

A AMPLIAÇÃO DOS LEGITIMADOS ATIVOS NA CONSTITUINTE DE 1988: REVISÃO JUDICIAL E JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

ERNANI RODRIGUES DE CARVALHO NETO*

RESUMO: Neste artigo vamos buscar compreender uma das causas da ampliação da arena decisória do Poder Judiciário, talvez a de maior impacto no que tange a capacidade de interferência do Judiciário no processo decisório, a ampliação dos legitimados ativos do artigo 103 da Constituição Federal. Um problema pouco estudado, de uma forma geral, a literatura é vaga e pouco precisa quando trata desse tema. Na busca de uma explicação mais focada fazemos a seguinte pergunta: Sendo o artigo 103 da Constituição Federal um dos grandes responsáveis pela ampliação da revisão constitucional e, portanto, da judicialização da política, que teria levado o legislador constituinte de 1988 a uma abertura tão ampla dos legitimados ativos?

PALAVRAS-CHAVE: Legitimados ativos; Constituição de 1988; Artigo 103; Poder Judiciário; Ministério Público; Reformas Constitucionais.

ABSTRACT: In this article we seek understanding one of the causes of the expansion of the decision making on the Judiciary, perhaps the most impact in terms of the ability of the judicial interference

* Doutor em Ciência Política pela USP e professor na UFPE.

in the decision making process, the expansion of legitimated assets of Article 103 of the Federal Constitution. The literature is vague and little need when dealing this issue. In search of an explanation more focused make the following question: Since the Article 103 of the Federal Constitution responsible for a major expansion of judicial review, which would have brought the legislature constituent of 1988 to a very broad opening of legitimated active?

KEYWORDS: Legitimated assets; Brazilian Constitution of 1988; Article 103; Judiciary; Constitutionals reviews.

SUMÁRIO: Introdução - 1. A Constituição de 1988 - 2. Comissões e Subcomissões - 3. A Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público - 4. *Lobby*, Baixa Polarização e Consenso - 5. Prova dos Nove: As Reformas Constitucionais – Conclusão - Referências Bibliográficas

INTRODUÇÃO

Uma pequena incursão em alguns artigos publicados no período em que se realizava ou estava por se realizar o processo constituinte de 1987-1988 no Brasil evidencia quais eram as prioridades e preocupações daquela época. De forma geral, dois pontos podem ser destacados: o primeiro foi o momento de abertura política que vivia o mundo. Huntington (1994) denominou este período histórico de “a terceira onda” de democratização. A primeira onda democrática teve por base as chamadas “revoluções burguesas”. A partir das revoluções americana e francesa é que se inicia o desenvolvimento gradual das instituições da democracia moderna. A segunda onda foi propiciada pela vitória aliada na segunda guerra mundial. “A ocupação aliada promoveu a inauguração de instituições democráticas na Alemanha Ocidental, Itália, Áustria, Japão e

Coréia” (*Op. cit.*, 1994: 28). Por fim, a terceira onda seria, basicamente, responsável pela (re)democratização de países do sul da Europa e da América Latina no último quarto do século XX.

O segundo ponto foi a necessidade de se fazer um novo pacto social, uma nova Constituição. Boa parte dos países que se democratizaram na terceira onda foi palco de um processo constituinte. Estudos comparados mostram que apesar de esses países possuírem um passado semelhante, ou seja, eram subdesenvolvidos economicamente, possuíam a mesma matriz cultural e estavam migrando de um regime político fechado para um aberto, foram as peculiaridades históricas de cada um que marcaram a resultante final desse novo pacto em cada país (Encinar, Miranda, Lamounier & Nohlen: 1992).

Parte significativa dos trabalhos que retrataram o pacto constitucional brasileiro¹ tinham como preocupação a transição democrática (Reis: 1986 e Lamounier: 1987). Nesse sentido, a agenda política concentrou-se em dois pontos básicos:

- 1) definir o regime (presidencialismo ou parlamentarismo)²;
- 2) calibrar o grau de centralização, com uma clara preocupação sobre o excesso de poder nas mãos do mandatário nacional.

1 Um dado relevante, no que se refere à especificidade brasileira, é a importância que a elite política atribui à Constituição. Mesmo em momentos de autoritarismo, a Constituição foi, na história política do Brasil, um instrumento de legitimação. Seja do autoritarismo para democracia ou desta para o regime de exceção, a marca registrada na história brasileira é a necessidade de um novo pacto constitucional. Coelho (1999: 98-107) faz uma breve exposição da trajetória constitucional brasileira comparando suas semelhanças e diferenças com seus congêneres na América Latina e na Península Ibérica.

2 A definição do regime foi um ponto de muita controvérsia. Boa parte da Constituição vinha sendo elaborada tomando como certo o regime parlamentarista. Ao final do processo, o “Centrão” aprovou o regime presidencialista.

Dentro desse cenário de freios ao Executivo fortemente justificado pelo passado autoritário, a adoção do controle jurisdicional de constitucionalidade (revisão judicial) foi um elemento comum aos países que estavam transitando do autoritarismo para a democracia no final do século XX. Esse processo marca a homogeneidade de uma nova forma de mediação do Poder no ocidente. Nessa nova relação, o Judiciário, mais especificamente o Tribunal Constitucional, pode tomar parte em litígios que antes eram resolvidos exclusivamente na arena política. Porém, o modo como isso se processou também variou muito de acordo com a realidade histórica de cada país³.

Em uma análise comparada dos casos espanhol e português, Pedro Magalhães demonstra as diferenças na adoção da revisão judicial. No caso espanhol, o contexto geral do processo constituinte pode ser resumido em três pontos⁴:

1) as eleições de 1977 não produziram nenhum partido majoritário;

2) a não preponderância de um partido majoritário abriu uma dúvida: quem venceria as eleições de 1979? Portanto, havia uma incerteza em torno de quem governaria após as eleições de 1979. A ausência de um ator político dominante no processo de feitura da Constituição e a incerteza generalizada sobre o futuro resultado das eleições aumentou os custos decisoriais;

3) apesar da ausência de um consenso eleitoral em 1977, era inevitável a necessidade de se chegar a um resultado concreto em torno das regras constitucionais, era preciso evitar o fracasso

3 Utilizando uma variada gama de estudos de caso, Vallinder e Tate (1995) reforçam a idéia de que a forma em que se expressa a expansão do poder judicial em um determinado país esta mais atrelada as questões políticas internas do que as influências externas.

