de erradicação da pobreza em 10 (dez) ou 15 (quinze) anos, cujo descumprimento poderia resultar na perda da investidura pelas autoridades responsáveis.

O senador Paulo Bisol (BRASIL, 2014a) também manifestou-se sobre o assunto em reunião promovida pela Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, oportunidade na qual reiterou que seria um avanço enorme a adoção do conceito de inconstitucionalidade por omissão, por se tratar de mecanismo de efetividade capaz de garantir o direito da mulher, o direito da criança de ir à escola, a obrigação do Estado de erradicar a pobreza e, em geral, o direito de todos à igualdade de condições. Sua proposta incluía a criação de um tribunal constitucional, a quem caberia legislar em substituição ao órgão omissor. Esse seria, a seu ver, o único caminho possível para uma transformação da sociedade brasileira realizada a partir da Constituição.

De modo semelhante, o relator da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, deputado Darcy Pozza (BRASIL, 2014a), então filiado ao Partido Democrático Social e classificado como de direita (LIMA, 2009), apresentou anteprojeto que permitia ao Poder Judiciário propor ao órgão omissor a edição de norma que suprisse a lacuna inconstitucional, o que considerava ser um avanço muito importante. Por sua vez, o deputado José Fernandes (BRASIL, 2014j), que era filiado ao Partido Democrático Trabalhista e considerado como de centro-esquerda (LIMA, 2009), manifestou-se contrariamente a essa proposta por considerar que não seguia a tradição jurídica, uma vez que a concessão ao Judiciário de autorização para

integrar lacunas legais retiraria a inércia deste Poder, a qual seria sua principal característica, bem como violaria o direito do Legislativo de legislar. Nas palavras deste constituinte, “se desde o Direito romano são estas as normas, não há por que inovarmos agora, tirando inclusive do Poder Legislativo uma responsabilidade e um direito ao mesmo tempo, e dando ao Poder Judiciário responsabilidades não inerentes à sua função [...]” (BRASIL, 2014j, p. 266).

O relator da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, deputado Lysâneas Maciel (BRASIL, 2014a), que era filiado ao Partido Democrático Trabalhista e considerado como de esquerda (LIMA, 2009), fez constar de seu anteprojeto a Ação Direta de Inconstitucionalidade como instrumento de exercício da soberania. Afirmou que a criação desse instituto seria providência da maior importância, por meio do qual se poderia suprir a omissão, fixar prazo para que ela fosse sanada ou impor a sanção de perda de investidura aos responsáveis por sua configuração. A preocupação do relator era de que cada norma constitucional fosse acompanhada de uma garantia que lhe tornasse eficaz, o que dependia, a seu ver, da previsão de sanções ao seu descumprimento.

Quanto à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, identificada como comissão de n. 3, destacam-se pronunciamentos apresentados perante a Subcomissão do Poder Legislativo e a já mencionada Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público. O deputado Lúcio Alcântara (BRASIL, 2014a), que era filiado ao Partido da Frente Liberal e considerado como de centro (LIMA, 2009), constatou, na condição de membro da Subcomissão do Poder Legislativo, a grande preocupação dos diversos constituintes quanto à edição, no prazo mais curto possível, da legislação necessária à regulamentação das disposições da Constituição a ser promulgada, o que teria motivado sua sugestão de incluir artigo que contemplasse a ideia de inconstitucionalidade por omissão. Já no âmbito da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o professor José Lamartine Corrêa de Oliveira (BRASIL, 2014a), ao prestar sua contribuição na condição de convidado, sugeriu a previsão de queixa contra a inconstitucionalidade por omissão, instituto que considerava ser da maior importância, sobretudo para a resolução de questões sociais e, em especial, para a garantia de direitos dos trabalhadores. Por sua vez, o professor Pinto Ferreira (BRASIL, 2014a) demonstrou preocupação a respeito da situação de “ilusão constitucional” que marcava, à época, as ordens constitucionais latino-americanas, consistente na ausência de eficácia real das normas programáticas relativas aos direitos sociais e econômicos. Esse quadro de reiterado descumprimento das normas constitucionais demandava, em seu

entendimento, a introdução da ideia de inconstitucionalidade por omissão na ordem jurídica brasileira.

