

A DOUTRINA CONSTITUCIONAL E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO GARANTIA DA CIDADANIA – NECESSIDADE DE DESENVOLVIMENTO DE NOVAS TÉCNICAS DE DECISÃO: POSSIBILIDADE DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM A PRONÚNCIA DE NULIDADE NO DIREITO BRASILEIRO *

Gilmar Ferreira Mendes

Procurador da República

Mesre em Direito pela Universidade de Brasília

Doutor em Direito pela Universidade

SUMÁRIO

1. Introdução **2. Os direitos Fundamentais na ordem constitucional** **2.1 Considerações Preliminares** **2.2 Os Direitos Fundamentais enquanto Direitos de Defesa** **2.2.1 Considerações Preliminares** **2.2.2 Os limites dos limites (Schranken-Schranken)** **a. O princípio da proteção do núcleo essencial** **b. princípio da clareza e determinação das normas restritivas** **c. A proibição de restrições casuísticas** **d. O Princípio da Proporcionalidade (razoabilidade) ou da Proibição de Excesso** **2.3 Os Direitos Fundamentais enquanto garantias positivas do exercício das liberdades** **2.3.1 Direitos Fundamentais como normas de proteção de institutos jurídicos** **2.3.2 Direitos Fundamentais enquanto direitos a prestações positivas** **2.3.3 Direito à organização e ao procedimento** **2.3.4 Os direitos de Igualdade: a hipótese de exclusão de**

* Texto básico de conferência proferida no Congresso Luso-Brasileiro de Direito Constitucional – Belo Horizonte 30.11 - 04.12.1992.

benefício incompatível com o princípio da igualdade 3. A Tutela dos Direitos Fundamentais e as Técnicas de Decisão no Juízo de Constitucionalidade 3.1 Considerações Preliminares 3.2 A Exclusão de benefício incomparável com o princípio da isonomia 3.2 A omissão legislativa 3.3 Conseqüências jurídicas da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade 4. Reflexões sobre o desenvolvimento da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade no direito brasileiro 4.1 Considerações Preliminares 4.2 Suspensão de aplicação da lei inconstitucional 4.3 Aplicação da lei inconstitucional 4.4 Omissão legislativa e o controle abstrato de normas

ABREVIATURAS

AöR — Archiv des öffentlichen Rechts

Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen — BVerfGE (Decisões do Tribunal Constitucional alemão) – O primeiro número refere-se ao volume; o segundo, às páginas.

AöR — Archiv des öffentlichen Rechts

BayVBl. — Bayerische Verwaltungsblatt

BGBI. — Bundesgesetzblatt

DöV — Die öffentliche Verwaltung

DVBl. — Deutsches Verwaltungsblatt

EUGrZ — Europäische Grundrechtszeitschrift

FamRZ — Familienrechtszeitschrift

NJW — Neue Juristische Wochenschrift

JZ — Juristenzeitung

VVDStRL — Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer.

1 INTRODUÇÃO

Não são poucos os desafios a que está submetida a doutrina constitucional hodierna. Se, como afirma Kriele, cada geração desenvolve sua própria Teoria do Estado, é certo que a moderna doutrina constitucional está às voltas com o problema relativo ao desenvolvimento de instituições que, de um lado, consigam impor o interesse público em face das poderosíssimas organizações privadas como sindicatos, associações e conglomerados econômicos,

e, de outro, logrem assegurar um regime democrático e de liberdades¹ na acepção mais ampla, que tenha como baldrame a própria concepção de dignidade humana².

A experiência histórica de diferentes países parece confirmar que os eventuais detentores de poder, inclusive o legislador, não são infalíveis e sucumbem, não raras vezes, à tentação do abuso de poder e da perversão ideológica³. É por isso que, tal como apontado por Peter Schneider, o Estado de Direito caracteriza-se, ao contrário de um sistema ditatorial, pela admissão de que o Estado também pratica ilícitos (*“Annahme der prinzipiellen Möglichkeit des staatlichen Unrechts”*)⁴.

É exatamente essa experiência que legitima o desenvolvimento e a consolidação, em diferentes sistemas jurídicos, de institutos como o direito à proteção judiciária e o controle de institutos como o direito à proteção judiciária e o controle de constitucionalidade das leis⁵. Não são poucas as ordens constitucionais que procuram gravar essas instituições com as cláusulas ou garantias de eternidade (*Ewigkeitsgarantien*), colocando-se a salvo de eventual revisão constitucional.

Tal como amplamente acentuado na doutrina e sistematizado, dentre outros, por Kelsen⁶, Loewenstein⁷ e Hesse⁸, não basta que a Constituição consagre garantias essenciais para a consolidação de um sistema democrático, no qual os direitos fundamentais sejam, efetivamente, respeitados. Faz-se mister que ela logre concretizar sua pretensão de eficácia. Não parece haver dúvida de que, a despeito dos elementos culturais e históricos que acabam por conferir especificidades a diferentes sistemas jurídicos, é certo que a falta de mecanismo de controle de normas retira muito da força normativa ou

1 Kriele, Martin, *Einführung in die Staatslehre*, 2ª edição, 1981, Reinbeck bei Hamburg, p. 14.

2 Klein, Hans, H., *Die Grundrechte im demokratischen Staat*, 1972, p. 60.

3 Cf., a propósito, Denninger, Erhard, *Staatsrecht*, Reinbeck bei Hamburg, 1973, p. 24.

4 *Apud* Denninger, *Staatsrecht*, p. 24.

5 Cf., sobre o assunto, Denninger, *Staatsrecht*, cit., p. 24.

6 Cf. Kelsen, Hans, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, *VVDStRL*, 1929, 5, p. 30 s.

7 Cf. a classificação das Constituições desenvolvida por Loewenstein: Constituição normativa (que realmente vige); Constituição semântica (que se destina consolidar o poder fático dos grupos dominantes) e a Constituição nominal (que, embora juridicamente válida, não logra reger o processo político) (in: *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1976, p. 216-222; *Sobre o assunto*, Ver, também, Bryde, Brun-Otto, *Verfassungsentwicklung*, p. 27 s.

8 Cf. Hesse, Konrad, *A Força Normativa da Constituição*, trad. Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre, 1991.

vinculante da Constituição⁹. Kelsen chega mesmo a afirmar que tais Constituições não dispõem de força vinculante, uma vez que qualquer ato normativo secundário pode afastar a sua aplicação tópica ou genericamente¹⁰.

Não se pode negar, ademais, que a falta de um mecanismo de controle de constitucionalidade pode ser fatal para os direitos e garantias fundamentais, que ficariam, de fato, à mercê da vontade do legislador. É, **exatamente**, a proteção judicial e o controle de constitucionalidade que outorgam efetividade a essas garantias¹¹.

E este parece ser o ponto central de nossas reflexões, resumido na feliz síntese de Erhard Denninger:

“A forma pela qual a jurisdição constitucional utiliza a competência que lhe foi conferida é essencial para o desenvolvimento da “Constituição vivida” (gelebte Verfassung), da “Constituição real” (reale Verfassung), sobretudo para a efetiva concretização dos direitos da cidadania. A efetividade da proteção dos direitos fundamentais para as minorias socialmente discriminadas e grupos não-privilegiados depende em última instância da atuação do Poder Judiciário”¹².

Esse relevante papel dos órgãos da jurisdição constitucional no mundo hodierno está a desafiar a criatividade do jurista com o propósito de desenvolver técnicas de decisão adequadas a promover a concretização da vontade constitucional.

É de suma importância que o controle de constitucionalidade não se limite a uma aferição formal, mas que possa, igualmente, investigar eventual excesso por parte do legislador, tal como já reconhecido amplamente no direito tedesco (Verhältnismässigkeitsprinzip: Princípio da Proporcionalidade) e positivado no art. 18. II, da Constituição de Portugal.

Há muito vem a doutrina ressaltando as limitações da simples pronúncia da nulidade ou da mera cassação da lei para solver todos os problemas relacionados à inconstitucionalidade¹³. Não são poucos os que apontam a in-

⁹ Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 5, 1929, p. 30 (78).

¹⁰ Kelsen, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL 5, 1929, p. 30 (78).

¹¹ Cf., a propósito, recente artigo de Guido Calabresi, *Antidiscrimination and Constitutional Accountability*, in: *Harvard Law Review*, vol. 105, novembro 1991, p. 80 (81); Ver, também, Hesse, *Grundzüge*, cit., p. 137.

¹² Denninger, *Staatsrecht*, Reinbeck bei Hamburg, 1973, p. 27 (28).

¹³ Acentue-se que a preocupação com as consequências jurídicas das decisões proferidas no juízo de constitucionalidade já se mostrava presente na literatura jurídica da época de Weimar. Assim, sustentava Triepel, no conhecido **Referat** sobre “a natureza e desen-

suficiência ou a inadequação da declaração de nulidade da lei para superar algumas situações de inconstitucionalidade, sobretudo no âmbito do princípio da isonomia e da chamada inconstitucionalidade por omissão¹⁴. Esse problema revela-se tanto mais sério se se considera que, satisfeitas as principais exigências constitucionais dirigidas ao legislador, passará a assumir relevo a chamada **omissão parcial**, decorrente da execução defeituosa de dever constitucional de legislar.

Portanto, a diferença entre a inconstitucionalidade decorrente de uma atuação legislativa e a inconstitucionalidade por omissão é bem mais tênue do que imaginou o constituinte brasileiro de 1988.

volvimento da jurisdição constitucional”, que, quanto mais políticas fossem as questões submetidas à jurisdição constitucional, tanto mais adequada pareceria a adoção de um processo judicial totalmente diferenciado dos processos ordinários (Triepel, Heinrich, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL, Vol. 5 (1929), p. 26). “Quanto menos se cogitar, nesse processo, de ação (...) de condenação, de cassação de atos estatais – dizia Triepel – mais facilmente poderão ser resolvidas, sob a forma judicial, as questões políticas, que são, igualmente, questões jurídicas” (*Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, VVDStRL, Vol. 5 (1992), p. 26. Quase simultaneamente esforçava-se Walter Jellinek para reduzir o conteúdo normativo do art. 13, parágrafo 2º, da Constituição de Weimar, afirmando que o **Reichsgericht** somente poderia conhecer de uma argüição de inconstitucionalidade, no processo de controle abstrato de normas estaduais, se a declaração de nulidade da lei estadual se mostrasse apta a resolver a controvérsia (Jellinek, Walter, *Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder*, Leipzig e Berlim, 3. ed., 1927, p. 27; Cf. também Flad, Wolfgang, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Bundesrechtsexekution*, Heidelberg, 1929, p. 38. Esse seria o caso se, v.g., a norma declarada inconstitucional pudesse ser substituída por outra norma de clareza inquestionável. Ao contrário, não deveria ser declarada a inconstitucionalidade se pudesse advir uma lacuna a ser colmatada pelo legislador estadual. Assim, o *Reichsgericht* estaria impedido de declarar, na sua opinião, a inconstitucionalidade de uma lei estadual disciplinadora do processo eleitoral que se afigurasse incompatível com o princípio da proporcionalidade fixado no art. 17 da Constituição, pois “teria como conseqüência o caos, o Estado não disporia de uma lei eleitoral” (Jellinek, Walter, *Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder*, 1927, p. 27). Sobre o assunto, cf. nosso “Apelo ao Legislador – *Applentscheidung* – na jurisprudência da Corte Constitucional Alemã”, in: *Arquivos, Ministério da Justiça*, n. 179 (1992), p. 80 s.

