

TEMPOS INTERESSANTES PARA O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL BRASILEIRO — CRÔNICA DA JURISPRUDÊNCIA DO ANO DE 2005

Por PAULO GUSTAVO GONET BRANCO*

SUMARIO

1. EVOLUÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ANO DE 2005: A) Extensão da decisão em controle de constitucionalidade realizado incidentalmente. B) Ampliação dos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade de lei e preservação da segurança jurídica.—2. DIREITOS FUNDAMENTAIS E O STF EM 2005: A) Hierarquia das normas de tratados sobre direitos humanos. B) Acusação penal e dignidade da pessoa humana. C) Crime político e extradição. D) Incidência dos direitos fundamentais nas relações entre particulares. E) Direitos fundamentais sociais e reserva do possível.—3. ECOLOGIA.—4. STF E QUESTÕES INSTITUCIONAIS: A) Controle do Judiciário. B) STF e o inquérito legislativo. C) CPI e Estados-membros. D) Inquérito legislativo e direito das minorias.—5. CONCLUSÃO.

Em artigo que colheu merecida atenção entre estudiosos brasileiros, Francisco Fernández Segado descreve o fenômeno, que se assoma no direito comparado, da convergência dos modelos originais de controle de constitucionalidade — realidade que resumiu no sugestivo título do ensaio, «la obsolescencia de la bipolaridad tradicional (modelo americano — modelo europeu-kelseniano) de Justicia Constitucional»¹.

O Brasil pode ser visto como um laboratório comprovador da tese. Conquanto, aqui, se preveja tanto o controle abstrato, de matriz kelseniana,

* Profesor del Instituto de Derecho Público. Brasília D.F.

¹ Este é o título do artigo publicado no Brasil na revista *Direito Público* (Brasília: IDP/ Síntese, out/nov. 2003, pp. 55-82).

como o controle incidental, de feitiço norte-americano, a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem colaborado para que ambos se irmanem no plano dos seus efeitos, não obstante as características peculiares de cada qual. É o que ilustram alguns dos precedentes a seguir².

1. EVOLUÇÃO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NO ANO DE 2005

Há uma nítida inclinação do Tribunal, confirmada no ano de 2005, por construir uma extensão além-partes das decisões tomadas pela Corte em controle incidental. Nota-se, também, uma maior atenção para com particularidades de fato na fiscalização abstrata, tendência favorecida por uma participação crescente, nesses feitos, dos interessados nos resultados das decisões. A Corte tem, afinal, admitido uma flexibilidade no tempo dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, quer numa modalidade de controle que noutra.

Seria temerário pretender exaurir, numa breve crônica, todos os fatores que conduzem a essa situação de convergência, na prática, dos modelos de controle de constitucionalidade adotados no Brasil. Eles são, decerto, múltiplos. Mas, será exato apontar no desconforto provocado por situações paradoxais, resultantes do convívio, no mesmo sistema, dos modelos abstrato e concreto, um convite para uma visão concertada entre ambos.

O volume assombroso de processos com que se defronta o STF, dadas as suas amplas competências, igualmente impele a que se reduza a importância de se distinguirem os efeitos das decisões tomadas em sede incidental ou de forma concentrada.

Ao longo de 2005, a Corte julgou 104.057 processos. É intuitivo que tal número conspira contra a viabilidade dos trabalhos do Tribunal, mesmo que se conceda que a cifra não abarca casos sempre distintos nos seus contornos normativos. A grande maioria dos feitos, na realidade, repete uma idêntica questão jurídica, resolvida muitas vezes de modo não unívoco nas instâncias inferiores. Isso não surpreende a quem sabe que, como é típico da família do *civil law*, não é da tradição jurídica brasilei-