Também em reunião promovida por esta subcomissão, o constituinte Nelton Friedrich afirmou que a criação de instrumentos eficazes para o controle da omissão inconstitucional seria, talvez, “[...] o grande avanço nesta área da nova Constituição, [...] um grande momento, uma grande conquista [...]” (BRASIL, 2014h, p. 222). Nelton Friedrich (BRASIL, 2014a) também se manifestou sobre a matéria durante reunião realizada pela Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, que era a comissão de n. 4. Em tal oportunidade, o deputado relatou a preocupação que havia não somente entre os constituintes, como em toda a sociedade brasileira, quanto à necessidade de instituição de mecanismos de controle, eficácia e guarda da Constituição. Nesse sentido, considerou que a previsão de instrumentos destinados à fiscalização das hipóteses de inconstitucionalidade por omissão constituiria extraordinário avanço, pois esses mecanismos seriam eficazes para diminuir, ou mesmo extinguir, a presença das disposições meramente programáticas no texto constitucional. Ademais, destacou que a necessidade de combater a inconstitucionalidade por omissão foi uma das questões mais pacíficas nos debates e nas decisões realizados pelos membros da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, da qual fora relator. De fato, referida subcomissão, que integrava a comissão de n. 4, contou com a participação do então presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Márcio Thomaz Bastos (BRASIL, 2014g), para quem o País somente teria uma Constituição asseguradora do lançamento das bases de um regime democrático caso fosse instituída uma ação de inconstitucionalidade por omissão, a qual seria capaz de viabilizar a concretização de todas as disposições constitucionais. Em seu entendimento, essa seria uma inovação fundamental para tornar a Constituição operativa e corresponderia, “[...] seguramente, a uma das funções mais importantes d[a] Corte Constitucional.” (BRASIL, 2014g, p. 50).

Também participaram, como convidados, de reuniões desta subcomissão o então Procurador-Geral da República, Sepúlveda Pertence (BRASIL, 2014i, p. 61), de acordo com quem a previsão da inconstitucionalidade por omissão seria “[...] o ponto nuclear de uma reflexão nova sobre o problema da eficácia da Constituição”; e o professor José Afonso da Silva (BRASIL, 2014a), que apresentou sua proposta de criação de instrumento de controle da inconstitucionalidade por omissão, cujo reconhecimento ensejaria a fixação de prazo para que o órgão competente preenchesse a lacuna verificada ou a prolação de sentença normativa pelo tribunal que a declarasse.

Ainda no âmbito desta subcomissão, o constituinte Ruy Nedel (BRASIL, 2014f, p. 23), então filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de centro (LIMA, 2009), ressaltou a importância do instituto em exame para a defesa dos direitos das minorias, tendo afirmado que não via “[...] uma saída para as minorias segregadas, seja o problema de racismo, seja o problema do índio se não tivermos essa figura da inconstitucionalidade por omissão [...]”. Já o constituinte Fausto Fernandes (BRASIL, 2014a), também filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de centro-direita (LIMA, 2009), ressaltou que sua preocupação não era quanto à obtenção de mera declaração da ocorrência de omissão inconstitucional, mas da instituição de dispositivos capazes de resolver o problema constatado.

A matéria também foi objeto de debate durante reuniões promovidas pela Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias, que compunha a Comissão da Ordem Social, de n. 7. A esse respeito, Alceni Guerra (BRASIL, 2014a), que, além de relator desta subcomissão, era filiado ao Partido da Frente Liberal e considerado como de centro-direita (LIMA, 2009), aduziu que a disciplina do tema da inconstitucionalidade por omissão poderia ser o grande avanço propiciado pela Constituição, especialmente quanto à defesa das minorias. Em seu entendimento, o anteprojeto da subcomissão referida seria utópico e imaturo caso não contemplasse a inconstitucionalidade por omissão, prevendo a possibilidade de demissão da autoridade omissa. No mesmo sentido, Ruy Nedel (BRASIL, 2014a) afirmou que se tratava de ideia fantástica, além de defender as possibilidades de o Poder Judiciário fixar prazo para que a omissão fosse sanada e de suprir, por ato próprio, a lacuna inconstitucional. Já Louremberg Nunes Rocha (BRASIL, 2014a), membro da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, a qual, por sua vez, compunha a Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação, de n. 8, classificou a inconstitucionalidade por omissão como problema seríssimo, além de destacar sua relevância relativamente ao direito à educação. Referido constituinte era filiado, à época, ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de centro-direita (LIMA, 2009). Em pronunciamento externado durante reunião da Comissão de Sistematização, o deputado Aluísio Campos (BRASIL, 2014a), filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro e considerado como de centro (LIMA, 2009), sustentou que a Ação de Inconstitucionalidade constituiria a principal e mais ampla garantia não só dos direitos coletivos e sociais, como também dos individuais.