14 Cf., sobre o assunto, Maurer, *Zur Verfassungswidriekklärung*, in *Festschrift für Werner Weber*, p. 345 (368). Não obstante o hercúleo esforço da doutrina e da jurisprudência, muitas questões sobre a omissão inconstitucional continuam em aberto, ou parecem não ter encontrado, ainda, uma resposta adequada. Sem querer arriscar uma profecia, pode-se afirmar, com certa margem de segurança, que elas hão de continuar sem uma resposta satisfatória ainda por algum tempo! Esse estado de incerteza decorre, em parte, do desenvolvimento relativamente recente de uma “**Teoria da omissão inconstitucional**”. Aqueles que quiserem aprofundar no exame do tema perceberão que o seu estudo sistemático constituía, até muito pouco tempo, monopólio da dogmática constitucional alemã. Esse aspecto contribuiu, sem dúvida, para que a questão fosse tratada, inicialmente, como quase uma **excentricidade** do modelo constitucional desenvolvido a partir da promulgação da Lei Fundamental de Bonn. Observe-se que o reconhecimento da in-

2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA ORDEM CONSTITUCIONAL

2.1 Considerações Preliminares

A Constituição brasileira de 1988, tal como já consagrado na Lei Fundamental de Bonn (1949), na Constituição portuguesa (1976) e na Constituição espanhola (1978), outorgou significado especial aos direitos fundamentais, passando inclusive a contemplá-los já no seu capítulo inicial. Tal como os textos constitucionais referidos, a Constituição de 1988 confere eficácia vinculante imediata aos direitos fundamentais (CF, art. 5º, § 1º). Tal como verificado nos textos constitucionais acima mencionados (Lei Fundamental, art. 79, parágrafo 3; Constituição portuguesa, art. 288), a Constituição de 1988 gravou esses direitos fundamentais com a **cláusula de imutabilidade** ou com a **garantia de eternidade** permitindo, assim, que eventual emenda constitucional tendente a abolir determinado direito tenha a sua inconstitucionalidade declarada pelo Poder Judiciário.

Para que possamos analisar o significado do controle de constitucionalidade enquanto garantia dos direitos fundamentais¹⁵, faz-se mister que consideremos, em suas linhas gerais, o significado e a estrutura desses direitos na ordem constitucional.

Os direitos fundamentais são, a um só tempo, direitos objetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva. Enquanto direitos subjetivos, os direitos fundamentais outorgam aos titulares a possibilidade de impor os seus interesses em face dos órgãos obrigados¹⁶. Na sua dimensão como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais – tanto aqueles que não asseguram, primariamente, um direito

constitucionalidade por omissão configura fenômeno relativamente recente, também na dogmática jurídica alemã. Em 1911, ressaltava Kelsen que a configuração de um dever do Estado de editar determinada lei afigurava-se inadmissível (Hauptprobleme de Staatsrechtslehre, 1911, p. 410). Anteriormente, reconhecera Georg Jellinek que a impossibilidade de formular pretensão em face do legislador constituía *communis opinio* (System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1905, p. 80, nota). Sob o império da Constituição de Weimar (1919) negava-se, igualmente, a possibilidade de se formular qualquer pretensão contra o legislador. Esse entendimento assentava-se, de outro, na convicção de que o legislador somente atuava no interesse da coletividade (Richard Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1932, t. II, p. 608 s.; Felix Genzmer, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1932, t. II, p. 506 s).

¹⁵ Cf., a propósito, Hesse, Grundzüge, p. 137.

¹⁶ Hesse, Grundzüge, cit., p. 112; Krebs, Walter, Freiheitsschutz durch Grundrechte, in: JURA 1988, p. 617 (619).

subjetivo, quanto aqueles outros, concebidos como garantias individuais – formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito democrático.

É verdade consabida, desde que Jellinek desenvolveu a sua **Teoria dos quatro “Status”**¹⁷, que os direitos fundamentais cumprem diferentes funções na ordem jurídica.

Na sua concepção tradicional, os direitos fundamentais são **direitos de defesa** (*Abwehrrechte*), destinados a proteger determinadas posições subjetivas contra a intervenção do Poder Público, seja pelo (a) não-impedimento da prática de determinado ato, seja pela (b) não-intervenção em situações subjetivas ou pela não-eliminação de posições jurídicas¹⁸.

Nessa dimensão, os direitos fundamentais contêm disposições definidoras de uma competência negativa do Poder Público (*negative Kompetenzbestimmung*), que fica obrigado, assim, a respeitar o núcleo de liberdade constitucionalmente assegurado¹⁹.

Outras normas consagram direitos a **prestações de índole positiva** (*Leistungsrechte*), que tanto podem referir-se a **prestações fáticas de índole positiva** (*faktische positive Handlungen*), quanto **prestações normativas de índole positiva** (*normative Handlungen*)²⁰.

2.2 Os direitos Fundamentais enquanto Direitos de Defesa

2.2.1 Considerações Preliminares

Como observado, enquanto **direitos de defesa**, os direitos fundamentais asseguram a esfera de liberdade individual contra interferências ilegítimas do Poder Público, provenham elas do Executivo, do Legislativo ou, **mesmo**, do Judiciário. Se o Estado viola esse princípio, então dispõe o indivíduo da correspondente pretensão que pode consistir, fundamentalmente, em uma:

- (1) pretensão de abstenção (*Unterlassungsanspruch*)
- (2) pretensão de revogação (*Aufhebungsanspruch*), ou, ainda, em uma
- (3) pretensão de anulação (*Beseitigungsanspruch*)²¹.

17 Jellinek, G., *Sistema dei Diritti Pubblici Subiettivi*, trad. ital., Milão, 1912, p. 224. Sobre a crítica da Teoria de Jellinek, Cf. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, 1986, p. 243 s.

18 Cf. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, cit., p. 174; Ver., também, Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1991, p. 548.

19 Cf., Hesse, *Grundzüge*, cit., p. 118.

20 Alexy, *Theorie de Grundrechte*, 1988, p. 179; Ver., também, Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 549.

21 Cf. Battis/Gusy, *Einführung in das Staatsrecht*, 3ª edição, Heidelberg, 1991, p. 330.

Embora não haja mais lugar para dúvida quanto ao efeito vinculante dos direitos fundamentais em relação ao legislador, as normas disciplinadoras dessas situações remetem, não raras vezes, à lei, que poderá, assim, estabelecer restrições ao **âmbito de proteção** desses direitos.

Tem-se simples reserva legal ou simples restrição legal (*einfacher Gesetzesvorbehalt*), quando a norma constitucional limita-se a reclamar que eventual restrição seja prevista em lei. É o que se verifica. v.g., no que concerne à proteção aos locais de culto e a suas liturgias (art. 5º, VI).

Diversamente, tem-se uma **reserva legal ou restrição legal qualificada** (*qualifizierter Gesetzesvorbehalt*), quando a Constituição não se limita a exigir que eventual restrição ao âmbito de proteção de determinado direito seja prevista em lei, estabelecendo, também, as condições especiais, os fins a serem perseguidos e os meios a serem utilizados (Ver: CF, art. 5º, XIII – liberdade de exercício profissional CF, art. 5º, XII – sigilo de correspondência)²².

2.2.2 Os limites dos limites (*Schranken-Schranken*)

Da análise dos direitos fundamentais pode-se extrair a conclusão errônea de que direitos, liberdades, poderes, garantias são passíveis de ilimitada limitação ou restrição. É preciso não perder de vista, porém, que tais **restrições são limitadas**. Cogita-se aqui dos chamados limites imanes ou **limites dos limites** (*Schranken-Schranken*), que balizam a ação do legislador quando restringe direitos fundamentais²³. Esses **limites**, que decorrem da própria Constituição, referem-se tanto à necessidade de proteção de um **núcleo essencial** (*Wesensgehalt*) do direito fundamental, quanto à clareza, determinação, generalidade e proporcionalidade das restrições impostas²⁴.

a. O princípio da proteção do núcleo essencial

Alguns ordenamentos constitucionais consagram a expressa proteção do **núcleo essencial**, como se lê no art. 19, II da Lei Fundamental alemã de 1949 e na Constituição Portuguesa de 1976 (art. 18, III). Cuida-se, talvez, de preocupação exagerada do constituinte²⁵, pois é fácil ver que a proteção do

22 Cf, sobre o assunto, dentre outros, Pieroth e Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, p. 68.

23 Alexy, Theorie der Grundrechte, 1988, p. 267; Pieroth e Schlink, Grundrechte – Staatsrechte II, Heidelberg, 1988, p. 72; Canotilho, Direito Constitucional, Coimbra, 1991, p. 618 (622s)

24 Pieroth e Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 72; Canotilho, Direito Constitucional, Coimbra, 1991 p. 622 s.

25 A explicitação desse princípio no direito constitucional alemão explica-se por razões de índole histórica. Como se sabe, a Constituição de Weimar era dotada de um catálogo de direitos fundamentais. Esses direitos foram transformados em maculatura com as práticas desenvolvidas pelo regime nazista.

núcleo essencial dos direitos fundamentais deriva da supremacia da Constituição e do significado dos direitos fundamentais na estrutura constitucional dos países dotados de Constituições rígidas²⁶. Se se admitisse que a lei poderia restringir ilimitadamente direitos fundamentais, ter-se-ia a completa supressão do efeito vinculante desses direitos em relação ao legislador.

De ressaltar, porém, que, enquanto princípio expressamente consagrado na Constituição²⁷ ou enquanto postulado constitucional imanente²⁸, o **princípio da proteção do núcleo essencial** (*Wesensgehaltsgarantie*) destina-se a evitar o esvaziamento do conteúdo do direito fundamental mediante estabelecimento de restrições descabidas, desmesuradas ou desproporcionais²⁹.

b. princípio da clareza e determinação das normas restritivas

O princípio da segurança jurídica, elemento fundamental do Estado de Direito, exige que as normas restritivas sejam dotadas de clareza e precisão, permitindo que o eventual atingido possa identificar a nova situação jurídica e as conseqüências que dela decorrem. Portanto, clareza e determinação significam cognoscibilidade dos propósitos do legislador³⁰.

c. a proibição de restrições casuísticas

Outra limitação implícita que há de ser observada diz respeito à proibição de leis restritivas de conteúdo casuístico ou discriminatório. Em outros termos, as restrições aos direitos fundamentais devem ser estabelecidas por leis que atendam aos requisitos da generalidade e da abstração, evitando, assim, tanto a violação do princípio da igualdade material, quanto a possibilidade de que, através de leis individuais e concretas, o legislador acabe por editar autênticos atos administrativos³¹.