² No Brasil, a declaração de inconstitucionalidade de um ato normativo pode ser proferida no curso de uma ação ordinária, em que autor e réu disputam um bem da vida concreto, como em sede abstrata, em que o ato normativo é ele mesmo o objeto da ação. O controle abstrato está concentrado no STF (ocorrendo sobretudo por meio da ação direta de inconstitucionalidade - ADI). O controle incidental é difuso; todo e qualquer juiz pode realizá-lo, inclusive o próprio STF, ao apreciar recurso contra decisões tomadas nas instâncias inferiores (o que se dá por variados meios, como pelo recurso extraordinário e o *habeas corpus*). Tradicionalmente, são reconhecidos efeitos *erga omnes* e eficácia retroativa às decisões tomadas em fiscalização abstrata, e efeitos *inter partes* para aquelas geradas em processos ordinários, mesmo que estas últimas tenham sido proferidas pelo STF.

ra ter como obrigatório que as instâncias judiciais inferiores sigam os precedentes dos tribunais superiores. Razões pragmáticas, portanto, podem ser indicadas como propiciadoras do reforço que se vem notando do sistema abstrato e das características de eficácia das decisões que a ele se ligam. Motivos de ordem prática, de igual sorte, suscitam uma interpretação das normas reguladoras da fiscalização incidental de constitucionalidade orientada para a expansão extrapartes dos efeitos dos julgamentos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em 2005 é fiel a essas tendências gerais, que se vêm consolidando desde o ano 2000. Desde então, vale observar que a composição da Corte foi renovada em nada menos do que oito dos seus onze integrantes.

A) Extensão da decisão em controle de constitucionalidade realizado incidentalmente

A jurisprudência de 2005 confirma o entendimento que o tribunal desenvolveu, e que chegou a merecer acolhida legislativa, no sentido de estabelecer que os tribunais inferiores estão obrigados a aderir ao que precedente do STF haja definido sobre constitucionalidade de leis, ainda que o julgado tenha surgido no âmbito do controle incidental. No RE 435.711 AgR (DJ 24.6.2005), por exemplo, reafirmou-se que os demais tribunais não podem declarar inconstitucional lei que o Supremo Tribunal Federal haja afirmado válida, mesmo que num contexto não-concentrado. Confere-se, portanto, efeito tipicamente de decisão abstrata ao controle *in casu*, robustecendo a autoridade das decisões do STF em qualquer assunto de ordem constitucional. Evidentemente que, dessa forma, se unifica, com mais rapidez, a jurisprudência no país, com vantagem para a segurança jurídica, na medida em que se previnem decisões contrastantes entre si. O entendimento é propício, igualmente, para a diminuição de processos individuais, que tendem a se avolumar, enquanto uma questão jurídica permanece indefinida.

Em outro julgado, explicitou-se a partir de que momento a declaração de inconstitucionalidade em abstrato se torna vinculante para a Administração Pública e para os demais órgãos do Judiciário, assunto que a legislação não disciplinara claramente. Na Rcl 3.473 AgR (DJ 9.12.2005, relator o Ministro Carlos Velloso), assentou-se que esse instante coincide com a publicação no jornal oficial (Diário de Justiça) da notícia do julgamento, não sendo necessário aguardar o trânsito em julgado do decisório. Reforça-se a autoridade das decisões do STF, agora sob o aspecto do seu caráter imediato.

B) Ampliação dos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade: a nova jurisprudência

Seria um equívoco supor que as decisões mais recentes, que acodem ao propósito de acentuar a importância do controle abstrato no sistema constitucional pós-88³, estejam se sucedendo de modo inconsciente das conseqüências que engendram. É assumido o intuito de reverter a perspectiva, que dominou até o ano 2000, suspeitosa do controle abstrato. Até ali, uma jurisprudência composta de distinções filigranistas se desenvolveu para reduzir o número de legitimados para provocar a ação direta de inconstitucionalidade no STF.

Até a Constituição de 1988, apenas o Procurador-Geral da República detinha legitimidade para propor a ação direta. Subitamente, em 1988, o número dos legitimados salta para a casa das centenas, já que se estende a autoria dessas demandas a outras autoridades públicas, e às pessoas jurídicas que a Constituição chamou de «entidades de classe de âmbito nacional». O Tribunal reagiu, receoso de que a multiplicação dessas ações tão relevantes para o ordenamento jurídico causasse a banalização do controle abstrato.