4 Magalhães (2003: 36-78).

completo das negociações. O resultado do quadro político acima foi um texto constitucional ambíguo, fluido, flexível, ambivalente, aberto e inacabado. Leis ambíguas e vagas o suficiente para acomodar todas as demandas e adiar decisões para o futuro.

Para Pedro Magalhães (2003: 61-75), a versão corrente feita por estudiosos do direito e demais observadores era a de que a implantação da Corte Suprema espanhola deu-se em um ambiente de consenso e, apesar dos erros passados, a proteção dos direitos individuais, o respeito à legalidade, à supremacia da Constituição e à despolitização do sistema judicial na nova democracia eram então objetivos alcançados. Em um sentido contrário, Magalhães defende que o modelo externo (controle de constitucionalidade concentrado) serviu como base de proposta, mas também foi remendado para garantir os interesses dos vencedores da eleição. No fundo, foi um jogo estratégico entre os dois partidos mais fortes, cada um se precavendo de um futuro governo do outro.

Em contraste com caso o espanhol, a Constituição portuguesa de 1976 foi fruto de um consenso relativamente forte entre os partidos surgidos do movimento revolucionário de 25 de Abril. Contudo, o estabelecimento da Corte Constitucional foi um dos momentos mais delicados do processo de democratização português. A Corte portuguesa só veio a funcionar sete anos depois da promulgação da Constituição democrática. Esse fato por si só demonstra a intensidade e delicadeza do debate político da época (Magalhães, 2003: 79-129).

A acirrada e estratégica disputa pelo desenho institucional da revisão judicial (dimensão da jurisdição, competências e composição) dos Tribunais Constitucionais de Espanha e Portugal não se assemelham ao caso brasileiro. Como bem

sabemos, desde a proclamação da República em 1891 que o Supremo Tribunal Federal brasileiro funciona. Desde o século XIX o Brasil já havia adotado o controle jurisdicional de constitucionalidade, logo, a estrutura institucional da Corte já existia. Não houve disputa partidária em torno das nomeações, não havia pendências em torno da competência, enfim, havia um desenho institucional que, apesar das atribuições na história política do Brasil, vinha se mantendo incólume.

A conturbada história política republicana, caracterizada por interferências nas competências do Supremo Tribunal Federal (em 1934 a Constituição vedava que o STF julgasse causas “políticas”; na ditadura militar de 1964 o STF teve sua competência reduzida em face da doutrina de segurança nacional) e por interferências e ameaças a própria autoridade dos ministros do Supremo (os governos de Floriano Peixoto, Getúlio Vargas e os Militares representam bem esse período)⁵ são exemplos que demonstram a tensão existente na relação entre o Judiciário e, principalmente, o Poder Executivo no Brasil. Apesar desse passado, as várias constituições republicanas são exemplos de que o Poder Judiciário conseguiu construir um aparato institucional minimamente capaz de preservar sua autoridade enquanto poder constitucional.

A Constituição de 1988 consagra esse processo estabelecendo um lugar de destaque para o Supremo na vida política nacional. Neste artigo vamos buscar compreender uma das causas dessa mudança, talvez a de maior impacto no que tange a revisão constitucional, a ampliação dos legitimados ativos do artigo 103 da Constituição Federal.

Um problema pouco estudado na literatura que trata da judicialização da política são os fatores causais do processo de

⁵ Vide Costa (2001).

judicialização. De uma forma geral, a literatura é vaga e pouco precisa quando trata desse tema.

“No que diz respeito às causas geradoras da expansão (judicial), a literatura aponta para uma ampla gama de explicações: colapso do socialismo, hegemonia americana, evolução da jurisprudência constitucional, as guerras mundiais, os direitos humanos, o neoliberalismo, ativismo dos juízes, entre outros. Mesmo sem uma justificativa causal para o processo de expansão do poder judicial, a literatura avança para uma suposta caracterização das condições institucionais. Quase que de forma automática, as causas e as condições são correlacionadas com o aumento da litigância processual e, conseqüentemente, com um processo de judicialização da política. Portanto, existe um argumento tautológico por trás da definição e caracterização da judicialização da política” (Carvalho, 2004:122).

Na busca de uma explicação mais focada fazemos a seguinte pergunta: Sendo o artigo 103 da Constituição Federal um dos grandes responsáveis pela ampliação da revisão constitucional e, portanto, da judicialização da política, que teria levado o legislador constituinte de 1988 a uma abertura tão ampla dos legitimados ativos?

1 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Como cada país possui peculiaridades sobre como construiu seu aparato de revisão judicial, passemos então a uma breve exposição de como isso se passou no Brasil. Para tanto, optamos por dar uma visão mais geral do processo constituinte antes de focalizar o problema em questão.

A Constituição de 1988 inicia-se com as eleições de 1986. Essa eleição definiu quem participaria do pacto constitucional. O resultado imediato foi uma flagrante vitória do PMDB (Partido

do Movimento Democrático Brasileiro), que obteve 54,20% dos assentos na Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Isso, a princípio, determinava a maioria necessária para poder elaborar e aprovar a nova constituinte. Ademais, o PMDB fez 23 do 24 Governadores de Estado.

Tabela 1
Distribuição Partidária na Instalação da
Assembléia Nacional Constituinte

Partido	Total da Bancada	% da Bancada
PMDB	303	54,20
PFL	135	24,15
PDS	038	6,79
PDT	026	4,65
PTB	018	3,22
PT	016	2,86
PL	007	1,25
PDC	006	1,07
PCB	003	0,53
PCdoB	003	0,53
PSB	002	0,35
PSC	001	0,17
PMB	001	0,17
TOTAL	559	100

Fonte: Guran: 1988.