Por fim, em sessão plenária da Assembleia de 1987-1988, a constituinte Irma Passoni (BRASIL, 2014a), filiada ao Partido dos Trabalhadores e classificada como sendo de

esquerda (LIMA, 2009), defendeu o estabelecimento de mecanismos de controle da inconstitucionalidade por omissão como forma de propiciar a participação dos cidadãos no exercício do poder político e de garantir a aplicabilidade dos direitos e garantias fundamentais. Ao justificar sua proposta, a deputada afirmou que a Constituição a ser promulgada não deveria corresponder a um mero retrato da sociedade brasileira tal como estruturada à época, mas lhe cumpriria servir de quadro institucional para a superação do formalismo da tradição liberal verificada no País, em que as liberdades sociais estavam relegadas à condição de simples aspirações ou proclamações ornamentais.

Também em reunião plenária, o senador Ruy Bacelar (BRASIL, 2014a) destacou a necessidade de superar o quadro de omissão inconstitucional que se verificava, especialmente, quanto às normas relacionadas ao direito à educação.

2 ATRIBUIÇÃO DE EFICÁCIA RESTRITA À ADO COMO REFLEXO DA TRADIÇÃO LIBERAL-CONSERVADORA BRASILEIRA

A reconstrução dos debates da constituinte acerca do instituto da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão e da sua criação pela Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 permitem compreender que a eficácia restrita do instituto foi fruto de uma deliberação expressa no âmbito da ANC e que ela representou uma reafirmação da tradição liberal-conservadora do constitucionalismo brasileiro.

Merece destaque, inicialmente, o entusiasmo demonstrado por diversos constituintes a respeito da positivação do instituto em exame. Em diversos pronunciamentos realizados durante reuniões promovidas pelos órgãos da Assembleia, a instituição de instrumentos destinados a combater o problema da inconstitucionalidade por omissão é considerada como sendo, senão o principal, um dos mais importantes avanços a serem propiciados pela promulgação da Constituição que se tinha em perspectiva. Esse entusiasmo era partilhado, notadamente, por constituintes que se manifestaram favoravelmente à atribuição de eficácia mais ampla à decisão que reconhecesse a omissão inconstitucional, a qual, além de simplesmente declarar a lacuna verificada, deveria ser apta a supri-la por si mesma, a veicular proposição normativa a ser examinada pelo órgão omissor ou a fixar prazo para que este tomasse as providências necessárias, sob pena de responsabilização.

A questão dos efeitos a serem produzidos pela ADO foi objeto de extensos e reiterados debates durante os trabalhos desenvolvidos pela Assembleia Constituinte. Não há dúvida, portanto, sobre a decisão que foi efetivamente tomada a respeito dessa questão: os

constituintes optaram, de maneira explícita, pela atribuição de efeitos restritos ao julgamento de procedência do pedido formulado em ação direta por omissão.