Uma tal perspectiva deu origem ao que o Ministro Gilmar Mendes designou, em tom crítico, como *jurisprudência defensiva* da Corte⁴. Restrições não concebidas pelo legislador, nem presentes no Texto Constitucional, ganharam corpo ao longo do período em que se tinha por necessária a limitação das entidades legitimadas para a ação direta. Entre outras exigências pretorianas que oneravam as associações de classe estava a nunca suficientemente justificada condição de que as entidades de classe, para atuar na jurisdição abstrata, não contassem com pessoas jurídicas nos seus quadros sociais, devendo congregar exclusivamente pessoas físicas.

Essa jurisprudência foi superada na ADI 3.153 AgR (DJ 8.9.2005, relator para o acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence), quando se deu por vencida a inteligência da Corte, que vinha contendo o potencial das entidades da sociedade civil de provocar a jurisdição abstrata. Ao assentar que «o conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito», o STF relegou ao passado o apego a minúcias com que obstava o conhecimento de ações diretas ajuizadas por entidades da sociedade civil.

No precedente, o Tribunal se advertiu de que o propósito de economia de esforço que inspirou a exasperação das condições de admissibi-

³ A Constituição brasileira entrou em vigor em 5 de outubro de 1988.

⁴ Voto vogal na ADI 3.153 AgR, DJ 8.9.2005.

lidade das ações diretas propostas por associações de classe não rendeu os frutos pretendidos. Afinal, as mesmas questões esquivadas tendiam a retornar ao Tribunal, quer por meio de ação direta proposta por outro legitimado, quer por meio de um número sensivelmente maior de processos ordinários, resultantes de conflitos individuais, despertados pela mesma norma de constitucionalidade duvidosa.

O apego a minúcias para obstar o conhecimento dessas ações diretas foi afirmado como contraproducente e como desviado do escopo da jurisdição constitucional arquitetada em 1988.

É expressiva da nova tendência a denúncia que se lê no voto do Ministro Gilmar Mendes do fracasso da jurisprudência minimalista anterior em atingir o objetivo que a motivara. O Ministro Gilmar Mendes diagnosticou uma «ilusão de ótica» na chamada «jurisprudência defensiva», enfatizando que houve «uma mudança especial em 1988. Se continuamos a ter um modelo misto de controle de constitucionalidade, no passado, a ênfase residia no sistema difuso, incidental. O outro era acidental. Agora, não. Esse modelo [o abstrato], na verdade, ganhou um caráter quase que universal. Isso é indiscutível, daí já ter-se afirmado, várias vezes, a primazia deste modelo sobre o outro».

O realce da jurisdição abstrata salientou a necessidade de uma paralela abertura dessa Justiça à sociedade civil. Em 2005, publicou-se acórdão que espantou todas as ansiedades sobre o modo como a Suprema Corte haveria de lidar com a introdução, pela Lei nº 9.868/99, da figura do *amicus curiae* no processo abstrato. Temia-se que a inclinação *defensiva* da jurisprudência que dominava a Corte à época da novidade legislativa pusesse em risco a admissão pelo Tribunal da possibilidade que se abria a que entidades representativas de segmentos da população potencialmente afetados pela decisão de inconstitucionalidade participassem ativamente do processo, articulando razões para influir no julgamento do ato normativo submetido à fiscalização. A resposta do Tribunal foi alvissareira. Na ADI MC 2.321-DF (DJ 10.6.2005), o relator, Ministro Celso de Mello, saudou a introdução no controle abstrato brasileiro desse instrumento típico da jurisdição constitucional norte-americana, reconhecendo-lhe o relevante papel de «pluralizar o debate constitucional, permitindo, desse modo, que o Supremo Tribunal Federal venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia, visando-se, ainda, com tal abertura procedimental, superar a grave questão pertinente à legitimidade democrática das decisões emanadas desta Suprema Corte, quando no desempenho de seu extraordinário poder de efetuar, em abstrato, o controle concentrado de constitucionalidade».

O decidido em outro precedente, na ADI 2.548, relator o Ministro Gilmar Mendes (decisão de 18.10.2005), confirma a validade e a importância do instituto do *amicus curiae* no processo de jurisdição abstrata.