A expectativa gerada em torno do texto constitucional de 1988 era muito grande. Havia um sentimento de mudança fortemente absorvido pelos constituintes. Como bem lembra o relator da subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público na Assembléia Nacional Constituinte, Plínio de Arruda Sampaio: “O clima da Constituição de 1988 é o clima pós-militares, é o clima da abertura, é o clima da idéia de construir uma democracia muito ampla” (Sampaio, 28/06/05). A mudança na Carta constitucional foi de novo utilizada como instrumento de mudança na política. No entanto, um fato distingue a

Constituição de 1988 das demais constituições brasileiras: a forte presença dos mais variados setores da sociedade civil. A Constituição de 1988 foi o pacto constitucional mais aberto da história política brasileira (Coelho, 1999: 102-103), o que de fato contribuiu para potencializar as expectativas em torno das mudanças, principalmente no que dizia respeito à abertura do sistema político.

Em contraposição ao cenário brasileiro é interessante notar que a onda de redemocratização na América Latina no último quarto do século XX não significou, logo de imediato, um novo pacto constitucional, nem significou também uma forte participação dos mais diversos setores sociais. A necessidade de um novo pacto social e a forte heterogeneidade na construção do texto constitucional foram características do processo de abertura brasileiro (*Op. cit.*, 104).

2 COMISSÕES E SUBCOMISSÕES

A divisão dos trabalhos constituintes em comissões (temáticas e de sistematização) e subcomissões e a adoção do princípio da proporcionalidade partidária na ocupação das presidências e relatorias foram fundamentais no entendimento do processo de elaboração da Constituição de 1988.

“O Regimento Interno da Assembléia Nacional Constituinte reservou aos partidos um papel central na formação das comissões. (...) os integrantes das comissões e subcomissões, assim como seus presidentes e relatores deveriam ser distribuídos, sempre que possível, de acordo com o princípio da proporcionalidade partidária. Essa determinação regimental evitou que houvesse uma discrepância muito grande na representação de um mesmo partido de uma comissão para outra, mas não impediu que cada partido se utilizasse da ressalva ‘sempre que possível’, para concentrar um número maior de membros nas comissões de seu maior interesse” (Coelho, 1999: 157).

Em outras palavras, o princípio da proporcionalidade partidária fortaleceu sobremaneira a já destacada posição do PMDB que, além de possuir a maioria dos constituintes (54,20 % do total), tinha a seu favor um princípio flexível para a ocupação dos cargos de destaque. A Tabela 2 não deixa dúvidas com relação ao poder do PMDB no processo decisório constitucional. As oito relatorias das comissões foram ocupadas por constituintes do PMDB, em flagrante desrespeito ao princípio da proporcionalidade partidária. Além disso, o PMDB respondeu pela relatoria de treze subcomissões e pela presidência de outras quinze.

“Os relatores das comissões iriam, de fato, controlar a produção do texto constitucional, ao passo que os presidentes – embora formalmente superiores aos relatores – iriam se restringir a dirigir os trabalhos das suas comissões, não tendo nenhuma influência direta ao texto a ser produzido. As relatorias das comissões temáticas foram ocupadas por parlamentares próximos a liderança do PMDB, o que aumentava o controle do partido sobre o processo de elaboração do texto constitucional” (Coelho, 1999: 158).

Tabela 2
Distribuição dos Cargos nas Comissões e Subcomissões
Temáticas por Partidos e Regiões

	Comissões		Subcomissões	
	Relatores	Presidentes	Relatores	Presidentes
Partido				
PDS	0	1	2	1
PFL	0	7	5	5
PTB	0	0	1	1
PMDB	8	0	13	15
PDT	0	0	1	2
PT	0	0	1	0
PDC	0	0	1	0

Fonte: Coelho (1999: 271).

Outra estratégia utilizada pelos partidos no processo constituinte foi a disputa por relatorias e presidências das subcomissões. No caso da distribuição das presidências e relatorias das subcomissões o critério serviu claramente à lógica do interesse partidário.

“Os cargos de relator das subcomissões ocupados pelo PMDB são reveladores das áreas de interesse do partido, e a concentração dos cargos de relator e presidente em algumas delas revela ainda sua intenção de conservar sob estrito controle toda a produção constitucional de áreas consideradas fundamentais” (Coelho, 1999: 158-159).

Dentre as subcomissões, como mostra o Quadro 1 abaixo, apenas duas não tiveram um peemedebista como relator ou presidente – a subcomissão de orçamento e fiscalização financeira e a subcomissão do poder legislativo. Em seis subcomissões o PMDB ocupou a presidência e a relatoria – subcomissão do poder executivo; subcomissão dos direitos dos trabalhadores e servidores públicos; subcomissão do sistema financeiro; subcomissão de garantias da Constituição, reformas e emendas; subcomissão da questão urbana e transporte e a subcomissão de educação, cultura e esporte.

Quadro 1
Comissões Temáticas e de Sistematização e
Subcomissões da Assembléia Nacional Constituinte

Comissão	Subcomissão
Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher	1. da nacionalidade, da soberania e das relações internacionais 2. dos direitos políticos, dos direitos coletivos e garantias 3. dos direitos e garantias individuais
Organização do Estado	4. da União do Distrito Federal e Territórios 5. dos Estados 6. dos Municípios e Regiões

Organização dos Poderes e Sistema de Governo	7. do Poder Legislativo 8. do Poder Executivo 9. do Poder Judiciário e do Ministério Público
Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições	10. do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos 11. de Defesa do Estado, da Sociedade e de sua Segurança 12. de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas
Sistema Tributário, Orçamento e Finanças	13. de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas 14. de Orçamento e Fiscalização Financeira do Sistema Financeiro
Ordem Econômica	16. de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e Atividade Econômica 17. da Questão Urbana e Transporte 18. da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
Ordem Social	19. Funcionários Públicos 20. dos Direitos dos Trabalhadores e Servidores, Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente 21. dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias
Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência e Tecnologia e da Comunicação	22. da Educação, Cultura e Esportes 23. da Ciência e Tecnologia e da Comunicação 24. da Família do Menor e do Idoso
Sistematização	Não foi dividida em subcomissões

Fonte: Guran: 1988.

De forma geral, no processo constituinte, o PMDB foi o partido que monopolizou o processo decisório de boa parte das questões. O controle da relatoria de todas as comissões dava ao PMDB uma posição muito confortável na direção dos trabalhos. A distribuição das relatorias das subcomissões também demonstra as áreas de interesse do PMDB, dentre as quais a subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público não eram as prioridades do partido.