Até que essa decisão final fosse tomada, entretanto, a redação conferida ao artigo que viria a disciplinar o instituto sofreu repetidas alterações, ora no sentido da ampliação da eficácia a ser produzida pela ADO e do rol dos legitimados a ajuizá-la, ora no sentido de sua restrição. Não se observa, pois, um desenvolvimento linear ou progressivo em relação a tais questões. Ademais, no âmbito das comissões e subcomissões temáticas que trataram dessas questões, verifica-se que não havia correspondência entre a orientação político-ideológica dos constituintes e o conteúdo das propostas por eles apresentadas ou apoiadas. Em outras palavras, diversas emendas, tanto pela ampliação, quanto pela restrição da eficácia e do rol de legitimados para a ADO, foram apresentadas seja por constituintes de esquerda, seja por constituintes de direita, não havendo, no conjunto de tais fases, variação relevante quanto ao quantitativo e ao conteúdo das emendas apresentadas em razão da orientação político-ideológica de seus autores.

Especificamente quanto à eficácia a ser produzida pela ADO, esse quadro de indistinção também se verifica nas votações dos Anteprojetos da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público e da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; bem como durante as fases iniciais dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Sistematização, somente deixando de ser observado a partir da votação do destaque relativo à Emenda n. 32.434, formulada pelo deputado Bonifácio de Andrada, em que, como visto, houve nítida polarização entre os constituintes de esquerda e de direita

Esse destaque, que teve por objeto emenda de autoria de um dos líderes do “Centrão”, foi votado apenas 8 (oito) dias antes da divulgação do “Manifesto à Nação” de 11 de novembro de 1987 (BRASIL, 1988), data que corresponde, como visto, ao surgimento desse grupo de constituintes. A partir daquele momento, o quadro descrito alterou-se significativamente: o texto destinado a prever a ADO, que vinha sofrendo reiteradas modificações, não se submeteu a nenhuma alteração substancial posteriormente; além disso, as votações pertinentes à eficácia do instituto que se realizaram após a aprovação da Emenda n. 32.434 foram marcadamente polarizadas entre os constituintes de direita e os de esquerda.

Assim, verifica-se que o “Centrão” e, especialmente, o deputado Bonifácio de Andrada desempenharam papel fundamental na aprovação do texto em vigor do artigo 103, § 2º, da Constituição, que confere eficácia restrita à ADO. A formação desse grupo contribuiu decisivamente para que a grande maioria dos constituintes de direita e centro-direita permanecesse alinhada à proposta defendida por um de seus líderes, tornando inviáveis, na

prática, as tentativas isoladas de alteração da eficácia do instituto efetuadas posteriormente. Ressalte-se, aliás, que o “Centrão” e diversas das entidades do empresariado que o apoiava consideravam o controle da omissão inconstitucional e a eficácia plena das disposições constitucionais como pontos essenciais para balizar sua atuação quanto aos trabalhos desenvolvidos pela Constituinte (DREIFUSS, 1989).

Isso não significa, por certo, que o artigo 103, § 2º, da Constituição seja obra exclusiva de constituintes de direita e centro-direita, nem mesmo que o “Centrão” tenha logrado impor aos demais constituintes a aprovação desse dispositivo com o texto que permanece em vigor atualmente. As votações e propostas relatadas na seção anterior revelam que a Emenda n. 32.434, apresentada por Bonifácio de Andrada, e a Emenda n. 2.040, de autoria do “Centrão”, também contaram com o apoio de constituintes de centro, de centro-esquerda e de esquerda, embora não correspondessem à maioria deles. Ademais, desde a primeira votação realizada pelo Plenário da Constituinte, em que o “Centrão” foi derrotado, a ideia de que esse grupo seria capaz de funcionar como “rolo compressor” do empresariado não se concretizou (DREIFUSS, 1989) e seus integrantes perceberam que teriam de deixar de lado sua postura inicial de intransigência e passar a negociar com os demais constituintes (PILATTI, 2008).

De qualquer modo, a decisão tomada pela Assembleia Constituinte no sentido de conferir eficácia restrita à ADO configura-se, nitidamente, como uma vitória de constituintes conservadores e liberais sobre progressistas. Essa conclusão é ratificada pelos debates narrados na seção anterior, marcados pelo embate entre constituintes que defendiam a conservação da tradição jurídica brasileira, a qual seria incompatível com a possibilidade de o Poder Judiciário intervir nas atribuições do Legislativo; e constituintes que sustentavam ser necessário reestruturar o Poder Judiciário e a sociedade brasileira a partir da Constituição, o que justificaria a concessão de eficácia mais ampla à Ação Direta por Omissão, de modo a torná-la um instrumento efetivo de concretização dos direitos fundamentais.