Mais uma vez, é reconhecido que o instituto se insere num novo «modelo procedimental que [oferece] alternativas e condições para permitir, de modo cada vez mais intenso, a interferência de uma pluralidade de sujeitos, argumentos e visões».

Adianta-se, da mesma forma, na referida decisão, uma outra significativa ruptura com a antiga jurisprudência da Corte. A jurisprudência anterior (*defensiva*) não tolerava ações diretas em que «questões de fato» tivessem que ser enfrentadas como pressuposto para se firmar um juízo de constitucionalidade da lei atacada. O precedente de 2005 afirma a «comunicação entre norma e fato» como «condição da própria interpretação constitucional» e promove um giro novo da visão do STF sobre o tema. O modelo de jurisdição constitucional abstrata se abre à evidência da necessidade da «verificação de fatos e prognoses legislativos», a exigir que o Tribunal se valha «de todos os elementos técnicos disponíveis para a apreciação do ato questionado [e também reconheça] um amplo direito de participação por parte de terceiros (des)interessados». O decisório prosseguiu, afirmando que «o Tribunal não pode deixar de exercer a sua competência, especialmente no que se refere à defesa dos direitos fundamentais em face de uma decisão legislativa, sob a alegação de que não dispõe dos mecanismos probatórios adequados para examinar a matéria». Assenta-se, afinal, que o *amicus curiae* pode vir a participar do processo abstrato em qualquer momento, antes do julgamento final.

C) Declaração de inconstitucionalidade de lei e preservação da segurança jurídica

A preocupação com a proteção dos direitos fundamentais, entendida como meta do controle de constitucionalidade, reflete-se em precedente de 13 de dezembro de 2005 (RE 442.683, relator o Ministro Carlos Velloso), quando se reiterou o emprego de uma nova técnica de decisão de constitucionalidade, inovadora para a tradicional doutrina dominante no Brasil, com vistas a prestigiar o valor «segurança jurídica», erigido à condição de direito fundamental.

A doutrina clássica, no Brasil, enxerga na lei inconstitucional vício que a torna nula desde a sua edição. A afirmação da inconstitucionalidade de uma lei pelo Judiciário é tida como a produzir consequências *ex tunc*, dada a índole declaratória que se identifica em decisões desse tipo.

Em 1999, a Lei nº 9.868 (art. 27) permitiu que o STF, no controle abstrato, module o rigor dessa doutrina, fixando um momento diferente para o início da invalidade da lei, quando motivos constitucionais outros, como o valor da segurança jurídica, o recomendem. O legislador entregou ao STF a competência para equacionar o princípio da nulidade abso-

luta da lei inconstitucional com algum outro valor constitucional com o qual entre em atrito.

A lei, no ponto, foi objeto de críticas e contra ela se ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, que ainda não foi julgada. Isso não obstante, o STF, em algumas oportunidades, tem-se valido do princípio inserto na norma para sopesar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade *ex tunc* com outras considerações ditadas por sentimento de justiça e plasmadas em princípios constitucionais. O interessante é que isso tem sido realizado também no âmbito do controle incidental, em que não existe uma lei autorizadora explícita para um tal exercício.

O RE 442.683 aludido confirma essa linha deliberativa, que impõe a ponderação, à vista do caso concreto, das conseqüências da declaração de inconstitucionalidade. Em voto vogal, o Ministro Gilmar Mendes anotou que «o art. 27 da Lei nº 9.868, na verdade, apenas explicita o que o Tribunal pode fazer a partir do próprio Texto constitucional».

O Supremo Tribunal, no caso, contemplava a validade de ato administrativo que permitira o acesso de diversos servidores públicos a carreira do serviço público diferente daquela a que pertenciam, sem prestar concurso público específico. O fato ocorreu antes de 1993, quando uma lei permitia o procedimento, que ganhava o nome de «ascensão funcional». Em 1993, o STF entendeu que essa lei era inválida. Afirmou-se que a Constituição exige de todo o interessado em entrar numa nova carreira do serviço público a disputa com os demais interessados, por meio de prova de aptidão técnica-intelectual.