26 Cf., sobre o assunto Cooley, *Constitutional Limitations*, p. 209. "... Nor, where fundamental rights are declared by the constitutions, is it necessary at the same time to prohibit the legislature, in express terms, from taking them away. The declaration is itself a prohibition, and is inserted in the constitution for the express purpose of operating as restriction upon legislative power". Ver, também, Rp. n. 930, Relator: Ministro Rodrigues Alckmin, transcrito in Rp 1054, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 110, çp. 937 (962).

27 Lei Fundamental de Bonn, art. 19, II; Constituição portuguesa de 1967, art. 18, II.

28 Nesse sentido é a doutrina constitucional americana (Cf. Cooley, *Constitutional Limitations*, p. 209). Dessa orientação parece compartilhar também a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Cf. Rp. n. 930, Relator: Ministro Rodrigues Alckmin, transcrito in Rp 1054, Relator Ministro Moreira Alves, RTJ 110, p. 937 (962)).

29 Hesse, *Grundzüge*, p. 134.

30 Cf., sobre o assunto, Degenhart, Christoph, *Staatsrecht I*, Heidelberg, 1987, p. 102.

31 Pieroth e Schlink, *Grundrechte – Staatsrecht II*, Heidelberg, 1988, p. 78; Canotilho, *Direito Constitucional*, Coimbra, 1991, p. 626.

Diferentemente das ordens constitucionais alemã (LF, art. 19, I) e portuguesa (Constituição, art. 18, III), a Constituição brasileira não contempla expressamente a proibição de lei casuística no seu texto. Isto não significa, todavia, que tal princípio não tenha aplicação entre nós. Como amplamente admitido na doutrina, tal princípio deriva do postulado material da igualdade, que veda qualquer tratamento discriminatório ou arbitrário³².

Resta evidente, assim, que a elaboração de normas restritivas de caráter casuístico afronta, de plano, o princípio da isonomia. É de observar-se, outrossim, que tal proibição traduz uma exigência do Estado de Direito democrático, que se não compatibiliza com a prática de atos discriminatórios ou arbitrários. Nesse sentido, é inexcusável o magistério de Pontes de Miranda nos seus comentários aos art. 153, § 2 da Constituição de 1967/69:

“Nos Estados contemporâneos não democratizados, a segurança de que as regras jurídicas emanam de certa fonte, com a observância de pressupostos formais, muito serve à liberdade, sem, contudo, bastar-lhe. Não é aqui o lugar para mostrarmos como se obtém tal assecuração completa da liberdade, pela convergência de três caminhos humanos (democracia, liberdade, igualdade) (...) O art. 153, § 2º contém em si um dos exemplos: se o Estado é democrático, a proposição, que se acha no art. 153, § 2º, é como se dissesse “Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de regra jurídica emanada dos representantes do povo (democracia, arts. 27-59), formalmente igual para todos (igualdade, art. 153, § 1º)”³³.

Se não há dúvida de que, também entre nós, revela-se inadmissível a adoção de leis singulares, individuais ou pessoais com objetivo de restringir direitos, cumpre explicitar as características dessas leis. Segundo Canotilho, lei individual restritiva inconstitucional é toda lei que:

- imponha restrições aos direitos, liberdades e garantias de uma pessoa ou de várias pessoas determinadas;
- imponha restrições a uma pessoa ou a um círculo de pessoas que, embora não determinadas, podem ser **determináveis** através de conformação intrínseca da lei e tendo em conta o momento de sua entrada em vigor³⁴.

³² Cf., sobre o assunto, Canotilho, J. J. Gomes, *Direito Constitucional*, 5ª edição, Coimbra, 1991, p. 625-626; Herzog, in: Maunz-Dürig, dentre outros, *Grundgesetz – Kommentar zu Art. 19, I, n. 9*.

³³ Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967/69*, tomo V, p. 2-3.

³⁴ Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 626.

O notável publicista português acentua que o critério fundamental para a identificação de uma lei individual restritiva não é a sua formulação ou o seu enunciado lingüístico, mas o seu conteúdo e respectivos efeitos. Daí reconhecer a possibilidade de leis individuais camufladas, isto é, de leis que, formalmente, contêm uma normação geral e abstrata, mas que, materialmente, segundo o conteúdo e efeitos, dirigem-se, efetivamente, a um círculo determinado ou determinável de pessoas³⁵.

Não parece ser outra a orientação da doutrina tedesca. A técnica de formulação da lei não é decisiva para a identificação da lei restritiva individual ou casuística. Decisiva é a consequência fática (*tatsächliche Wirkung*) da lei no momento de sua entrada em vigor³⁶.

d. O Princípio da Proporcionalidade (razoabilidade) ou da Proibição de Excesso

Não basta, todavia, verificar se as restrições estabelecidas foram baixadas com observância dos requisitos formais previstos na Constituição. Cumpre indagar, também, se as condições impostas pelo legislador não se revelariam incompatíveis com o **princípio da razoabilidade** ou da **proporcionalidade** (adequação, necessidade, razoabilidade)³⁷.

Embora a doutrina constitucional brasileira não tenha logrado emprestar um tratamento mais sistemático à matéria, a questão da razoabilidade das leis restritivas tem assumido relevância na aferição da constitucionalidade de algumas leis³⁸.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de ressaltar a importância do princípio da proporcionalidade no controle das leis restritivas, tal como se depreende da seguinte passagem de votos proferido pelo Ministro Rodrigues Alckmin, na Rp. n. 930:

“Ainda no tocante a essas condições de capacidade, não as pode estabelecer o legislador ordinário, em seu poder de polícia das profissões, sem atender ao critério da razoabilidade, cabendo ao Poder Judiciário

35 Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 626.

36 Hergoz, in: Maunz-Dürig, dentre outros, *Grundgesetz, Kommentar zu Art. 19, I, n. 36*.

37 A Constituição Portuguesa, de 1967, consagrou, expressamente, no art. 18, II, o princípio da proibição de excesso.

38 Cf., sobre o assunto, Mendes, Gilmar, Ferreira, *Controle de Constitucionalidade*, São Paulo, 1990, p. 47 s., Ver, também, Castro, Carlos Roberto Siqueira de, *O Devido Processo Legal e a Razoabilidade das Leis na nova Constituição*, Rio de Janeiro, 1989, p. 368 s.

apreciar se as restrições são adequadas e justificadas pelo interesse público, para julgá-las legítimas ou não”³⁹.

Embora a questão em apreço se restringisse à liberdade de exercício profissional, parece certo que o juízo desenvolvido mostra-se, aplicável a qualquer providência legislativa destinada a restringir direitos. O reconhecimento da competência do Poder Judiciário para “apreciar se as restrições são adequadas e justificadas pelo interesse público” demonstra a necessidade de, muitas vezes, proceder-se, no controle de normas, ao confronto da “lei consigo mesma”⁴⁰, tendo em vista os fins constitucionalmente perseguidos.

Por outro lado, deve-se acentuar que a argumentação desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal não deixa dúvida de que, na espécie, a legitimidade dessas medidas restritivas há de ser aferida no contexto de uma relação meio-fim (*Zweck-Mittel Zusammenhang*)⁴¹, devendo ser pronunciada a inconstitucionalidade da lei que contenha limitações inadequadas, desnecessárias ou desproporcionais (não-razoáveis). Trata-se, à evidência, de aplicação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no juízo da constitucionalidade.

A doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada (**reserva legal**), mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o **princípio da proporcionalidade**. Essa nova orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no **princípio da reserva legal proporcional** (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*)⁴², pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a **adequação** desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a **necessidade** de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*)⁴³.

O pressuposto da adequação (*Geeignetheit*) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O requisito da **necessidade** ou da **exigibilidade** (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo

39 Cf. transcrição na Rp. 1054, Relator: Min. Moreira Alves, RTJ 110/937 (962).

40 Canotilho, Direito Constitucional, 1991 p. 1025.

41 Pieroth e Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, 1988, p. 71.

42 Pieroth e Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 70.

43 Pieroth e Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 72.

revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos⁴⁴. Assim, apenas o que é **adequado** pode ser **necessário**, mas o que é **necessário** não pode ser **inadequado**⁴⁵.

Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (**proporcionalidade** ou **razoabilidade em sentido estrito**)⁴⁶.

É certo que a utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso pode estimular o constitucionalista e, mormente, a Corte Constitucional ou o órgão que desempenhe função análoga a arrogar poderes que, efetiva ou aparentemente, afetam a esfera da competência dos demais órgãos constitucionais⁴⁷. Isto, todavia, não infirma a imprescindibilidade desse princípio para a aferição de constitucionalidade das leis restritivas, até porque, como observado por Krebs, eventual **escorregão** (*Gratwanderung*) entre o direito e a política constitui risco inafastável da profissão do constitucionalista⁴⁸.

2.3 Os Direitos Fundamentais enquanto garantias positivas do exercício das liberdades

A garantia dos direitos fundamentais enquanto direitos de defesa contra intervenção indevida do Estado e contra medidas legais restritivas dos direitos de liberdade não se afigura para assegurar o pleno exercício da liberdade. Observe-se que não apenas a existência de lei, mas também a sua falta pode revelar-se afrontosa aos direitos fundamentais⁴⁹. É o que se verifica, v.g., com as chamadas garantias de natureza institucional, com os direitos à prestação positiva de índole normativa, inclusive o chamado **direito à organização e ao processo** (*Recht auf Organization und auf Verfahren*) e, não raras vezes, com o direito de igualdade.

A concretização desses direitos exige, não raras vezes, a edição de atos legislativos, de modo que eventual inércia do legislador pode configurar afronta a um dever constitucional de legislar.

44 Pieroth e Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 73.

45 Pieroth e Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 73.

46 Pieroth e Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, Heidelberg, 1988, p. 74.

47 Krebs, Freiheitsschutz durch Grundrechte, JURA 1988, p. 617 (623).

48 Krebs, Freiheitsschutz durch Grundrechte, JURA 1988, p. 617 (623).

49 Cf., sobre o assunto, Krebs, Waledr Freiheitsschutz durch Grundrechte, JURA 1988, p. 617 (623); Battis e Gusy, Einführung in das Staatsrecht, 1991, p. 322 s.