A constatação apresentada por último não gera surpresa. De modo diverso, ela concilia-se com diversas das características que, segundo Roberto Gargarella (2011), marcaram os processos de reforma constitucional ocorridos durante as últimas décadas nos países latino-americanos. De acordo com o diagnóstico apresentado por esse autor, a maioria das nações latino-americanas herdou sua estrutura constitucional de acordos firmados, durante o século XIX, entre forças conservadoras e liberais, as quais, embora divergissem sobre diversas questões, concordaram quanto à criação de ordenamentos políticos excludentes, em que a participação popular no exercício do poder político era dificultada e as decisões

públicas mais importantes cabiam a órgãos que não eram controlados diretamente pela cidadania, aos quais o cidadão comum tinha acesso limitado. O próprio controle de constitucionalidade surgiu, justificou-se e desenvolveu-se, segundo Gargarella (2011), sob a convicção de que a imparcialidade poderia ser melhor reconhecida por um grupo restrito de pessoas ilustradas, sem contato político com a sociedade.

Esse legado liberal-conservador, que, à primeira vista, não limita o exercício do poder constituinte originário, reveste certas concepções da aparência de que integrariam uma espécie de patrimônio institucional comum e indiscutível da humanidade. Isso ocorre, de acordo com Gargarella (2011), com ideias tais como o equilíbrio de Poderes, a organização tripartida dos Poderes e as faculdades de veto cruzadas, as quais são postas fora de discussão, em evidente restrição à “imaginação constitucional”.

Sob a perspectiva resignada de que tais concepções seriam inquestionáveis, as vitórias obtidas pelos progressistas nesses processos de reforma constitucional têm se limitado, em regra, à incorporação formal de novos direitos aos textos constitucionais, o que, no entanto, não tem sido acompanhado de reformas institucionais tendentes a assegurar o exercício desses direitos mediante o fortalecimento da capacidade de intervenção e controle dos cidadãos na política. Sendo assim, apesar de salientar aspectos positivos da positivação constitucional de direitos novos, Gargarella (2011) sustenta que uma reforma progressista de determinada ordem constitucional depende, também, da introdução de alterações profundas no restante da estrutura constitucional que os contemplará, bem como da reestruturação de outras esferas da sociedade que estão em contato com o direito.

As características apontadas por Roberto Gargarella (2011) estão presentes nos debates constituintes relacionados à ADO. À semelhança do que ressaltou o autor, percebe-se que as propostas no sentido de conferir a qualquer interessado ou a determinado conjunto de cidadãos legitimidade para ajuizar a ADO, de modo a torná-la um instrumento do exercício da soberania popular e da defesa das minorias, restaram vencidas, de modo que os mecanismos de controle concentrado de constitucionalidade permanecem, sob a égide da Constituição de 1988, acessíveis a poucas entidades da sociedade civil.

Quanto à eficácia atribuída ao instituto em exame, logrou êxito proposta que se fundamentava, de modo explícito, na tradição jurídica brasileira e na caracterização de determinada competência como sendo uma prerrogativa inerente ao Poder Legislativo, cuja modificação instituiria uma situação política inaceitável e implicaria afronta a um suposto direito de tal órgão (BRASIL, 1988). Como se nota, um modelo específico de separação de Poderes foi concebido como limite a ser observado pelo próprio poder constituinte originário.

Ademais, prevaleceu o argumento de que seria necessário preservar o bom relacionamento entre os Poderes estatais, ainda que em detrimento da concretização dos direitos fundamentais (BRASIL, 1988). Sendo assim, o constituinte de 1987-1988 contemplou extenso rol de direitos fundamentais, mas, ao criar a ADO, supostamente destinada à sua efetivação, limitou a eficácia do instituto de modo a manter praticamente inalterada a estrutura institucional herdada do regime anterior: a edição de lei necessária à regulamentação de determinado dispositivo constitucional permanece dependente, em regra, do exercício do poder de iniciativa pela autoridade competente para deflagrar o processo legislativo, bem como da aprovação das duas Casas do Congresso Nacional e da sanção presidencial.