No rigor da teoria da eficácia *ex tunc* da decisão de inconstitucionalidade, os atos praticados com base na lei estariam contaminados pelo vício. Isso não obstante, como o problema da validade daquele ato realizado antes da decisão de 1993 somente chegou ao STF em 2005, e diante dos transtornos que a sua reversão, mais de uma década depois de haver sido editado, traria para a vida dos servidores e para a rotina administrativa, manteve-se a ascensão funcional desses servidores, mesmo sendo ela inconstitucional. O Tribunal valeu-se do fundamento de que «o desfazimento do ato causaria dano muito maior à Administração Pública e atentaria contra os princípios da segurança jurídica e da boa fé»⁵.

A segurança jurídica, portanto, um direito fundamental expresso no catálogo próprio da Constituição brasileira, foi decisiva para se excepcionar a incidência, no caso, do princípio assente no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro do efeito *ex tunc* da declaração de invalidade de ato normativo.

⁵ Notícia da decisão foi publicada em boletim oficioso do STF, o *Informativo STF* n. 413.

II. DIREITOS FUNDAMENTAIS E O STF EM 2005

Os direitos fundamentais, como previsível, ganham crescente espaço na pauta do STF nestes últimos tempos — verificação que o ano de 2005 testemunhou com interessantes exemplos.

A) Hierarquia das normas de tratados sobre direitos humanos

Em 2005, foi publicado o acórdão, proferido há mais tempo, em que o Tribunal definiu que os tratados internacionais de que o Brasil é parte, envolvendo direitos humanos, não têm hierarquia de norma constitucional e não são aptos para revogar dispositivos da Constituição (HC81.319, DJ 19.8.2005)⁶.

B) Acusação penal e dignidade da pessoa humana

Algumas decisões do STF enfatizaram a necessidade de se preservar o princípio da dignidade da pessoa humana no âmbito da persecução penal. Merece destaque, nesse contexto, o HC 84.409, DJ 19.8.2005 (relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes).

O precedente realçou a situação detrimetosa que a só circunstância da acusação penal acarreta para o acusado. Valorizou-se a exigência disposta em lei de que as denúncias no processo penal sejam suficientemente claras e densas, com a descrição de todos os elementos estruturais do fato típico imputado ao réu. A não ser assim, afirmou o Tribunal, pela voz do Ministro Gilmar Mendes, restaria violado o princípio da dignidade da pessoa humana, que «na sua concepção originária, proíbe a utilização ou transformação do homem em objeto dos processos e ações estatais». Lembrou a Corte que «o Estado está vinculado ao dever de respeito e proteção do indivíduo contra exposição a ofensas ou humilhações». Com a invocação da doutrina de Günther Dürig, afirmou que «a submissão do homem a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra princípio da proteção judicial efetiva e fere o princípio da dignidade humana».

⁶ O acórdão, embora somente publicado em 2005, data dos anos 90. Em 2004, a Emenda Constitucional n. 45 assimilando e desenvolvendo essa jurisprudência, veio dispor que os tratados sobre direitos individuais podem ostentar nível de norma constitucional desde que aprovados pelo Congresso Nacional como emenda à Carta.

C) Crime político e extradição

Em 14 de dezembro de 2005, foi julgado pedido de extradição abordando tema delicado (Ext. 994, relator o Ministro Marco Aurélio). A Itália requerera do Brasil a entrega de um seu nacional, condenado, no país europeu, por diversos crimes cometidos entre 1976 e 1977. O pedido foi negado pelo STF, por força de norma da Constituição que veda a extradição por crime político.

Entendeu-se que os fatos imputados ao extraditando correspondiam a tipos de crimes comuns, mas haviam sido praticados para fins políticos. A discussão, no ponto, suscitava o polêmico tema da distinção entre crimes políticos e terrorismo. A corrente vencida entendeu que atos como piquetes violentos, sabotagem de instalações, atuação em bando armado e importação de explosivos assimilavam os crimes de que o extraditando havia sido acusado ao delito de terrorismo. A consequência haveria de ser a entrega do indivíduo ao Estado requerente, uma vez que a exceção do crime político não opera em se tratando de terrorismo. A maioria da Corte, porém, estimou que o terrorismo não estava configurado, já que não havia referência a prática de atos que tivessem posto a população concretamente em risco generalizado. A extradição foi indeferida e ficou sinalizado que o conceito jurídico do terrorismo não prescinde da circunstância da exposição a perigo da segurança e da vida da generalidade das pessoas numa localidade.