3 A SUBCOMISSÃO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Nossa preocupação dirige-se para a subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público (SPJ). Foi nessa subcomissão que o Capítulo III da Constituição Federal de 1988 foi redigido, intitulado: “Do Poder Judiciário”, com oito seções assim distribuídas:

Quadro 2
Do Poder Judiciário

Sessão	Título
I	Disposições Gerais
II	Do Supremo Tribunal Federal
III	Do Superior Tribunal de Justiça
IV	Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais
V	Dos Tribunais e Juízes do Trabalho
VI	Dos Tribunais e Juízes Eleitorais
VII	Dos Tribunais e Juízes Militares
VIII	Dos Tribunais e Juízes dos Estados

Fonte: Constituição Federal

Nosso objetivo neste artigo é descobrir como se processaram os trabalhos no tocante à ampliação dos legitimados ativos do artigo 103 da CF, ou seja, quais foram os elementos

jurídicos, políticos ou sociais utilizados pelos constituintes para ampliar fortemente a capacidade de propositura de uma ação direta de inconstitucionalidade. A literatura que trata do tema geralmente aborda questões de maior importância para o sistema político, reservando comentários com poucas evidências no que diz respeito ao capítulo do Poder Judiciário.

Procurando preencher essa lacuna, decidimos entrevistar duas personalidades centrais nesse processo, uma do mundo jurídico, o jurista, professor de direito constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, consultor do PSDB na constituinte e membro da comissão que elaborou o anteprojeto Afonso Arinos, José Afonso da Silva, a outra do mundo político, o à época Deputado Constituinte pelo PT, relator da subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, Plínio de Arruda Sampaio.

As entrevistas foram divididas em duas partes. Na primeira, a pergunta foi aberta sem estímulos por parte do entrevistador, na segunda, apresentamos quatro hipóteses retiradas da análise da literatura, dos discursos e das votações na Assembléia Nacional Constituinte.

A primeira pergunta feita de forma livre a essas duas personalidades foi direta e simples, qual era a lembrança que eles tinham sobre o debate em torno da expansão dos legitimados ativos, ou mais especificamente, quais foram os motivos que levaram à expansão?

O Professor José Afonso iniciou sua resposta afirmando que: “De certo modo foi uma evolução da ação dita interventiva para uma ação abstrata, ou seja, a Constituição de 1934 criou a possibilidade de uma representação de inconstitucionalidade para a intervenção nos Estados em certos casos. Essa competência só poderia caber ao Procurador-Geral da República (PGR), pois

era algo específico que buscava uma sanção, uma punição que era a intervenção, portanto só caberia ao PGR. Mas aos poucos se foi utilizando esse sistema para obter a declaração de inconstitucionalidade em abstrato. De certo modo isso começou um pouco por aqui (São Paulo), não só por aqui. Quando vieram as Constituições estaduais em 1947, portanto, já com a Constituição de 1946 promulgada, algumas Constituições estaduais incluindo a de São Paulo e a do Rio Grande do Sul e outras introduziram algumas regras que conflitavam com a Constituição de 1946. Ora, era um problema porque não era o caso de deixar prevalecer essas regras conflitantes com a Constituição de 1946. Era necessário buscar um meio para a sua declaração de inconstitucionalidade. Mas aqueles casos não eram casos típicos de intervenção no Estado. Então propor uma ação dessas e pedir uma intervenção do Estado seria realmente inadequado, porque quem tinha feito a Constituição estadual foi o constituinte, não foi a autoridade do Estado, não foi o Governador nem a Assembléia estadual para sofrer as consequências da intervenção. Pois bem, que é que se fez? Se promoveu uma ação de inconstitucionalidade dessas Constituições, o PGR nessa ocasião era o Temístocles Brandão Cavalcanti que era administrativista e depois foi Ministro do Supremo, ele preparou a sua representação e depois apresentou ao Supremo (STF). Então daí surgiu a discussão do problema e se declarou inconstitucional aquele dispositivo. Na verdade, ocorreu uma declaração abstrata que não tinha ainda exemplo no Brasil, pois não poderia levar à intervenção dos Estados. Pois bem, aqui está um pouco a origem da declaração abstrata no Brasil. Depois no correr da Constituição de 1946 surgiram várias hipóteses em que se recorreu ao PGR com base nos mesmos dispositivos pedindo a representação. Especialmente aqui em São Paulo, a Assembléia promoveu emendas constitucionais e até leis para a iniciativa de uma normatização que contrariava a iniciativa que era exclusiva do Governador. Bem se estudou a

matéria e Miguel Reale e o Teófilo Cavalcanti aqui em São Paulo levaram ao PGR a proposta para que ele entrasse com uma representação. Veja bem, o próprio Governador é que levou ao PGR com base no dispositivo que previa a intervenção. É claro que não podia haver intervenção, como é que o próprio Governador podia pedir intervenção no Estado que ele próprio administra? Mas o que se queria era uma declaração de inconstitucionalidade abstrata sem intervenção, e conseguiram. Isso ocorreu por volta de 1964” (Silva, 22/06/2005).

Ao final de sua exposição lhe perguntei sobre as motivações e ele retrucou: “Estávamos sentindo falta de uma possibilidade de uma ação direta de inconstitucionalidade abstrata, aí veio a chamada Emenda 16 que criou isso. Depois veio a lei que regulamentou essas ações e a competência continuou sendo só do PGR. Bem, mas o que aconteceu, vem então a motivação, aconteceu que o PGR se entendeu titular da ação que podia apresentar ou não apresentar a ação. Houve casos em que ele se recusou a apresentar a ação, ou então em boa parte ele simplesmente apresentava mas dava parecer contrário. Então que era? Era uma espécie de monopólio que estava gerando certo abuso, porque em princípio ele deveria apresentar, alguém levava ao conhecimento dele e ele deveria simplesmente apresentar. É claro que se não houvesse fundamento não havia razão para que ele desse parecer favorável. O certo é que em muitas hipóteses, especialmente no período militar, o PGR não apresentava a matéria; às vezes partidos políticos interessados levavam ao conhecimento dele e ele arquivava, essa foi a motivação que gerou a necessidade de ampliar o leque das pessoas, autoridades e instituições legitimadas para propor a ação. Logo no início dos trabalhos constituintes (de 1988), já na primeira redação do texto do Poder Judiciário se alterou a exclusividade do PGR” (Silva, 22/06/2005).