Entretanto, ao menos uma das conclusões constantes do diagnóstico apresentado por Gargarella (2011) não é confirmada no caso específico do processo de criação da ADO, o que, evidentemente, não é suficiente para refutar seu acerto em relação aos demais institutos previstos pela Constituição brasileira. Trata-se da afirmação de que as forças progressistas foram coniventes com a manutenção do *status quo* institucional, tendo se limitado, em sua participação nos processos de reforma constitucional, a propor a inclusão de um maior número de direitos nos textos constitucionais. Com efeito, embora não tenham logrado êxito, a análise dos debates referentes à votação do Destaque n. 1.705, realizada pelo Plenário da Constituinte, mostra claramente que diversos constituintes de esquerda defenderam, enfaticamente, a necessidade de reestruturação do Poder Judiciário e da sociedade brasileira, ao invés de mudanças pontuais no elenco de direitos fundamentais positivados, de modo a assegurar sua observância efetiva³.

CONCLUSÃO

Sob a inspiração da Constituição portuguesa de 1976, os membros da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 decidiram positivizar, no ordenamento jurídico brasileiro, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. Esse instituto deveria servir para concretizar as normas constitucionais cujo exercício depende da atuação positiva do Estado, a exemplo dos direitos fundamentais de caráter social e econômico, submetidos a um quadro de reiterado descumprimento sob as ordens constitucionais anteriores a 1988.

Não obstante o entusiasmo partilhado por diversos constituintes a respeito da criação da ADO, por vezes considerada como um dos principais avanços a serem propiciados pela Constituição que se tinha em perspectiva, a maioria dos membros da Constituinte optou, ao

final, pela atribuição de eficácia restrita ao instituto, em acolhimento a proposta formulada pelo deputado Bonifácio de Andrada, que era um dos líderes do grupo liberal-conservador de constituintes conhecido como “Centrão”.

A decisão de limitar a eficácia da ADO à mera cientificação do órgão estatal omissa, embora não possa ser atribuída, com exclusividade, a constituintes de direita e centro-direita ou ao poder de influência exercido pelos componentes do “Centrão”, apresenta-se como nítida vitória de constituintes conservadores e liberais sobre progressistas. Trata-se, ademais, de reflexo da tradição liberal-conservadora herdada do século XIX pelo constitucionalismo brasileiro, a qual reveste determinadas concepções, tais como a tripartição e o equilíbrio de Poderes, da aparência de que seriam inquestionáveis, a fim de impedir que a positivação de direitos no texto constitucional seja acompanhada por reformas institucionais tendentes a assegurar sua efetividade.

* Advogado da União. Coordenador-Geral da Coordenação-Geral de Ações Relevantes da Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União. Pós-graduado em Direito Constitucional pela UNISUL e em Direitos Humanos, Teoria e Filosofia do Direito pela PUC-MG. Mestrando em Direito pela UnB. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Política e Direito da UnB.

** Professor da UnB. Mestre e doutor em Direito pela UnB. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Política e Direito da UnB.

¹ Deve-se salientar que a fonte consultada apresenta dados conflitantes acerca da votação relatada. Ao mesmo tempo que informa a existência de 34 (trinta e quatro) votos contrários à Emenda n. 265 e 23 (vinte e três) votos favoráveis, o documento contém a descrição nominal dos constituintes que participaram da votação, da qual se extrai a existência de 32 (trinta e dois) votos contrários e 27 (vinte e sete) votos favoráveis à emenda referida.

² Saliente-se, novamente, que a fonte consultada apresenta dados conflitantes acerca da votação referida. Ao mesmo tempo que informa a existência de 130 (cento e trinta) votos favoráveis ao Destaque n. 1.705, o documento contém a descrição nominal dos constituintes que participaram da votação, da qual se extrai a existência de 131 (cento e trinta e um) votos favoráveis ao destaque mencionado.