D) Incidência dos direitos fundamentais nas relações entre particulares

Acórdão que haverá de motivar mais intenso interesse acadêmico foi proferido no RE 201.819, julgado em 11.10.2005 (relator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes). Apreciou-se o momentoso assunto da incidência dos direitos fundamentais nas relações entre particulares, tendo-se proferido votos de alto grau de erudição.

Debatia-se se a garantia constitucional da ampla defesa poderia ser invocada por indivíduo que fora excluído de uma entidade privada, em seguida a acusações de irregularidades, sem que lhe fosse aberta a chance de se opor à sanção.

O acórdão realizou um pormenorizado apanhado do estado atual da doutrina brasileira e dos aportes principais do direito comparado sobre o tema. Concluiu que normas jusfundamentais de índole procedimental, como a garantia da ampla defesa, podem ter incidência direta sobre relações entre particulares, em se tratando de punição de integrantes de entidade privada — máxime tendo a associação índole não-expressiva, desem-

penhando, antes, papel relevante para a vida profissional ou comercial dos associados.

No caso, a associação tinha por incumbência a gestão coletiva da arrecadação e distribuição de direitos autorais. A exclusão do associado restringia-lhe as chances de fruição dos seus direitos autorais. Daí o voto vencedor, do Ministro Gilmar Mendes, haver assinalado que «a integração a essas entidades configura, para um número elevado de pessoas, quase que um imperativo decorrente do exercício de atividade profissional», acrescentando, ainda, que «esse caráter público ou geral da atividade parece decisivo aqui para legitimar a aplicação direta dos direitos fundamentais concernentes ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da CF) ao processo de exclusão de sócio de entidade».

E) Direitos fundamentais sociais e reserva do possível

Marcante foi também a decisão da 2ª Turma do STF, cuidando do conhecido tema da reserva do financeiramente possível como condicionante da eficácia dos direitos sociais.

No RE 410.715 (relator o Ministro Celso de Mello, julgada em 22 de novembro de 2005), não se deixou dúvida de que o direito à educação infantil, por meio do acesso de crianças de 0 a 6 anos de idade a creches e unidades de pré-escola (CF, art. 208, IV), constitui direito fundamental, não obstante não estar previsto no título da Carta da República em que esses direitos estão catalogados.

Reconheceu-se, ainda, que o direito fundamental de índole social e cultural caracteriza-se «pela gradualidade de seu processo de concretização — depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado». Apesar disso, o voto do relator não admite que o poder público possa desvencilhar-se da obrigação que sobre ele recai de satisfazer as pretensões surgidas de normas jusfundamentais dessa espécie pela mera invocação da cláusula do financeiramente possível. Daí argumentar que, «comprovada, objetivamente, a alegação de incapacidade econômica-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, então, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política». O acórdão aparenta se filiar à idéia de que os direitos fundamentais não podem deixar de ser atendidos no seu grau mínimo, não se viabilizando a exceção da cláusula do possível, a não ser que provada a absoluta impossibilidade de se satisfazer a demanda. Daí as palavras enfáticas do Ministro Celso de Mello no sentido de que «a cláusula da ‘reserva do possível’ — ressalvada a ocorrência de justo motivo

objetivamente aferível — não pode ser invocada pelo Estado com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentabilidade».

Apesar da extensa argumentação desenvolvida no acórdão, seria precipitado dizer que essa decisão haja resolvido em definitivo, no STF, o tormentoso problema da eficácia dos direitos sociais, no que tange à sua exigibilidade por via judiciária. Pode-se, contudo, ter por provável que a decisão estimulará o debate sobre os limites da atuação do Judiciário na consecução de direitos sociais e animará que outras causas do gênero venham a aprofundar as reflexões da Corte Suprema.