2.3.1 Direitos Fundamentais como normas de proteção de institutos jurídicos

A Constituição outorga, não raras vezes, garantia a determinados institutos, isto é, a um complexo coordenado de normas, tais como a propriedade, a herança, o casamento, etc. Outras vezes, clássicos direitos de liberdade dependem, para sua realização, de intervenção do legislador.

Assim, a liberdade de associação (CF, art. 5º, XVII) depende, pelo menos parcialmente, da existência de normas disciplinadoras do direito de sociedade (constituição e organização de pessoa jurídica, etc.). Também a liberdade de exercício profissional exige a possibilidade de estabelecimento de vínculo contratual e pressupõe, pois, uma disciplina da matéria no ordenamento jurídico. O direito de propriedade, como observado, não é sequer imaginável sem disciplina normativa⁵⁰.

Da mesma forma, o direito de proteção judiciária, previsto no art. 5º, XXXV, o direito de defesa (art. 5º, LV), e o direito ao juiz natural (art. 5º, XXXVII) são típicas garantias de caráter institucional, dotadas de âmbito de proteção marcadamente normativo⁵¹.

Nesses casos, a atuação do legislador revela-se indispensável para a própria concretização do direito. Pode-se ter aqui um autêntico **dever constitucional de legislar** (*Verfassungsauftrag*), que obriga o legislador a expedir atos normativos “conformadores” e concretizadores de alguns direitos⁵².

2.3.2 Direitos Fundamentais enquanto direitos a prestações positivas

Como ressaltado, a visão dos direitos fundamentais enquanto **direitos de defesa** (*Abwehrrecht*) revela-se insuficiente para assegurar a pretensão de eficácia que dimana do texto constitucional. Tal como observado por Krebs,

⁵⁰ Cf., sobre o assunto, Krebs, *Freiheitsschutz durch Grundrechte*, JURA 1988, p. 617 (623); Battis e Gusy, *Einführung in das Staatsrecht*, 1991, p. 322 s.

⁵¹ Alguns direitos fundamentais, como o direito de propriedade, o direito de herança, o direito à proteção judiciária, o direito de defesa, o direito ao processo legal e o direito ao juiz natural são dotados de âmbito de proteção estritamente normativo (âmbito de proteção estritamente normativo = rechts - oder norm - geprägter Schutzbereich). Nesses casos, não se limita o Legislador ordinário a estabelecer restrições a eventual direito, cabendo-lhe definir, em determinada medida, a amplitude, a conformação, o conteúdo mesmo desses direitos fundamentais. Cuida-se de típicas garantias institucionais, que dependem, para a sua concretização, da edição de um complexo normativo (Cf., Pieroth e Schlink, *Grundrechte – Staatsrecht II*, p. 59).

⁵² Battis e Gusy, *Einführung in das Staatsrecht*, 1991, p. 327.

não se cuida apenas de **ter liberdade em relação ao Estado** (*Freiheit vom...*), mas de **desfrutar essa liberdade através do Estado** (*Freiheit durch...*)⁵³.

A moderna dogmática dos direitos fundamentais discute a possibilidade de o Estado vir a ser obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo dos direitos constitucionalmente assegurados e sobre a possibilidade de eventual titular do direito dispor de pretensão a prestações por parte do Estado⁵⁴.

Se alguns sistemas constitucionais, como aquele fundado pela Lei Fundamental de Bonn, comportam discussão sobre a existência de direitos fundamentais de caráter social (*soziale Grundrechte*)⁵⁵, é certo que tal controvérsia não assume maior relevo entre nós, uma vez que o constituinte, embora em capítulos destacados, houve por bem consagrar os direitos sociais, que também vinculam o Poder Público, por força inclusive da eficácia vinculante que se extrai da garantia processual-constitucional do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão⁵⁶.

Não subsiste dúvida, tal como enfatizado, de que a garantia da liberdade do exercício profissional ou da inviolabilidade do domicílio não assegura pretensão ao trabalho ou à moradia. Tais pretensões exigem não só ação legislativa, como, não raras vezes, medidas administrativas⁵⁷.

Se o Estado está constitucionalmente obrigado a prover tais demandas, cabe indagar se, e em que medida, as ações com o propósito de satisfazer tais pretensões podem ser **juridicizadas**, isto é, se, e em que medida, tais ações se deixam vincular juridicamente⁵⁸.

Outra peculiaridade dessas pretensões a prestações de índole positiva é a de que elas estão voltadas mais para a conformação do futuro do que para a preservação do *status quo*. Tal como observado por Krebs, pretensões à

53 Krebs, *Freiheitsschutz durch Grundrechte*, JURA 1988, p. 617 (624).

54 Krebs, *Freiheitsschutz durch Grundrechte*, JURA 1988, p. 617 (624).

55 Cf. Krebs, *Freiheitsschutz durch Grundrechte*, JURA 1988, p. 617 (624-5); Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1986, p. 395 s.

56 As disposições constitucionais que instituem o mandado de injunção, para assegurar direitos e liberdades constitucionais, sempre que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o seu exercício (CF, art. 5º, LXXI), e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2º), destinada a tornar efetiva norma constitucional, expressam, no plano material, o efeito vinculante para o legislador das normas que reclamam expedição de ato normativo.

57 Cf. Krebs, *Freiheitsschutz durch Grundrechte*, JURA 1988, p. 617 (624-5); Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 1986, p. 395 s.

58 Cf. Krebs, *Walter, Freiheitsschutz durch Grundrechte*, JURA 1988, p. 617 (625).

conformação do futuro (*Zukunftgestaltung*) impõem decisões que estão submetidas a elevados riscos: o direito ao trabalho (Cf, art. 6º) exige uma política estatal adequada de criação de empregos. Da mesma forma, o direito à educação (CF, art. 205 c/c art. 6º), o direito à assistência social (CF, art. 203 c/c art. 6º) e à previdência social (CF, art. 201 c/c art. 6º) dependem da satisfação de uma série de pressupostos de índole econômica, política e jurídica.

A submissão dessas posições a regras jurídicas opera um **fenômeno de transmutação**, convertendo situações tradicionalmente consideradas de natureza política em situações jurídicas. Tem-se, pois, a **juridicização** do processo decisório, acentuando-se a tensão entre direito e política⁵⁹.

Observe-se que, embora tais decisões estejam vinculadas juridicamente, é certo que a sua efetivação está submetida, dentre outras condicionantes, à **reserva do financeiramente possível** (*Vorbehalt des finanziell Möglichen*). Nesse sentido, reconheceu a Corte Constitucional alemã, na famosa decisão sobre *numerus clausus* de vagas nas Universidades (*numerus-clausus Entscheidung*), que pretensões destinadas a criar os pressupostos fáticos necessários para o exercício de determinado direito estão submetidas à **reserva do possível** (*Vorbehalt des Möglichen*)⁶⁰.

Tal peculiaridade ressalta a necessidade de que se desenvolvam novas técnicas de declaração de inconstitucionalidade, tendo em vista inclusive a notória insuficiência da declaração de nulidade para solver os problemas relativos à prestação de índole positiva.

2.3.3 Direito à organização e ao procedimento

Nos últimos tempos vem a doutrina utilizando-se do conceito de “direito à organização e ao procedimento” (*Recht auf Organization un auf Verfahren*) para designar todos aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, tanto de providências estatais com vistas à criação e conformação de órgãos, setores ou repartições (direito à organização), como de outras normalmente de índole normativa, destinadas a ordenar a fruição de determinados direitos ou garantias, como é o caso das garantias processuais-constitucionais (direito de acesso à justiça; direito de proteção judiciária; direito de defesa)⁶¹.

⁵⁹ Cf. Krebs, Walter, Freiheitsschutz durch Grundrechte, JURA 1988, p. 617 (625).

⁶⁰ BVerfGE 33, 303 (333).

⁶¹ Cf., sobre o assunto, Hesse Grundzüge, p. 144; Alexy, Theorie de Grundrechte, p. 430.; Canotilho, Direito Constitucional, p. 651 s.

2.3.4 Os Direitos de Igualdade: a hipótese de exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade

O princípio da isonomia pode ser visto tanto como exigência de tratamento igualitário (*Gleichbehandlungsgebot*), quanto como proibição de tratamento discriminatório (*Ungleichbehandlungsverbot*)⁶². A lesão do princípio da isonomia oferece problemas sobretudo quando se tem a chamada **exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade** (*willkürlicher Begünstigungsausschluss*). Tem-se uma **exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade** se a norma afronta ao princípio da isonomia, concedendo vantagens ou benefícios a determinados segmentos ou grupos sem contemplar outros que se encontram em condições idênticas.

Essa exclusão pode verificar-se de forma concludente ou explícita. Ela é concludente se a lei concede benefícios apenas a determinado grupo⁶³; a **exclusão de benefícios** é explícita⁶⁴ se a lei geral que outorga determinados benefícios a certo grupo exclui sua aplicação a outros segmentos⁶⁵.

O postulado da igualdade pressupõe a existência de, pelo menos, duas situações que se encontram numa **relação de comparação**⁶⁶. Essa **relatividade** do postulado da isonomia leva, segundo Maurer, a uma **inconstitucionalidade relativa** (*relative Verfassungswidrigkeit*) não no sentido de uma inconstitucionalidade menos grave. É que inconstitucional não se afigura a norma “A” ou “B”, mas a **disciplina diferenciada das situações** (*die Unterschiedlichkeit der Regelung*)⁶⁷.

Essa peculiaridade do princípio da isonomia causa embaraços, uma vez que a técnica convencional de superação da ofensa (cassação; declaração de nulidade) não parece adequada na hipótese, podendo inclusive suprimir o fundamento em que assenta a pretensão de eventual lesado⁶⁸.

62 Canotilho, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, Coimbra, 1982, p. 381-382.

63 Cf. BVerfGE 18, 288 (301); 22, 349 (360).

64 Cf. BVerfGE 25, 101.

65 Cf., a propósito, Maurer, *Zur Verfassungswidrigerklärung*, in: *Festschrift für Weber*, p. 345 (349); Ipsen, *Rechtsfolgen*, p. 109; Jülicher, *Verfassungsbeschwerde*, p. 51 s.

66 Maurer, *Zur Verfassungswidrigerklärung*, in: *Festschrift für Weber, Albrecht*, p. 345 (354).

67 Maurer, *Zur Verfassungswidrigerklärung*, in: *Festschrift für Weber*, p. 345 (354).

68 Maurer, *Zur Verfassungswidrigerklärung*, in: *Festschrift für Weber*, p. 345 (354).

3 A TUTELA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E AS TÉCNICAS DE DECISÃO NO JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE

3.1 Considerações Preliminares

Se concordarmos que os direitos fundamentais desempenham diferentes funções na ordem jurídica, teremos de admitir que a técnica tradicional de declaração de nulidade ou de anulabilidade (**cassação**) mostra-se adequada para eliminar as diversas modalidades de ofensa aos direitos de liberdade enquanto **direitos de defesa** (*Abwehrrechte*).