A mesma questão foi feita ao ex-Deputado Plínio de Arruda Sampaio, a sua resposta foi a seguinte: “Eu fui assessorado por uma série de grupos e de juristas muito importantes com os quais eu tenho uma relação muito antiga. Isso tudo era a idéia de tornar a democracia brasileira mais aberta. Dar mais instrumentos para recorrer à justiça aos grupos sociais. Para que não ficasse tudo canalizado no Procurador, que é um homem que naquele tempo inclusive era nomeado pelo Presidente da República. Hoje ele é nomeado, mas ele vem numa lista tríplice, o Ministério Público ganhou uma enorme autonomia e independência. De toda maneira ficar nas mãos de uma pessoa só nos pareceu um absurdo. Eu tenho impressão que aqui quem teve força foi José Afonso da Silva, tudo que teve maior abertura na Constituição teve sua influência. Ele era assessor do (Mario) Covas, mas me ajudou muito, é meu amigo pessoal de muitos anos. O Marrey, que atualmente é secretário da justiça de José Serra, era o meu assessor mais direto para esses assuntos, o Geraldo Ataliba, grande jurista, são as pessoas com as quais eu mais conversei sobre esse capítulo aqui. A idéia era expandir, aumentar, ampliar o uso. Toda idéia repousava no seguinte; a minha idéia era a de que o Supremo fosse um Tribunal Constitucional apenas, tanto que no meu projeto ele era. A etiologia disto, o Supremo tem de ser um Tribunal Constitucional, o Supremo não era para julgar causas de pessoas ricas, a idéia era o seguinte, faz um segundo Tribunal que era o STJ (Superior Tribunal de Justiça) para dar uma segunda instância para certas ações, sobretudo, as da justiça federal. A maioria dos casos se resolve em dois tribunais (Tribunais de Justiça estaduais ou federais e o STJ) e o STF seria um Tribunal Constitucional para discutir as causas do povo, da Constituição. Então a idéia era abrir ao máximo, para que não ficasse também um exagero de ações, então se achou que esses nove pontos eram razoáveis, já abria bastante. A minha idéia era se abre para os partidos já se tem uma boa participação e se abre para os sindicatos então eu não tinha dúvida. O acesso ao tribunal deveria ser grupal, não deveria ter acesso individual, essa que foi a idéia” (Sampaio, 28/06/2005).

Após a sua resposta indaguei sobre qual era o debate, se todos queriam essa abertura e ele respondeu: “Evidentemente que houve debate, eu não me recordo mais quem defendeu que deveria ser menos e quem defendeu que deveria ser mais, mas havia também um clima que era importante dar peso à sociedade civil. No Brasil o partido só ainda era uma coisa muito limitada. A idéia era não subordinar isso a interesses, deixar o mais possível aberto, então daí a idéia de expandir para os sindicatos” (Sampaio, 28/06/2005).

Insisti na pergunta se todos queriam abrir para a sociedade, se existia esse sentimento, daí ele foi mais direto: “Na comissão, o grande *lobby*, a grande dificuldade que eu tive aqui foi o pessoal que estava ligado ao Supremo. O Supremo não queria isso (um Tribunal Constitucional), ele queria essa coisa mista que saiu, que eu acho que foi uma pena, eu fui derrotado nisso. A figura mais forte era esse que depois foi Ministro do Supremo, o Maurício Correia. Eles estavam preocupados com os artigos 101 e 102, o 103 eles deixaram passar (...) Eu fui ao Supremo conversei muito com eles, mas eles não abriram mão. Através do Maurício Correa fizeram as emendas e mudaram. Com o artigo 103 eles não criaram o menor problema eles estavam interessados era nisso (arts 101 e 102). Uma vez que eles ganharam o que eles queriam eles não fizeram nenhuma força, então isso passou sem muita dificuldade (...) Eu, na verdade, não verifiquei nenhuma pressão para restringir e nenhuma pressão para pôr. Isso na verdade foi fruto dos acadêmicos que me assessoraram com as novas teorias da constitucionalidade, não houve uma pressão popular por isso, nem uma contra-pressão política por isso” (Sampaio, 28/06/2005).

Após as respostas livres pedi que eles analisassem as hipóteses que havíamos elaborado. Estas hipóteses foram elaboradas a partir da literatura que trata do tema, as hipóteses e as respostas seguem abaixo:

- a) As discussões doutrinárias em torno do monopólio da propositura da ação direta de inconstitucionalidade por parte do Procurador – Geral da República durante o regime militar potencializaram o vigor do constituinte em ampliar o rol de entes capacitados. A insatisfação de várias lideranças políticas em não terem suas queixas encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal pelo Procurador–Geral da República pode ter ocasionado essa reação. Uma outra versão mais abrangente, afirma que a ampliação, na contramão da tendência dominante na Europa, foi incluída dentro de um “pacote” amplo de democratização;
- b) Baseado no posicionamento pró-ativo de setores do Direito brasileiro, a *intelligentsia jurídica* obteve êxito em inscrever na Constituição de 1988 as principais marcas de sua teoria, entre elas o papel que a comunidade de intérpretes iria desempenhar no controle abstrato das normas. Vianna *et alii* (1999) sugerem que o papel desempenhado pelas consultorias e assessorias jurídicas e o prestígio da Constituição revolucionária de Portugal e da filosofia do direito alemão tenham contribuído;
- c) A ampliação da revisão abstrata da legislação pode ser considerada, da mesma forma que o Mandado de Injunção e a Ação de Inconstitucionalidade por Omissão, como fruto da desconfiança do constituinte originário para com as casas legislativas seguintes. Esses três institutos são construídos dentro de um forte cenário de incerteza política. Em 1987 e 1988, não se sabia quais os partidos fariam maioria no Congresso nem quem seria o Presidente nas eleições de 1989. A instrumentalização de um Judiciário com poderes de veto a mudanças radicais satisfazia a todos, principalmente, os setores mais conservadores;

- d) “A reestruturação do Poder Judiciário não era prioridade de qualquer das correntes que predominavam na Constituinte de 87-88. Por isso, o tema não suscitou maiores controvérsias. Mas, apesar dessa apatia, uma reestruturação de monta houve, decorrente de uma combinação de propostas desconexas e de variada inspiração” (Ferreira Filho, 1995: 29).