3. ECOLOGIA

A causa da preservação dos animais contra práticas cruéis ganhou fôlego com decisão tomada pelo STF na ADI 2.514, em 29.6.2005 (DJ 9.12.2005, relator o Ministro Eros Grau). Julgou-se, então, inconstitucional lei de Estado-membro brasileiro que não somente autorizava, mas também regulamentava, a realização de «brigas de galo», prática algo costumeira em certas regiões do país, em que galos treinados se defrontam até que um sobreviva ao outro, propiciando que espectadores lancem apostas sobre o vencedor da peleja. O Tribunal repeliu a defesa do legislador, que considerava a luta de galos uma «atividade esportiva», elemento da cultura popular. Não se acolheu a arguição de que os galos teriam predisposição genética para a violência. A Corte se referiu à prática como «odiosa competição», assentou que a tutela constitucional da fauna abrange todos os animais e afirmou não haver em tais rinhas «uma manifestação cultural que mereça proteção».

4. STF E QUESTÕES INSTITUCIONAIS

A) Controle do Judiciário

No que toca à garantia da independência do Judiciário e o tema da separação de poderes, uma das decisões mais relevantes do ano foi tomada em 13 de abril de 2005 (ADI 3.367, relator o Ministro Cezar Peluso). No ano anterior, em 2004, o Congresso Nacional aprovou uma polêmica Emenda à Constituição, que criou um órgão de controle sobre atos dos

integrantes do Poder Judiciário, com poderes disciplinares — o Conselho Nacional de Justiça.

O órgão foi formalmente incluído entre os entes integrantes do Poder Judiciário. É composto por nove Conselheiros,, provenientes da magistratura e por outros seis, colhidos dois do Ministério Público, outros dois entre advogados, além de mais dois cidadãos, de notório saber jurídico, indicados por cada uma das Casas do Congresso Nacional. A tarefa do órgão consiste em controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

O acórdão é rico em informações doutrinárias e em notícias do direito comparado. É significativo, da mesma forma, de um fenômeno que marca a jurisdição constitucional brasileira. No Brasil, não somente se admite o controle jurisdicional de emendas à Constituição, com vistas a estabelecer a sua concordância com as limitações materiais ao poder constituinte de reforma (*cláusulas pétreas*), como ainda é freqüente a invalidação de regras dispostas em emendas à Carta Política⁷.

A decisão, no caso em referência, que não foi unânime, afirmou a constitucionalidade da instituição do Conselho Nacional de Justiça, afirmando-se que o órgão não se punha em linha colidente com as limitações materiais ao poder de reforma relativas ao princípio da separação de poderes e à forma federativa do Estado.

O STF repetiu pronunciamentos anteriores no sentido de que o Poder Judiciário é nacional, não havendo falar, no Brasil, em Justiça dos Estados-membros em sentido próprio. Daí que o novo órgão, mantido e organizado pela União, mas com a incumbência de fiscalizar os juízes agrupados nos Estados-membros, não interferiria sobre a arquitetura federalista ideada pelo Poder Constituinte originário.

Entendeu-se, ainda, que, embora a novidade constitucional conferisse uma nova dinâmica à garantia da independência dos juízes, restavam preservadas as condições materiais para uma atuação imparcial e destemida dos magistrados, ainda que estes se vissem sujeitos a um controle de índole democrática mais intenso.

O Tribunal assumiu a idéia de que a *cláusula pétrea* da separação de poderes não pode ser entendida à vista de doutrinas abstratas, mas cobra ser compreendida sob o influxo das finalidades democráticas e republicanas a que o constituinte de 1988 desejou que servisse. Esclareceu-se que a proibição de amesquinhamento do princípio da separação de poderes por meio de emenda à Constituição somente seria agredida se fosse atingido o núcleo básico do princípio, «à luz de sua inspiração primordial». Entendeu-se, pois, que a cláusula pétrea não impede que o constituinte de reforma confira disciplina jurídica recriada aos institutos protegidos pela

⁷ A observação consta do voto, no precedente, do Ministro Gilmar Mendes.

limitação material, desde que preservado o conteúdo fundamental desses institutos.