A propósito da lesão ao princípio da isonomia, já anotara Maurer que a declaração de nulidade, que se mostra adequada para afastar as ofensas aos direitos de liberdade e de propriedade, não logra abranger a chamada **inconstitucionalidade relativa** (*relative Verfassungswidrigkeit*)⁶⁹, isto é, aquela situação em que a inconstitucionalidade não reside nesta ou naquela norma, mas na **disciplina normativa diferenciada** (*Unterschiedlichkeit der Regelung*)⁷⁰. Em outros termos, tem-se, nessa hipótese, a inconstitucionalidade de uma **relação normativa** (*verfassungswidrige Normrelation*)⁷¹.

Da mesma forma, deve-se concluir que a técnica da declaração de nulidade ou a cassação é, fundamentalmente, inepta para solver os problemas decorrentes da chamada omissão inconstitucional, isto é, daqueles casos em que se identifica um imediato **dever constitucional de legislar** (*Verfassungsauftrag*). Tal como já afirmado pela Corte Constitucional alemã, não se declara a nulidade de uma lei pelo fato de não contemplar determinada norma⁷².

Tal constatação fez com que a Corte Constitucional alemã desenvolvesse a chamada declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade (*Unvereinbarkeitserklärung*), destinada, inicialmente, a superar a inconstitucionalidade da chamada **exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade** (*willkürlicher Begünstigungsausschluss*)⁷³ e a **inconstitucionalidade por omissão**⁷⁴.

⁶⁹ Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für Werner Weber, p. 345 (354).

⁷⁰ Cf. sobre o assunto, Mauer, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für Weber, p. 345 (354).

⁷¹ Ipsen, Rechtsfolgen, p. 213 s.

⁷² BVerfGE 22, 349 (360 s.).

⁷³ Cf. Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für Weber, p. 345 (348); Ipsen, REchtsfolgen, p. 109.

⁷⁴ Cf., sobre o assunto, 6, 257 (264); Pestalozza, "Noch verfassungsmässige", in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, vol. I, p. 526.

3.2 A Exclusão de benefício incompatível com o princípio da isonomia

Abstraídos os casos de exigência constitucional inequívoca⁷⁵, a lesão ao princípio da isonomia pode ser afastada de diversas maneiras: pela supressão do próprio benefício; pela inclusão dos grupos eventualmente discriminados ou até mediante a edição de uma nova regra, que condicione a outorga de benefícios à observância de determinados requisitos decorrentes do princípio da igualdade⁷⁶. Assim, poderia ser objeto da declaração de nulidade, em sentido técnico, tanto a disposição que outorga o benefício, como eventual cláusula de exclusão, desde que estabelecida expressamente por uma norma⁷⁷. O *Bundesverfassungsgericht* abstém-se de pronunciar a nulidade da norma, nesses casos, sob a alegação de que o legislador disporia de diferentes possibilidades para afastar a ofensa ao princípio da isonomia⁷⁸ e a cassação acabaria por suprimir o próprio fundamento em que se assenta a pretensão do impetrante⁷⁹. Isso implicaria, nos casos em que a disposição se mostrasse aplicável apenas a determinado grupo, que, após a declaração de nulidade, nenhuma pretensão poderia ser dela derivada. Todavia, a cassação da norma que não contempla determinado grupo no seu âmbito de aplicação não assegura, por si só, o gozo do direito pretendido ao eventual postulante.

O Tribunal não está autorizado, salvo em situações excepcionais, a proferir a declaração de inconstitucionalidade de eventual cláusula de exclusão, em virtude das repercussões orçamentárias que resultariam, inevitavelmente, da concessão dos benefícios⁸⁰. Por outro lado, a declaração de nulidade de todo o complexo normativo revelaria, como assentado por Ipsen, **uma**

75 Cf., também, BVerfGE 21, 329 (338, 343 f. 353); 22, 163 (174 s.); 27 200 (230); 27, 364 (374); 27, 391 (399); 29, 283 (303); 39, 196 (204).

76 Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für QWeber, p. 345 (348); Ipsen, Rechtsfolgen, p. 109.

77 Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für Weber, p. 345 (349); Schneider, Funktion der Normenkontrolle, p. 174.

78 Cf. BVerfGE 8, 28 (36 s.); 14, 308 (311 s.); 15, 46 (59 f.; 75 s.); 15, 121 (125 s.); 17, 122 (134 s.); 18, 257 (273); 18, 288 (301 s.); 21, 329 (337 s.; 353 s.); 22, 163 (174 s.); BVerfGE 22, 349 (359 s.); 26, 100 (110, 115); 26, 163 (171 s.); 27, 220 (230 s.); 27, 364 (374 s.); 28, 324 (361 s.); 29, 1 (10); 29, 57 (70 s.); 29, 71 (83); 29, 283 (303 s.); 31, (187 s.); 32, (362 s.); 37, 154; 37, 217; 38, 1 (22); 38, 41; 38, 61; 38, 213; 42, 176; 42, 369; 43, 58; 45, 104; 45, 376; 46, 97; 47, 1; 48, 227; 56, 192; 62, 256; 63, 119; 67, 348; 71, 1; 71, 146; 71, 224.

79 BVerfGE, 13, 248 (260); 18, 288 (301 s).

80 Cf. Starck, Die Bindung des Richters an Gesetz und Verfassung, VVDStRL 34 (1976), p. 43 (83).

esquisita compreensão do princípio de justiça, que daria ao postulante pedra ao invés de pão (*Steine statt Brot*)⁸¹.

3.3 A omissão legislativa

Ao lado da ofensa ao princípio da igualdade, a omissão legislativa assume relevo para fundamentar a **declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade** na jurisprudência do Tribunal constitucional alemão⁸². A declaração de nulidade é de excluir-se na ausência de ato normativo⁸³ ou, tal como formulado pelo *Bundesverfassungsgericht*, não se pode declarar a nulidade da lacuna⁸⁴.

A omissão inconstitucional pressupõe um dever constitucional de legislar⁸⁵, que tanto pode ser derivado de ordens concretas contidas na Lei Fundamental, quanto de princípios desenvolvidos mediante interpretação⁸⁶.

Semelhanças com a chamada omissão total são identificadas naqueles casos em que existe uma atividade legislativa que, no entanto, não atende às exigências constitucionais ou que as satisfaz de maneira incompleta ou imperfeita⁸⁷. Esses casos dizem respeito, v. g., às hipóteses em que o legislador não editou as regras, que, no contexto de um determinado complexo normativo, deveriam ter sido promulgadas⁸⁸.

Embora exista, nesse caso, uma lei que poderia ser declarada nula, abstém-se o Tribunal de proferir a nulidade sob a alegação de que a ofensa constitucional decorre não da regulação, mas de sua incompletude⁸⁹, seja por-

⁸¹ Ipsen, Rechtsfolgen, p. 110; Ver, também, Jülicher, Verfassungsbeschwerde, p. 52; Cf. também BVerfGE, 22, 349 (359); 25, 236 (246, 252); 32, 157 (163); 52, 369 (379); 56, 196 (215).

⁸² Cf., a propósito BVerfGE 6, 257; 8, 1; 15, 46 (59); 18, 288 (301); 22, 349 (360); 23, 1 (11).

⁸³ Jülicher, Verfassungsbeschwerde, p. 53 s; Gusy, Gesetzgeber, p. 189,

⁸⁴ BVerfGE 22, 349 (360 s.); Cf., também, Jülicher, Verfassungsbeschwerde, p. 53 s.

⁸⁵ BVerfGE 6, 257 (264); Cf., também, Pestalozza, "Noch verfassungsmässige", in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, vol. I, p. 526; cf. Jülicher, Verfassungsbeschwerde, p. 13.

⁸⁶ BVerfGE 56, 54 (70 s.); 55, 37 (53); Hein, Unvereinbarerklärung, p. 57; BVerfG, Vorprüfungsausschuss, NJW 1983, 2931 (Waldsterben).

⁸⁷ Lerche, AÖR 90 (1965), p. 341 (352); Jülicher, Verfassungsbeschwerde, p. 33; Stern, Bonner Kommentar, Art. 93, n. 285; Lechner, NJW 1955, p. 181 s.; Schmidt-Bleibtreu, in: Maunz, entre outros, BVerfGG, 90, n. 121.

⁸⁸ Pestalozza, "Noch verfassungsmässige", in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, I, p. 519 (532).

⁸⁹ BVerfGE 21, 173 (183); 25, 236 (252); 30, 292 (332 s.); 31, 229 (242); 275 (291 s.); 34, 71 (80); 35, 79 (148); 39, 334 (375).

que o legislador foi omissivo em proceder à complementação do complexo normativo⁹⁰, seja porque não contemplou determinado grupo na regra impugnada⁹¹.

3.4 Conseqüências jurídicas da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade

No modelo **tedesco**, as conseqüências da **declaração de inconstitucionalidade** sem a **pronúncia da nulidade** não podem ser inferidas diretamente da Lei do *Bundesverfassungsgericht*. Apenas no âmbito do Direito Penal teve o legislador o cuidado de disciplinar expressamente essas conseqüências. Nos termos do § 79, (1), do referido diploma, é admissível a revisão da sentença penal condenatória fundada em lei declarada nula ou **incompatível** com a Lei Fundamental. Essa disposição demonstra que o legislador partiu da idéia de que a lei inconstitucional – mas não nula – não mais deve ser aplicada, sendo ilegítimos os atos singulares (*sentença penal condenatória*) praticados com base no diploma inconstitucional⁹².

Pode-se depreender das primeiras decisões que o Tribunal considerava admissível a aplicação provisória da lei que teve a sua inconstitucionalidade declarada⁹³. Uma posição definitiva sobre a questão somente foi tomada na decisão relativa à nacionalidade dos filhos provenientes dos chamados “casamentos mistos”, na qual o *Bundesverfassungsgericht* houve por bem equiparar, no que concerne à aplicação subsequente da lei inconstitucional, a **declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade**⁹⁴ à **declaração de nulidade**. Segundo o entendimento firmado nessa decisão, a lei **simplesmente inconstitucional** (*unvereinbar*), mas que não teve a sua nulidade pronunciada, não mais pode ser aplicada⁹⁵. Uma exceção a esse princípio somente seria admissível se da não-aplicação pudesse resultar **vácuo jurídico** intolerável para a ordem constitucional⁹⁶.