³ Isso se pode depreender, especialmente, dos debates que precederam a votação do Destaque n. 1.705, realizada pelo Plenário da Constituinte, relatados na seção anterior.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso em: 05 mar. 2014a.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-119.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014b.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014c.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto do Relator da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-101.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014d.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Anteprojeto do Relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-114.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014e.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Ata de votação do Projeto de Constituição do Senhor Relator Bernardo Cabral. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**, Brasília, 27 jan. 1988. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup171Canc27jan1988VolumeI-II.pdf#page=>>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 5ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, realizada em 29 de abril de 1987**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/4c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20GARANTIA%20DA%20CONSTITUIÇÃO,%20REFORMAS%20E%20EMENDAS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014f.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 8ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, realizada em 06 de maio de 1987**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/4c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20GARANTIA%20DA%20CONSTITUIÇÃO,%20REFORMAS%20E%20EMENDAS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014g.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 9ª Reunião Extraordinária da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, realizada em 23 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/3c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DO%20PODER%20JUDICIÁRIO.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014h.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 9ª Reunião Ordinária da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, realizada em 07 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/4c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DE%20GARANTIA%20DA%20CONSTITUIÇÃO,%20REFORMAS%20E%20EMENDAS.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014i.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Ata da 26ª Reunião da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, realizada em 23 de maio de 1987.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituante/1c%20-%20SUBCOMISSÃO%20DA%20NACIONALIDADE,%20DOS%20DIREITOS%20POLÍTICO S,%20.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014j.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Emendas oferecidas à Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-100.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014k.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Emendas oferecidas em Plenário ao Projeto de Constituição.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-229.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014l.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Emendas oferecidas em Plenário ao Substitutivo do Relator.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-239.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014m.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Primeiro Substitutivo do Relator ao Projeto de Constituição.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-235.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014n.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Processo Constituinte.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente>. Acesso em: 05 mar. 2014o.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-251.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014p.

BRASIL. Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Segundo Substitutivo do Relator ao Projeto de Constituição**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-242.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014q.

BRASIL. Comissão Provisória de Estudos Constitucionais. Anteprojeto Constitucional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 set. 1986a. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Exposição de Motivos. Sugestões sobre o tratamento constitucional do Poder Judiciário pela futura Assembléia Nacional Constituinte. **Diário da Justiça**, Brasília, 14 jul. 1986b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastaSTF/Curiosidades/1986_jul_14.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Mandado de Injunção n. 107. Natureza e a eficácia do Mandado de Injunção. **Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, v. 133, p. 11-60, jul./set. 1990.

BREWER-CARÍAS Allan R. **Constitutional Courts as positive legislators: a comparative law study**. New York: Cambridge University Press, 2011.

“CENTRO” consegue 314 assinaturas para mudar regimento. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 nov. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/152809/Nov_87%20-%200824.pdf?sequence=3>. Acesso em: 05 mar. 2014.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009.

DREIFUSS, René Armand. **O jogo da direita: na Nova República**. Petrópolis: Vozes, 1989.

GARGARELLA, Roberto. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina. IN: GARAVITO, César Rodríguez (Coord.). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011, p. 87-108.

LIMA, Luziano Pereira Mendes de. **A atuação da esquerda no processo constituinte: 1986-1988**. Brasília: Edições Câmara, 2009.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: o Estado e os sistemas constitucionais**. 6. ed. rev. e actual. Coimbra: Coimbra Editora, 1997. v. 1.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **Fontes de informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte de 1987**: quais são, onde buscá-las e como usá-las. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1993.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988**: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio e Lumen Juris, 2008.

PORTUGAL. Constituição (1976). Lei Constitucional n. 1, de 30 de setembro de 1982. Primeira Revisão da Constituição. **Diário da República**, Brasília, 30 set. 1982. Disponível em: <<http://dre.pt/pdfgratis/1982/09/22700.PDF>>. Acesso em: 05 mar. 2014.

PROJETO do ‘Centrão’ é entregue por Daso a Ulysses com 319 assinaturas. **O Globo**, Rio de Janeiro, 11 nov. 1987. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/133926/Nov_87%20-%200499.pdf?sequence=3>. Acesso em: 05 mar. 2014.

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro**: evolução institucional. São Paulo: Malheiros, 2011.