Quadro 3
Respostas as Hipóteses da Ampliação dos
Legitimados Ativos

Hipóteses	José Afonso da Silva	Plínio de A. Sampaio
a)	Concorda	Concorda
b)	Discorda	Concorda
c)	Discorda	Discorda
d)	concorda parcialmente	concorda parcialmente

A primeira hipótese parece ser a mais consistente de todas. O monopólio da ação direta de inconstitucionalidade por parte do Procurador-Geral da República foi classificada como um “abuso”, como um “absurdo” pelos entrevistados. Nesse ponto, as argumentações jurídica e política se entrelaçam fortemente. Na visão jurídica, o monopólio significava a subordinação dos interesses dos Estados, representado pelo Governador ou pela Câmara, ao livre convencimento do Procurador, o que geraria um “abuso”. Na visão política, o convencimento do Procurador não era tão livre assim. Por trás dele havia o Presidente da República que podia exonerá-lo a qualquer momento, o que, na perspectiva dos partidos políticos, era um “absurdo”. Nesse sentido, no momento de se efetuar a mudança no âmbito de quem poderia propor uma ação direta de inconstitucionalidade, o que estava em jogo eram quantos seriam os legitimados.

A segunda hipótese possui um peso secundário, porém importante, principalmente no que tange à escolha dos futuros

legitimados. Embora o Professor José Afonso da Silva tenha discordado afirmando que: “Esse não foi um tema controvertido na constituinte, a não ser por um ou outro que queria pôr o cidadão. Em geral o que está na Constituição já estava desde o início” (Silva, 22/06/20005), não há como negar que a legitimação dessa ampliação tenha sido feita levando-se em consideração a experiência de outros países trazidas por especialistas, como bem afirmou o relator do capítulo do Judiciário: “Isso tem uma influência claramente dos grandes teóricos. Bandeira de Melo, Geraldo Ataliba, Paulo Bonavides. De fato o papel desempenhado pelas consultorias, o prestígio da Constituição de Portugal e o direito alemão, sem dúvida” (Sampaio, 28/05/2005).

A terceira hipótese foi descartada pelos dois. No entender de ambos não havia uma instrumentalização do Poder Judiciário via ampliação da revisão abstrata. Não foi uma manobra política para garantir que um futuro governo evitasse uma agenda radical de mudanças. Na visão de José Afonso da Silva, a intenção desses instrumentos jurídicos era tão somente garantir a eficácia da Constituição: “O mandado de injunção desde o início teve uma série de discussões que se buscava algum mecanismo para tornar mais eficaz a Constituição. Entre esses mecanismo houve várias propostas, que até aqui se citou o mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade e no atual parágrafo primeiro do art. 5º, dizendo que todas as normas do direito são eficazes. São os três mecanismo que estavam com essa preocupação, desde o início. Então não foi propriamente uma corrente mais progressista ou menos progressista que fez isso” (Silva, 22/06/2005). A resposta de Plínio de Arruda Sampaio foi na direção de descaracterizar o Judiciário como uma peça chave do sistema político: “No Brasil ninguém acredita na justiça, também ninguém deu bola, a turma estava mais preocupada com as coisas sociais. A própria esquerda também não se preocupou muito e depois tinha um deputado

deles lá e eles tinham confiança. Foi um capítulo tranqüilo, não houve rolo. O que eles queriam tirar tiraram” (Sampaio, 28/06/2005).

Na última hipótese, ocorreu uma concordância parcial de ambos. Os dois entrevistados concordaram que a reestruturação do Poder Judiciário não era uma prioridade das correntes que predominavam na constituinte. Contudo, ambos lembraram que não foi um texto desconexo, a desconexão ocorreu durante o processo. “Já existia o anteprojeto Afonso Arinos que tratava dessa problemática. Na comissão Afonso Arinos lutou-se muito para se estabelecer um Judiciário diferente. Mas o próprio Poder Judiciário foi um *lobby* muito forte lá (na comissão) e na própria constituinte e até o Supremo Tribunal Federal. Na comissão Afonso Arinos eu propus a criação de uma Corte Constitucional, por exemplo. Depois disso foi aceito (na comissão), os conservadores bombardearam, depois foi proposto também na constituinte e caiu no primeiro turno” (Silva, 28/06/2005).

4 LOBBY, BAIXA POLARIZAÇÃO E CONSENSO

A subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público foi composta em sua grande maioria por “advogados”, 87,5% dos integrantes tinham como formação o bacharelado em Direito, enquanto na Assembléia Nacional Constituinte como um todo essa proporção era de 40,14% (Nunes, 2002: 23). A subcomissão era composta por um membro do PT que era o relator, um membro do PDT, três membros do PFL e onze integrantes do PMDB (ou seja, 68,75%).

O poder hegemônico do PMDB foi dividido com o poder dos bacharéis. As alianças dentro da comissão obedeceram à lógica de interesses setorizados. Essa formação teve como resultante uma subcomissão de baixa polarização, que só ocorreu devido ao projeto apresentado pelo relator. Nesse projeto

constavam alterações significativas do aparelho Judiciário como a extinção dos juízes classistas da Justiça do Trabalho, o fim da Justiça Militar, a criação de um tribunal constitucional, a estatização dos cartórios, a criação de uma Justiça Agrária, entre outros. A ousadia do relator provocou uma articulação dos setores corporativos que resultou na não aprovação dessas alterações.