90 BVerfGE 8, 28 (35); 13, 248 (260); 18, 288 (301); 31, 275 (291); 34, 71 (80).

91 BVerfGE 15, 46 (75); 22, 349 (360 s.); 43, 58 (74); 52, 369 (379).

92 Cf., Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für Weber, p. 345; Ipsen, Rechtsfolgen, p. 218.

93 BVerfGE 13, 248 (260); 18, 288 (301); 26, 100 (101); Cf. Stern, Bonner Kommentar, Art. 93, n. 281; Söhn, Anwendungspflicht, p. 61.

94 BVerfGE 37, 217 (262).

95 BVerfGE 37, 217 (261).

96 BVerfGE 37, 217 (261); Cf., também, BVerfGE 61, 319 (356).

O Tribunal deixou assente, nessa decisão, que são idênticos os efeitos da declaração de **inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade** e da declaração de nulidade⁹⁷. Essa formulação foi reiterada em outras decisões⁹⁸.

Evidentemente, tal fórmula revela-se equívoca. Se plenamente válida, ela tornaria supérflua a **declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade**⁹⁹. A declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade e a ordem que ela contém para que o legislador aja prontamente demonstram que o *Bundesverfassungsgericht* considera que, nesse caso, a lei inconstitucional subsiste, pelo menos para o efeito de evitar que o direito antigo substitua aquele declarado inconstitucional ou para obviar o surgimento de um **vácuo jurídico**¹⁰⁰.

São três pelo menos as conseqüências da declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade:

- (1) dever de legislar;
- (2) suspensão de aplicação da lei inconstitucional;
- (3) eventual aplicação da lei inconstitucional.

A obrigação de eliminar prontamente a situação inconstitucional configura, sem dúvida, a menos controvertida conseqüência da **declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade**¹⁰¹. Constitui tarefa do legislador empreender os esforços necessários para restabelecer o estado de constitucionalidade, seja através da colmatação de eventual lacuna, seja através da supressão da disposição que teve a sua inconstitucionalidade declarada¹⁰².

97 BVerfGE 37, 217 (262).

98 BVerfGE 55, 100 (110).

99 Rupp, H. H., Art. 3 GG als Massstab verfassungsgerichtlicher Gesetzeskontrolle, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, II, p. 364 (387-388); Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, p. 175-176; Schneider, Funktion der Normenkontrolle, p. 187.

100 Cf., a propósito, Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, p. 176; Ipsen, Rechtsfolgen, p. 218-219.

101 Cf., BVerfGE 6, 257 (265 f.); BVerfGE 37, 217 (262); 51, 1 (28); BVerfGE 57, 361 (388); Cf., a propósito, Ipsen, Rechtsfolgen, p. 211-213; Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, p. 172; Gusy, Gesetzgeber, p. 191; Hein, Unvereinbarerklärung, p. 168 s.; Heyde, Gesetzgeberische Konsequenzen aus der Verfassungswidrig-Erklärung von Normen, Festschrift für Faller, p. 53 (54 s.); Gerontas, DVBl. 1982, p. 486 (488); Heussner, NJW 1982, p. 257; Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für Weber, p. 362; Schneider, Funktion der Normenkontrolle, p. 162.

102 Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, p. 172; Hein, Unvereinbarerklärung, p. 169; Heyde, Gesetzgeberische Konsequenzen aus der Verfassungswidrig-Erklärung von Normen, in: Festschrift für Faller, p. 53 (54); Ipsen, Rechtsfolgen, p. 212.

Tal como a declaração de nulidade, a **declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade** tem o efeito de impedir que os tribunais, a administração e quaisquer outros órgãos estatais apliquem a norma inconstitucional a partir da data da decisão, observando rigorosamente a censura constante da parte dispositiva do julgado¹⁰³. Essa orientação colhe em geral aplausos na doutrina¹⁰⁴. A lei declarada inconstitucional não dispõe, portanto, de eficácia vinculante, não lhe devendo submissão nem o indivíduo nem as autoridades ou os Tribunais¹⁰⁵. Qualquer ato praticado com base na lei inconstitucional é, igualmente, inconstitucional¹⁰⁶.

A suspensão da aplicação da lei inconstitucional suscita problemas que não podem ser olvidados. Na decisão proferida pelo *Bundesverfassungsgericht* sobre a constitucionalidade da lei que disciplinava o regime de nacionalidade das crianças nascidas dos chamados “casamentos mistos”¹⁰⁷, tornou-se evidente que, sem a aplicação provisória da disposição inconstitucional, haveria um **vácuo legislativo**. O *Bundesverfassungsgericht* reconheceu a legitimidade da aplicação provisória da lei declarada inconstitucional se razões de índole constitucional, em particular, motivos de segurança jurídica tornam imperiosa a vigência temporária da lei inconstitucional, a fim de que não surja, nessa fase intermediária, situação ainda mais distante da vontade constitucional do que a anteriormente existente¹⁰⁸.

A doutrina dominante empresta respaldo a esse entendimento. Nesse sentido, ressalta Pestalozza que a vigência da lei inconstitucional deve ser derivada do próprio sistema jurídico¹⁰⁹.

Destarte, pode-se afirmar, de forma conclusiva, que a aplicação da lei declarada inconstitucional – mas que não teve a sua nulidade reconhecida – é

103 BVerfGE 37, 217 (261).

104 Gerontas, 1982, DVBl. 1988, p. 486 (488 s.); Heussner Hermann, NJW 1982, p. 257 (258); Jülicher, Verfassungsbeschwerde, p. 97; Geiger, in: Festgabe für Maunz, Theodor, p. 136; Leibholz/Rupprecht, BVerfGG, § 31 (nota 3); Maunz, Theodor, BayVBl. 1980, p. 518; Jekewitz, DVBl. 1981, p. 1148; Maurer, Hartmut, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für Weber, p. 345 (362); Pestalozza, “Noch verfassungsmässige”, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, I, p. 526; Skouris, Teilnichtigkeit, p. 55; Ulsamer, Gerhard, in: Maunz, entre outros, BVerfGG, 78, n. 33; Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, p. 172; Stern, Klaus, Staatsrecht, II, p. 1041.

105 Cf., a propósito, Maunz, in: Maunz, Theodor, dentre outros, BVerfGG § 31 n. 37; Ipsen, Rechtsfolgen, p. 217-218; Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, p. 345 (362).

106 Ipsen, Rechtsfolgen, p. 218; Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, p. 345 (362).

107 BVerfGE 37, 217.

108 BVerfGE 61, 319 (356).

109 Pestalozza “Noch verfassungsmässige”, in: Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, I, p. 565-566.

legítima, quando exigida pela própria Constituição¹¹⁰. Inexiste princípio geral sobre aplicação subsequente da lei declarada inconstitucional. A decisão depende, por isso, do exame concreto de cada caso¹¹¹.

4 REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM A PRONÚNCIA DA NULIDADE NO DIREITO BRASILEIRO

4.1 Considerações Preliminares

A Constituição de 1988 abriu a possibilidade para o desenvolvimento sistemático da **declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade**, na medida em que atribuiu particular significado ao controle de constitucionalidade da chamada “omissão do legislador”. O art. 5º, LXXI, da Constituição previu, expressamente, a concessão do mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Ao lado desse instrumento, destinado, fundamentalmente, à defesa de direitos individuais contra a omissão do ente legiferante, introduziu o constituinte, no art. 103, § 2º, um sistema de controle abstrato da omissão. Assim, reconhecida a procedência da ação, deve o órgão legislativo competente ser informado da decisão, para as providências cabíveis. Se se tratar de órgão administrativo, está ele obrigado a colmatar a lacuna dentro de um prazo de 30 dias.

A adoção pela Constituição brasileira de instituto especial, destinado à defesa dos direitos subjetivos constitucionalmente assegurados contra a omissão do legislador, não dá ensejo a qualquer dúvida quanto à configuração de **direito subjetivo público a uma ação positiva de índole normativa por parte do legislador**.

É de assinalar-se, porém, que tanto a introdução de processo especial destinado a garantir direitos subjetivos, quanto a adoção de um processo de controle abstrato da omissão estão a demonstrar que o constituinte brasileiro partiu de uma precisa distinção entre a ofensa constitucional através de atividade positiva do legislador e a afronta constitucional resultante da omissão.

¹¹⁰ Cf., a propósito, Hein, Unvereinbarerklärung, p. 192.

¹¹¹ Cf., a propósito, Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht, p. 180; Hein, Unvereinbarerklärung, p. 194.

É fácil ver que a tentativa de proceder-se a essa rigorosa diferenciação esbarra em obstáculos sérios¹¹².

Se se considerar que, após algum tempo, o legislador terá editado as leis mais relevantes exigidas expressamente no texto constitucional, não há como deixar de reconhecer que os casos significativos de omissão passarão a ser aqueles referentes à execução insatisfatória ou imperfeita de dever constitucional de legislar (*omissão parcial*), seja porque o legislador editou norma que não atende plenamente às exigências constitucionais, seja porque as mudanças nas situações fáticas ou jurídicas estão a exigir uma ação corretiva do legislador¹¹³. É certo, pois, que com a ressalva de alguns casos especiais, não mais se encontrará uma **omissão pura** do legislador. Não há como negar que o cumprimento imperfeito ou insatisfatório de uma determinada exigência constitucional configura ofensa ao dever que o constituinte impôs ao legislador¹¹⁴.

A afirmação de que o legislador não satisfaz determinada exigência constitucional contém, normalmente, censura ou crítica ao direito positivado¹¹⁵. Vê-se, pois, que a declaração da inconstitucionalidade de uma omissão parcial do legislador – mesmo nesses processos especiais no controle da omissão, como o mandado de injunção e o controle abstrato da omissão – contém, implicitamente, uma afirmação sobre a inconstitucionalidade da lei¹¹⁶. Portanto, a distinção imprecisa entre a ofensa constitucional praticada através de uma atividade do legislador ou mediante eventual omissão¹¹⁷ leva, necessariamente, a uma **relativização** do significado processual-constitucional desses instrumentos, concebidos especialmente para defesa da ordem constitucional e de direitos subjetivos contra eventual inércia do legislador.

Assim, pode-se afirmar que, de uma perspectiva estritamente processual, situa-se a problemática principal da omissão legislativa menos da necessidade de instituição de processos para o controle dessa modalidade de ofensa constitucional, do que no desenvolvimento de formas adequadas de decisão

112 Erichsen, Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, vol. II, p. 169-170.

113 Cf. a propósito, Jülicher, Verfassungsbeschwerde, p. 33; Lerche, AöR 90 (1965), p. 341 (352).

114 Schenke, Rechtsschutz bei normativem Unrecht, p. 169; Gusy, Gesetzgeber, p. 152; Schneider, Funktion der Normenkontrolle, p. 148.