O estudioso do direito comparado interessado no tema do Estado federal e no do princípio da separação dos poderes decerto que apreciará este acórdão — erudito, longo e minucioso, ao mesmo tempo que acessível até a quem não esteja mais profundamente familiarizado com o direito brasileiro. O acórdão pode ser lido, na íntegra, no sítio da internet do STF, especificamente na página http://www.stf.gov.br/jurisprudencia/IT/frame.asp?classe=ADI&processo=3367&origem=IT&cod_classe=504 .

B) STF e o inquérito legislativo

Em 2005, eclodiu no cenário político do país uma crise de proporções consideráveis, a partir de fatos que poderiam caracterizar casos de corrupção. O Congresso Nacional tomou a si a responsabilidade de apurar os acontecimentos, por meio de *inquéritos legislativos*, que, no Brasil, ganham o nome de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Como se vem tornando cada vez mais freqüente, as questões políticas alçaram-se também ao plano jurisdicional, por meio de vários mandados de segurança⁸ e *habeas corpus*, impetrados perante o STF. Registraram-se 68 decisões sobre o assunto. Na maior parte das vezes, cuidava-se apenas de se assegurar aos investigados, chamados a depor perante o Congresso Nacional, o direito fundamental de se calarem, sem serem presos, ante perguntas cujas respostas pudessem levar à auto-incriminação. As decisões garantiam também o direito de os investigados serem acompanhados por advogados, que poderiam aconselhá-los ao silêncio, cabendo-lhes, também, protestar contra eventual abuso no correr das audiências das CPIs — marcadas, por vezes, pelas emoções políticas. Faz exemplo dessas típicas medidas de caráter preventivo a decisão no HC 87.321 (decisão de 15.12.2005, da autoria do Ministro Sepúlveda Pertence).

C) CPI e Estados-membros

No que diz respeito aos inquéritos legislativos, apresenta importante repercussão institucional para o federalismo brasileiro, o acórdão em que se reiterou antigo entendimento de que o Legislativo dos Estados-membros também estão aptos para criar CPIs, visando a investigar fatos que se incluam no âmbito de suas competências constitucionais (ACOr 730, DJ 11.11.2005, relator o Ministro Joaquim Barbosa). O acórdão assentou

⁸ O mandado de segurança é instrumento processual aparentado com o *recurso de amparo*, existente em outros países.

mais, e pioneiramente, que as CPIs abertas nas Assembléias Legislativas dos Estados-membros estão autorizadas também a exigir informações sobre a vida bancária de seus investigados, requisitando os dados necessários do Banco Central do Brasil, entidade federal.

D) Inquérito legislativo e direito das minorias

Afinal, relevante foi a doutrina encerrada no acórdão proferido no MS 24.831 (julgado em 22.6.2005, relator o Ministro Celso de Mello).

Cuidava-se de aferir a procedência de crítica feita a Presidente do Senado Federal, que, mesmo diante de pedido de abertura da investigação legislativa, formulado por 1/3 dos integrantes da Casa Legislativa, como determinado pela Constituição, não instaurou a CPI, por falta de designação, por parte de alguns partidos políticos, dos parlamentares que haveriam de compor a Comissão. O STF entendeu que, nesse caso, caberia ao próprio Presidente do Senado apontar os nomes, a fim de assegurar a viabilidade da CPI, não obstante a falta de norma expressa nesse sentido. A decisão se apoiou no pressuposto de que o inquérito parlamentar constitui um direito público subjetivo das minorias no Legislativo, formando instrumento integrante do direito de oposição, ínsito ao princípio democrático.

5. CONCLUSÃO

Tanto este último acórdão aludido, como tantos outros aqui sumariamente recenseados, caracterizam-se por um notável esforço argumentativo da Corte na sua tarefa de *expor a Constituição*. Considerado o volume estonteante de processos que o Tribunal teve que enfrentar ao longo do ano — dada a cumulação de funções típicas de corte constitucional com certas atribuições características de corte superior de justiça —, não deixa de provocar admiração a qualidade técnica com que assuntos jurídicos tão variados entre si foram resolvidos pelo Tribunal. Decerto que o exame da jurisprudência do STF de 2005 não frustrará as expectativas do leitor com pendor pelo direito comparado, que se interesse pelos assuntos ligados à jurisdição constitucional.