“No Brasil ninguém acredita na justiça, também ninguém deu bola, a turma estava mais preocupada com as coisas sociais. A própria esquerda também não se preocupou muito e depois tinha um deputado deles lá e eles tinham confiança. Foi um capítulo tranqüilo, não houve rolo. O que eles queriam tirar tiraram. Ou seja, eu tinha estatizado os cartórios, eles tiraram, eu tinha criado uma Justiça Agrária, eles tiraram, eu tinha suprimido a Justiça Militar, eles mantiveram, eu queria acabar com os vogais da Justiça do Trabalho e também perdi. Depois que eles conseguiram essas vitórias eles esvaziaram a sala, ficaram três gatos pingados às duas da manhã para discutir a Justiça Agrária. Eu até fiz um discurso dizendo está bem a imagem do povo brasileiro, os *lobbies* poderosos vêm, conseguem as suas coisas e vão embora. O *lobby* do povo, que são milhões, eram os três cidadãos lá. Todo mundo ouviu o que eu disse acharam muito grave, me derrotaram e foram felizes para casa (...) Fora esses pontos, os outros os Deputados topavam tudo. Não foi uma comissão dividida com debates acalourados, não foi” (Sampaio, 28/06/2005).

Apesar das baixas em seu projeto original, o relator da subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, o ex-Deputado Plínio de Arruda Sampaio, ressaltou os avanços, entre os mais significativos está a posição de destaque dada ao Ministério Público e à criação dos Juizados Especiais.

Outro ponto relevante foi a expressiva participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na Constituição. Além

de ser um legitimado ativo sem restrições para propor uma ação direta de inconstitucionalidade, essa entidade é citada várias vezes no texto constitucional. Para Sampaio: “eu achava que era importante a gente criar na sociedade civil postos de fortificação para defender a democracia”. A posição da OAB no desenho constitucional foi além de uma concepção corporativa (afinal 87,5% dos integrantes eram formados em direito), passa por um período de abertura política em que a OAB teve um papel importante, era também uma questão estratégica do ponto de vista de garantir a transição democrática.

No geral, a subcomissão do Poder Judiciário pode ser caracterizada por uma comissão de baixa polarização. Isso pode ser explicado pelo isolamento ideológico e de idéias que o relator e sua equipe de assessores tinham com os demais componentes da subcomissão (que eram a maioria). Em geral e especialmente no que diz respeito ao desenho da revisão judicial, a aprovação do texto na subcomissão deu-se sem maiores transtornos ou discussões. O que foi aprovado na subcomissão seguiu sendo aprovado nas comissões temáticas e de sistematização com poucas alterações no geral e nenhuma alteração no que dizia respeito à revisão judicial. Mesmo o advento do “Centrão” não alterou a essência do texto que vinha sendo discutido desde a subcomissão, o que demonstra uma situação de consenso com baixa polarização no início, ou seja, na subcomissão⁶. Pelo que consta no Diário da Assembléia Nacional Constituinte (DANC), no que concerne ao Poder Judiciário não houve desavenças nem confronto, como explica o constituinte Vivaldo Barbosa (PDT-RJ) na oportunidade da votação desse capítulo:

⁶ Os dois entrevistados concordaram que a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público foi tranqüila. Os pontos de discordância eram facilmente resolvidos pelo voto da maioria.

“Senhor Presidente, a liderança do PDT chama atenção de sua bancada para o fato de se tratar de emenda substitutiva do *Centrão* que, na oportunidade, por não apresentar maiores conflitos com o texto da Sistematização e pelos destaques que existem, nos permite corrigir o texto. Recomendamos, pois, para a agilização da votação, a aprovação da emenda e, depois, dos destaques que apresentaremos” (DANC, 1988: 8972-8973).

5 PROVA DOS NOVE: AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS

O texto constitucional aprovado em 1988 possui quase vinte anos de idade. De lá para cá ocorreram várias alterações nesse texto: foram quarenta e sete emendas constitucionais e seis emendas constitucionais de revisão, perfazendo o total de cinquenta e três alterações em dezessete anos, o que dá uma média de três alterações no texto constitucional por ano⁷. Diante desse quadro a questão é: no que se refere à revisão judicial, o formato desenhado a partir de 1988 sofreu alguma alteração?

Na seção II, intitulada “Do Supremo Tribunal Federal” é possível observar quinze alterações, em sua maioria provenientes da emenda nº 45 que tratava da reforma do judiciário⁸. O Quadro 4 abaixo deixa claro que, no que toca ao controle de constitucionalidade, não ocorreu nenhuma alteração significativa pós-constituição de 1988.

7 Dados recolhidos em 19/07/2005 no site: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm

8 Uma grande parte das alterações diz respeito à criação do Conselho Nacional de Justiça e à implantação da Súmula Vinculante, *vide* o anexo II ao final do capítulo.

Quadro 4
Alterações Constitucionais no Desenho da Revisão Judicial

ARTIGO	TEXTO ANTERIOR	TEXTO ALTERADO, INCLUSO OU REVOGADO	INSTRUMENTO JURIDICO UTILIZADO
<p>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:</p>	<p>a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual;</p>	<p>a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;</p>	<p>Emenda Constitucional nº 3, de 1993.</p>
<p>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:</p>	<p>nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;</p>	<p>Nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão</p>	<p>Emenda Constitucional nº 23, de 1999.</p>
<p>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:</p>	<p>a homologação das sentenças estrangeiras e a concessão do "exequatur" às cartas rogatórias, que podem ser conferidas pelo regimento interno a seu Presidente;</p>	<p>Revogado</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004.</p>
<p>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da</p>	<p>o "habeas-corpus", quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos</p>	<p>o habeas corpus, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário</p>	<p>Emenda Constitucional nº 22, de 1999.</p>

<p>constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:</p>	<p>atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância;</p>	<p>cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância;</p>	<p>Emenda Constitucional nº 22, de 1999.</p>
<p>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente:</p>		<p>as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004.</p>
<p>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:</p>	<p>Parágrafo único. A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.</p>	<p>§ 1.º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.</p>	<p>Emenda Constitucional nº 3, de 1993.</p>
<p>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou</p>	<p>§ 2.º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, quando</p>	<p>§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004</p>

<p>última instância, quando a decisão recorrida:</p>	<p>relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.*</p>	<p>administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004</p>
<p>Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:</p>		<p>§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros.</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004.</p>
	<p>Art. 103. Podem propor a ação de inconstitucionalidade:</p>	<p>Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004.</p>
<p>Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:</p>	<p>IV a Mesa de Assembleia Legislativa;</p>	<p>IV a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004.</p>
<p>Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:</p>	<p>V o Governador de Estado</p>	<p>V o Governador de Estado ou do Distrito Federal;</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004.</p>

<p>Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:</p>	<p>§ 4.º A ação declaratória de constitucionalidade poderá ser proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados ou pelo Procurador-Geral da República.**</p>	<p>Revogado</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004.</p>
<p>Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:</p>		<p>Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004.</p>
<p>Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:</p>		<p>Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:***</p>	<p>Emenda Constitucional nº 45, de 2004.</p>

Fonte: Constituição Federal do Brasil

O Quadro 4 acima indica que durante os dezessete anos que se passaram o poder político manteve inalterado a estrutura institucional da revisão judicial. Apesar de um número significativo de alterações terem acontecido, inclusive uma reforma do Poder Judiciário (Emenda de nº 45). Em outras palavras, é possível afirmar que a ausência de polarizações sérias ou impasses sobre essa temática persiste.