115 Lerche, AöR 90 (1965), S. 341 (352); Ulsamer, in: Maunz, dentre outros, Bundesverfassungsgericht Grundgesetz, 78 n. 22, n. 3; cf. a propósito BVerfGE 1, 101; 6, 257 (264), 8, 1 (10).

116 Cf. BVerfGE 8, 1 (10); 22, 349 (360).

117 Erichsen, Staatsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit, II, p. 129-170; Pestalozza, "Noch verfassungsmäBige", in: Bundesverfassungsgericht Grundgesetz, vol. I, p. 519 (526, 530).

para superar o estado de inconstitucionalidade decorrente da omissão legislativa, mesmo nos processos tradicionais de controle de normas.

Como a ofensa inconstitucional resulta aqui da ausência de normas, não se pode eliminar a inconstitucionalidade, salvo em casos excepcionais, através da declaração de nulidade. Essa técnica jurídico-processual foi concebida, fundamentalmente, para superar a ilegitimidade de atos restritos de direitos individuais¹¹⁸.

Nesse sentido, teve o *Bundesverfassungsgericht* oportunidade de constatar, já no começo de sua judicatura, que não estava autorizado a editar norma para o caso concreto ou de substituir-se ao legislador, determinando qual disposição ele deveria editar¹¹⁹. Também o Supremo Tribunal Federal vem de afirmar a inadmissibilidade da edição de normas concretas ou de normas gerais por parte do Tribunal, uma vez que tal prática não se revelaria compatível com os princípios constitucionais da democracia e da divisão de poderes¹²⁰.

Se não se colocam, em princípio, razões jurídicas contra eventual aferição de ofensa à Constituição decorrente de omissão parcial do legislador, no processo de controle de normas incidental ou principal, seria lícito imaginar que esse tipo de ofensa poderia ser impugnado inclusive no âmbito da ação direta de inconstitucionalidade. A aceitação desse entendimento levaria a admitir que a **declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade** poderia constituir nova modalidade de decisão no processo de controle de normas¹²¹.

4.2 Suspensão de aplicação da lei inconstitucional

Abstraídos os casos de omissão absoluta do legislador, que devem tornar-se cada vez mais raros, trata-se, na maioria dos casos de omissão do legislador, de uma **lacuna da lei** ou, especialmente, de uma **exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade**¹²².

118 Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für Weber, p. 345 (354); Ipsen, Rechtsfolgen, p. 214.

119 BVerfGE 6, 257 (264), 8, 1 (19); a propósito v. também Herzog, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Art. 20, III, n. 13.

120 MI n. 107, Relator: Ministro Moreira Alves, RTJ 133, p. 11 s.

121 Cf. Gusy, Gesetzgeber, p. 152, nota 34.

122 Embora na doutrina os casos de “exclusão incompatível com o princípio da igualdade” sejam considerados exemplos típicos de lacuna da lei (Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, p. 359; Canaris, die Feststellung von Lücken im Gesetz, p. 81; Jülicher, Verfassungsbeschwerde, p. 29; Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, p. 345 (352), vem-se ressaltando, há algum tempo, que, nessas hipóteses, tem-se uma re-

É de indagar-se, ainda, se a regra que, por incompleta, é considerada inconstitucional, deve continuar a ser aplicada. Essa questão não foi contemplada na decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção n. 107. Como ressaltado, o Tribunal limitou-se a constatar que de sua competência para julgar o mandado de injunção deriva também a faculdade para suspender os processos judiciais ou administrativos que, de alguma forma, afetassem a posição do impetrante. O dever das autoridades administrativas ou dos tribunais, cujos atos não foram diretamente impugnados pelo mandado de injunção, de suspender os processos de sua competência foi fundamentado pelo Tribunal, tanto quanto é possível inferir das considerações constantes do acórdão, com base na eficácia *erga omnes* de sua decisão¹²³.

Embora o Tribunal tenha reconhecido expressamente que o **conceito de omissão envolvia não só a omissão total** do legislador, mas também a **omissão parcial**, não se posicionou sobre a situação jurídica que haveria de subsistir após a declaração da inconstitucionalidade. É provável mesmo que tenha deixado essa questão em aberto de forma consciente, porque, do contrário, teria dificuldades para sustentar a tese da aplicabilidade do mandado de injunção independentemente da edição de regras processuais adequadas.

Como não se cogita da cassação da lei defeituosa ou imperfeita, nos casos de omissão parcial, poder-se-ia afirmar que a situação anterior deveria subsistir até a edição das novas regras. Em favor dessa tese militaria o fato de que, tanto no mandado de injunção, quanto no processo do controle abstrato da omissão, se limita o Tribunal a declarar a inconstitucionalidade de determinada situação jurídica. Poder-se-ia, portanto, sustentar que as normas antigas preservariam a sua força até a promulgação das novas disposições requeridas expressamente pelo acórdão que deu pela procedência da ação.

A concepção que advoga a tese de que, não obstante a declaração de inconstitucionalidade, a lei haveria de preservar a sua validade até a promulgação das novas regras, porque o Supremo Tribunal Federal, nos processos de controle de omissão, limita-se a declarar a inconstitucionalidade de determinadas situações jurídicas, não se compatibiliza com a idéia assente no direito brasileiro que considera nula a lei inconstitucional¹²⁴. A Constituição de 1988 não parece fornecer qualquer fundamento para a aplicação indiscrimi-

lação normativa inconstitucional (verfassungswidrige Normrelation) (Ipsen, Rechtsfolgen, p. 214). Entre nós, Cf. Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão proposta pelo Procurador-Geral da República relativa à lei n. 7.719, de 6 de janeiro de 1989 (ADIN n. 799-8, Relator: Ministro Néri da Silveira), na qual se afirma possível afronta ao art. 39, § 1º da Constituição.

123 MI n. 107, Relator: Ministro Moreira Alves, RTJ 133, p. 11 s.

124 Rp n. 930, Relator: Ministro Djaci Falcão RTJ 87, p. 758; Rp. n. 1016, Relator: Ministro Moreira Alves, RTJ 95, p. 998.

nada da lei inconstitucional. O princípio do Estado de Direito e a vinculação dos poderes estatais aos direitos fundamentais, estabelecida no art. 5º, § 1º, da Constituição, estão a indicar que não basta a promulgação de uma lei. A lei exigida pela Constituição, tal como ocorre no direito alemão¹²⁵, não pode ser qualquer lei, mas **lei compatível com a Constituição**.

O princípio do Estado de Direito (art. 1º), a vinculação dos poderes estatais aos direitos fundamentais (art. 5º, § 1º), a proteção dos direitos fundamentais contra eventual mudança da Constituição (art. 60, § 4º), bem como o processo especial para a revisão constitucional (art. 60) não só ressaltam a diferença entre **lei** e **Constituição** e estabelecem a supremacia desta sobre aquela, como também fixam as condições que devem ser observadas na promulgação das leis ordinárias¹²⁶.

Atribui-se, portanto, **hierarquia de norma constitucional** também no direito brasileiro, ao postulado da nulidade das leis inconstitucionais¹²⁷.

A aplicação continuada da lei declarada inconstitucional somente poderia justificar-se com fundamento em uma **alternativa normativa** de hierarquia constitucional¹²⁸, cláusula inexistente no direito brasileiro. Não se pode fundamentar a aplicação indiscriminada da lei apenas com a afirmação de que, na sistemática do controle da omissão, o Tribunal limita-se a declarar a inconstitucionalidade de uma dada situação jurídica e a simples constatação da inconstitucionalidade, nos casos de omissão legislativa, resulta, como se pode depreender da firme jurisprudência do *Bundesverfassungsgericht*¹²⁹, das peculiaridades inerentes às formas de superação da situação inconstitucional¹³⁰, e independente da modalidade de processo no qual se afere a ofensa à Constituição¹³¹. Assim, a ausência de uma declaração de nulidade, no controle da omissão, não autoriza a continuada aplicação da norma defeituosa¹³².

¹²⁵ Ipsen, Rechtsfolgen, p. 216.

¹²⁶ Buzaid, Da Ação Direta, 1955, p. 131; Campos, F., Direito Constitucional, 1950, vol. I, p. 430-431.

¹²⁷ Mendes, Gilmar Ferreira, Die abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht und vor dem brasilianischen Supremo Tribunal Federal, Berlim, 1991, p. 197.

¹²⁸ Mendes, Die abstrakte Normenkontrolle, p. 149. Exemplo de alternativa normativa de índole constitucional consta do art. 140, parágrafos 5 e 7 da Constituição austríaca.

¹²⁹ BVerfGE 6, 257 (264); 8, 1 (19); 30, 292.

¹³⁰ Cf., a propósito, Maurer, Zur Verfassungswidrigerklärung, in: Festschrift für Weber, p. 345 (353, 360, 368).

¹³¹ Cf., na jurisprudência da Corte Constitucional alemã sobre controle de normas: BVerfGE 17, 210 (215); 44, 70 (88); 45, 376 (384); 47, 55; 48, 281; 63, 152 (166); 64, 158 (168), 64, 243 (247); BVerfGE 43, 154 (167).

¹³² Cf., a propósito, Mendes, Die abstrakte Normenkontrolle, p. 168 s.

A única concepção que parece coadunar-se com a Constituição, no caso de simples declaração de inconstitucionalidade da omissão parcial, na via do mandado de injunção ou do controle abstrato da omissão, é aquela que defende a imediata suspensão da aplicação do complexo normativo defeituoso ou ilegítimo. A aplicação geral e continuada da lei considerada inconstitucional representaria uma ruptura com o princípio da supremacia da Constituição.

Contra a suspensão geral da aplicação da norma considerada inconstitucional poder-se-ia argumentar que o Tribunal somente está autorizado a aferir, no mandado de injunção, a inconstitucionalidade da omissão parcial que, de alguma forma, revelar-se afrontosa a um direito subjetivo constitucionalmente assegurado. Poder-se-ia dizer, ademais, que dessa decisão, que produz efeitos apenas entre as partes não se pode extrair ou derivar uma suspensão geral da norma.

O Supremo Tribunal Federal, ao equiparar os efeitos da decisão proferida no controle abstrato da omissão e no processo de mandado de injunção, esforçou-se para fundamentar efeito vinculante que transcendesse as partes propriamente envolvidas.

A decisão proferida no processo de controle abstrato da omissão, típico **processo objetivo**¹³³, destinado, precipuamente, à preservação da Constituição, deveria ter, por sua própria natureza, eficácia *erga omnes*.

A posição do Supremo Tribunal Federal que reconhece ter a decisão proferida no controle abstrato da omissão eficácia *erga omnes* merece ser acolhida. É de excluir-se, de plano, a idéia de que a decisão proferida no controle abstrato da omissão deva ter eficácia vinculante **inter partes**, porque tais processos de garantia da Constituição, enquanto **processos objetivos**, não conhecem partes¹³⁴. As decisões proferidas nesses processos, tal como admitido pelo Tribunal¹³⁵, devem ser dotadas, necessariamente, de eficácia geral¹³⁶. Se o Tribunal constata, nesse processo, a **omissão parcial** do legislador em virtude da satisfação defeituosa ou incompleta de dever constitucional do legislador, reconhece ele também a inconstitucionalidade de todo o complexo normativo impugnado com eficácia *erga omnes*. Definida a incons-

¹³³ Cf. Mendes, Controle de Constitucionalidade: Aspectos Jurídicos e Políticos, 1990, p. 249.

¹³⁴ Mendes, Die abstrakte Normenkontrolle, p. 168.

¹³⁵ Parecer do Ministro Rodrigues Alckmin de 19.6.1974; in: DJ de 16.05.1977; p. 3124; Parecer do Ministro Moreira Alves, de 11.11.1975; in: DJ de 16.05.1977, p. 3124; MI n. 107, Relator: Ministro Moreira Alves, DJ de 28.11.1989.

¹³⁶ Sobre a problemática no Direito alemão, Cf. Goessl, Organstreitigkeiten, p. 45; Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit, p. 105.

titucionalidade, estão todos os órgãos estatais impedidos de praticar atos com base na regra considerada inconstitucional (CF, arts. 1º e 5º, § 1º).

Verifica-se, assim, que a constatação da inconstitucionalidade parcial, no processo de controle abstrato da omissão, deve ter como consequência, também no direito brasileiro, a **suspensão da aplicação** de todo o complexo normativo questionado.

Se se constata, com eficácia *erga omnes*, a omissão parcial, seja através da declaração da inconstitucionalidade, no controle abstrato da omissão seja porque se empresta **força normativa** à decisão proferida no processo de mandado de injunção, fica o cidadão desobrigado de prestar obediência à norma, estando, por outro lado, impedido de reivindicar a sua aplicação em proveito próprio. Os órgãos estatais e a administração estão, igualmente, impedidos de aplicar a disposição, uma vez vinculados ao princípio do Estado de Direito (CF, arts. 1º e 5º, § 1º) e, por isso, obrigados a agir de forma legítima.

4.3 Aplicação da lei inconstitucional

Aceita a idéia geral de que a declaração de inconstitucionalidade da omissão parcial exige a **suspensão de aplicação** dos dispositivos impugnados, não se deve perder de vista que, em determinados casos, a aplicação excepcional da lei inconstitucional, traduz exigência do próprio ordenamento constitucional¹³⁷.

Isto poderia ser demonstrado com base no exame de algumas normas constitucionais que requerem, expressamente, a promulgação de leis. Um único exemplo há de explicitar esse entendimento. Nos termos do art. 7º, IV, da Constituição, o trabalhador faz jus a “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família, com moradia, alimentação, educação, saúde, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo (...)”. Essa norma contém expresso dever constitucional de legislar, obrigando o legislador a fixar salário-mínimo que corresponda às necessidades básicas dos trabalhadores.

Se o Supremo Tribunal Federal chegasse à conclusão, em processo de controle abstrato da omissão ou mesmo em processo de controle abstrato de normas¹³⁸ – tal como ocorreu com o *Bundesverfassungsgericht*, a propósito

¹³⁷ Cf., sobre a problemática, no direito alemão, Mendes, *Die abstrakte Normenkontrolle*, p. 172.

da lei de retribuição dos funcionários públicos, em processo de **recurso constitucional** (*Verfassungsbeschwerde*)¹³⁹ —, que a lei que fixa o salário-mínimo não corresponde às exigências estabelecidas pelo constituinte, configurando-se, assim, típica inconstitucionalidade em virtude de omissão parcial, a **suspensão de aplicação** da lei inconstitucional — assim como sua eventual cassação — acabaria por agravar o estado de inconstitucionalidade. É que, nesse caso, não haveria lei aplicável à espécie.

Portanto, a **suspensão de aplicação** da norma constitui conseqüência fundamental da decisão que, em processo de controle abstrato da inconstitucionalidade por omissão e no mandado de injunção, reconhece a existência de omissão parcial. Todavia, ter-se-á de reconhecer, inevitavelmente, que a **aplicação da lei**, mesmo após a pronúncia de sua inconstitucionalidade, pode ser exigida pela própria Constituição¹⁴⁰. Trata-se daqueles casos em que a aplicação da lei mostra-se, do prisma constitucional, indispensável no período de transição, até a promulgação da nova lei.

Como a Constituição não contém qualquer decisão a respeito, devem ser regulamentadas por lei as importantes questões relacionadas com a superação desse estado de inconstitucionalidade. No interesse da segurança, da clareza e determinação jurídicas, deveria o legislador editar uma regra sobre suspensão de aplicação e legitimar o Supremo Tribunal Federal a, sob determinadas condições, autorizar a aplicação do direito inconstitucional, nos casos constitucionalmente exigidos. *De lege ferenda*, poder-se-ia cogitar do estabelecimento de prazos dentro dos quais seria admissível a aplicação da lei inconstitucional.

Deve-se admitir, assim, que, com a adoção desses peculiares mecanismos de controle da omissão do legislador, criou-se a possibilidade de se desenvolver nova modalidade de decisão no processo constitucional brasileiro. Se se partir do princípio de que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, no processo de mandado de injunção e no controle abstrato da omissão, tem conteúdo obrigatório ou mandamental para o legislador e que a decisão que reconhece a subsistência de uma omissão parcial, contém, ainda que implicitamente, a declaração de inconstitucionalidade da regra defeituosa, há

138 A questão deixou de ser meramente acadêmica, uma vez que o PDT formulou ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei n. 8.419, de 7 de maio de 1992, que fixava o salário-mínimo em Cr\$230.000,00 (ADIN n. 737, Relator: Ministro Moreira Alves).

139 BVerfGE 8, 1 (19).

140 Cf. sobre a problemática no Direito alemão, Mendes, *Die abstrakte Normenkontrolle*, p. 168 s. e p. 172 s.

de se concluir, inevitavelmente, que a superação da situação inconstitucional deve ocorrer em duas etapas (*Zweiaktverfahren*)¹⁴¹.

4.4 Omissão legislativa e o controle abstrato de normas

Como amplamente enfatizado, configura-se omissão legislativa não apenas quando o órgão legislativo não cumpre o seu dever, mas, também, quando o satisfaz de forma incompleta. Nesses casos, que configuram, em termos numéricos, a mais significativa categoria de omissão na jurisprudência da Corte Constitucional alemã¹⁴², é de se admitir tanto um controle principal ou direto, como um controle incidental, uma vez que existe aqui norma que pode ser objeto de exame judicial¹⁴³.

Embora a omissão do legislador não possa ser, enquanto tal, objeto do controle abstrato de normas¹⁴⁴, não se deve excluir a possibilidade de que, como já mencionado¹⁴⁵, essa omissão venha ser examinada no controle de normas.

Como no caso de uma omissão parcial há uma conduta positiva, não há como deixar de reconhecer a admissibilidade, em princípio, da sua aferição no processo de controle de normas, ainda que abstrato¹⁴⁶.

Tem-se, pois, aqui uma **relativa, mas inequívoca fungibilidade** entre a ação direta de inconstitucionalidade e o processo de controle abstrato da omissão.

Como demonstrado, a declaração de nulidade não configura técnica adequada para a eliminar da situação inconstitucional. Uma cassação aprofundaria, nos casos típicos de omissão do legislador, o estado de inconstitucionalidade, tal como já admitido pelo *Bundesverfassungsgericht* em algumas decisões¹⁴⁷.

Como referido, a principal problemática da omissão do legislador situa-se menos na necessidade da intuição de determinados processos para o controle da omissão legislativa do que no desenvolvimento de fórmulas que permitam superar, de modo satisfatório, o estado de inconstitucionalidade¹⁴⁸.

141 Sobre esse conceito, Cf. Hoffmann-Riem. Die Beseitigung verfassungswidriger Rechtslagen im Zweiaktverfahren, DVbl. 1971, p. 842.

142 BVerfGE 15, 46 (76); 22, 329 (362); 23, 1 (10); 25, 101 (110); 32, 365 (372); 47, 1 (33); 52, 369 (379).

143 Cf., a propósito, Gusy, Gesetzgeber, p. 152, nota 34.

144 Friesenhahn. Verfassungsgerichtsbarkeit, p. 65.

145 Cf. Mendes, Die abstrakte Normenkontrolle, p. 215 s.

146 Gusy, Gesetzgeber, p. 152.

147 Cf. Mendes, Die abstrakte Normenkontrolle, p. 163 s. e 215 s.

148 Cf. Mendes, Die abstrakte Normenkontrolle, p. 163 s. e 215 s.

A introdução de um sistema peculiar para o controle da omissão e o entendimento de que, em caso de constatação de uma ofensa constitucional em virtude da omissão do legislador, independentemente do processo em que for verificada, a falha deve ser superada mediante ação do órgão legiferante, colocaram os pressupostos para o desenvolvimento de uma declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade, também do direito brasileiro.

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROPORCIONALIDADE E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Pierre Bonavides

Professor da Faculdade de Direito da

Universidade Federal de Ceará

QUE É A PROPORCIONALIDADE E QUE IMPORTÂNCIA TEM ELA NO DIREITO CONSTITUCIONAL CONTEMPORÂNEO EM FACE DE SEUS MAIS RECENTES PROGRESSOS DOCTRINÁRIOS?

De início, faz-se mister ponderar a advertência de Xavier Phillips de que há princípios mais fáceis de compreender do que de fato. A proporcionalidade entra na categoria desses princípios. Procede, portanto, pertinente observação do publicista francês:

... não resta difícil estabelecer em caráter provisório ou preliminar duas noções de proporcionalidade: uma na acepção lata, e outra na acepção estrita; ambas de Pierre Muller, jurista que se expôs numa assembleia da União Suíça de Juristas, celebrada em Basileia nos dias 29 de setembro e 1º de outubro de 1978.

Em sentido amplo, entende Muller que o princípio da proporcionalidade abarca a regra fundamental a que deve obedecer tanto os que exercem quanto os que gozam o poder:

1 Xavier Phillips, "Le contrôle de proportionnalité dans les jugements de constitutionnalité et administrative française", *Rev. de Droit de Genève*, 1972, p. 7. Sobre o mesmo assunto, Oreste Fido, "Essays de Droit Constitutionnel", Fribourg, 1968, p. 107 e 111.

2 Pierre Muller, "Zusatzkritik zur Schweizerischen Verfassung", *Zeitschrift für Rechtswissenschaften*, 1978, p. 171.