Dentre as alterações, a Súmula Vinculante e a criação do Conselho Nacional de Justiça foram as mais significativas do ponto de vista institucional, contudo, essas alterações não alteram a dinâmica da revisão judicial abstrata.

CONCLUSÃO

A ampliação dos legitimados ativos do artigo 103 da CF não foi uma matéria controvertida. Do ponto de vista técnico, estritamente jurídico, o monopólio da propositura da declaração de constitucionalidade nas mãos do Procurador-Geral da República significava uma ante-câmara decisional, o que por si só caracterizava abuso, tendo em vista que a instituição mais competente para verificar a constitucionalidade do texto era o Judiciário.

Além disso, a necessidade de um instrumento jurídico que garantisse a força da hierarquia das leis no campo federativo foi responsável pela evolução da ação interventiva para uma ação declaratória de inconstitucionalidade.

No âmbito político, o artigo 103 da CF também não gerou controvérsias. As matérias controvertidas diziam respeito a alguns aspectos corporativos da burocracia jurídica brasileira, como por

* Esse texto não é o original da Constituição, foi incluído pela Emenda nº 3, de 1993;

** Esse texto não é o original da Constituição, foi incluído pela Emenda nº 3, de 1993;

*** O Artigo segue tratando da estrutura, composição e competência do Conselho Nacional de Justiça.

exemplo a extinção dos juízes classistas, a estatização dos cartórios, a extinção da Justiça Militar, a criação de uma Justiça Agrária.

A razão política para a ampliação foi, em boa medida, fruto da experiência da subordinação do Procurador-Geral da República aos interesses políticos do Presidente da República. Todas as vezes que partidos políticos ou autoridades procuravam o Procurador com alguma denúncia de inconstitucionalidade e este se recusava a encaminhar a denúncia ao Supremo Tribunal Federal, aumentava o sentimento de consternação e impotência destes segmentos.

A possibilidade de alterar esse quadro foi viabilizada basicamente por dois pontos: primeiro, fortaleceram a independência do Ministério Público no cenário político. A escolha do Procurador-Geral passou a ser feita dentre os integrantes do quadro do Ministério Público Federal, em lista tríplice oferecida pela classe e este permanece dois anos no cargo, sem poder ser removido, podendo ser reconduzido uma vez.

O segundo foi a ampliação dos legitimados ativos. Nesse ponto, a questão não era mais se deveria ou não aumentar, isso era uma questão resolvida tanto do ponto de vista jurídico como do ponto de vista político. A grande questão era quantos deveriam ser os legitimados. A proposta vencedora coaduna-se com a idéia e o desenho geral da constituição, ou seja, a idéia predominante era de abertura política e o desenho era a participação de vários setores da sociedade. O artigo 103 da CF, assim como outros artigos que não foram alvo de *lobbies*, expressaram essa filosofia de abertura e diversidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, Ernani Rodrigues de (2004), Em Busca da Judicialização da Política no Brasil: Apontamentos para

uma Nova Abordagem. *Revista de Sociologia e Política*, nº 23, Curitiba.

COELHO, Ricardo Corrêa (1999), *Partidos Políticos: Maiorias Parlamentares e Tomada de Decisão na Constituinte*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo.

COSTA, Emilia Viotti (2001), *O Supremo Tribunal Federal e a Construção da Cidadania*. Instituto de Estudos Jurídicos e Econômicos, São Paulo.

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (1988), Voto do Deputado Vivaldo Barbosa (PDT-RJ). Congresso Nacional, Brasília.

ENCINAR, J. J. Gonzáles; MIRNADA, Jorge; LAMOUNIER, Bolívar & NOHLEN, Dieter (1992), *El Proceso Constituyente: deducciones de cuatro casos recientes: Espana, Portugal, Brasil e Chile*. *Revista de Estudios Políticos*, nº 76, Madrid.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves (1995), *O Poder Judiciário na Constituição de 1988: Judicialização da Política e Politização da Justiça*. *Revista da Procuradoria Geral do Município de São Paulo*, São Paulo.

GURAN, Milton (1988), *O Processo Constituinte, 1987-1988: documentação fotográfica a nova Constituição*. Agil-Un13, Brasília.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994), *A Terceira Onda*. Editora Ática, São Paulo.

LAMOUNIER, Bolívar (1987), *Perspectivas da Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 4, vol. 2, São Paulo.

- MAGALHÃES, Pedro Coutinho (2003), *The Limits to Judicialization: Legislative Politics and Constitutional Review in the Iberian Democracies*. Phd Dissertation, Ohio State University.
- NUNES, Fábio Kerche (2002), *O Ministério Público no Brasil: Autonomia, Organizações e Atribuições*. Tese de Doutorado, Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo.
- REIS, Fábio Wanderley (1986), *Constituição Pacto e Poder*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 1, vol. 1, São Paulo.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda (2005), Entrevista concedida em 28/06/2005 em São Paulo.
- SILVA, José Afonso da (2005), Entrevista concedida em 22/06/2005 em São Paulo.
- VALLINDER & TATE, Torbjorn & C. Neal (1995), *The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics*. New York, New York University Press.
- VIANNA, L. W., CARVALHO, M. A. R., MELO, M. P. C., BURGOS, M. B. (1999), *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Editora Revan, Rio de Janeiro.

