

O TRANCAMENTO DE PAUTA COM ALTERNATIVA PARA A INEFETIVIDADE DA ADIN POR OMISSÃO

THE “LOCKING OF AGENDA” AS AN ALTERNATIVE FOR THE INEFFECTIVENESS OF THE DIRECT ACTION OF UNCONSTITUTIONALITY BY OMISSION

Arthur Maximus Monteiro

Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas e
Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Lisboa.
(arthur.maximus@hotmail.com)

RESUMO: A inefetividade da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é um dos principais problemas concernentes ao controle de constitucionalidade brasileiro. Neste artigo, procuraremos analisar uma das hipóteses mais aventadas para solucioná-lo: a importação da técnica do “trancamento de pauta” para a decisão proferida em sede de Adin por Omissão. Serão analisados os argumentos favoráveis e contrários, à referida tese, inclusive explicando os problemas a envolver essa sistemática em outros mecanismos de nosso sistema constitucional, como as medidas provisórias. Ao final, oferece-se um posicionamento crítico sobre a temática examinada.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Controle de Constitucionalidade. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão.

ABSTRACT: *The ineffectiveness of the Direct Action of Unconstitutionality by Omission is one of the main problems regarding the Brazilian constitutional control. In this article, it is analyzed one of the most commented hypotheses: to import the technique of “locking the agenda” for judgment at Supreme Court in Adin by Omission. The arguments for and against will be analyzed, for in the end, offer a critical position.*

Keywords: *Constitutional Law. Judicial Review. Direct Action of Unconstitutionality by Omission.*

1 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA

A inefetividade da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é um dos principais problemas relacionados ao controle de constitucionalidade brasileiro. Com efeitos muito mais políticos do que jurídicos, da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle abstrato não resulta praticamente nenhum efeito útil. Diante da necessidade de superar-se essa problemática e tornar mais efetivo esse instrumento, surgiu a ideia de trazer para o nosso modelo de controle de constitucionalidade uma técnica oriunda do processo legislativo, o chamado *trancamento de pauta*.

A questão, contudo, é: será o trancamento de pauta a melhor alternativa para a inefetividade do sistema de controle de constitucionalidade das omissões legislativas? Essa é a resposta que será sondada nas páginas a seguir.

2 METODOLOGIA

Para alcançar resultados cientificamente válidos, a escolha do método revela-se talvez como a mais importante para o estudioso do Direito.

Muitas análises doutrinárias produzidas no Brasil deixam-se seduzir pela tentação de arquitetar um esquema constitucional “ideal”, isto é, esquecer o texto da Constituição e imaginar qual modelo de ordenamento jurídico melhor atenderia aos interesses da Nação.

O problema ganha contornos ainda mais graves quando se considera que boa parte das hipóteses sugeridas tem por base um modelo constitucional específico de determinado país (Áustria, Alemanha e EUA, apenas para enumerar os mais citados), do qual é difícil extrair pontos em comum com o ordenamento brasileiro. Além disso, abandonam-se critérios exclusivamente *jurídicos* para optar-se por critérios *políticos*, formulados a partir de (pré) concepções íntimas do próprio doutrinador. Assim, as opções legislativas produzidas pelo constituinte deixam

de ser firme limite hermenêutico e passam a ser somente um mero inconveniente retórico. Para além disso, corre-se o risco de dar-se o primeiro passo na lenta ladeira escorregadia a conduzir ao sincretismo metodológico, misturando premissas de uma hipótese com conclusões de outra, tornando as soluções propostas intelectualmente desonestas.

Se esse caminho mostra-se mais fácil, afasta o doutrinador, contudo, do *teste da realidade*. À medida que as hipóteses são formuladas dentro de um ordenamento “ideal”, que só existe em sua cabeça, não há como confrontá-las com os limites do texto constitucional existente. A construção doutrinária abandona o campo da *ciência* e reduz-se à pura *especulação*. Com isso, o leitor perde a capacidade *contra-argumentativa*, fazendo com que o modelo sugerido torne-se aparentemente isento de problemas. Talvez por isso mesmo, tantos doutrinadores deixam-se seduzir por este canto de sereia.

Para escapar do encanto da saída fácil do sincretismo metodológico, o primeiro passo é seguir um método seguro e cientificamente atestado na doutrina jurídica. Nesse quesito, o método dogmático-jurídico não encontra rival à altura. De fato, é a “*dogmática jurídica*” (BOBBIO, 2006, p. 220) que garante, a um só tempo, o respeito do intérprete pela opção do constituinte e do legislador democraticamente legitimados e o limite à “fuga normativa” como meio de elaborar hipóteses respaldadas unicamente no imaginário do autor.

Dito isto, recorrer-se-á, precipuamente, aos textos da Constituição Federal de 1988 e das leis disciplinadoras das espécies processuais a serem analisadas. O recurso à jurisprudência apresenta-se incontornável, haja vista que o objeto deste trabalho relaciona-se aos instrumentos processuais constitucionais utilizados pelo Supremo Tribunal Federal para sindicarem omissões legislativas inconstitucionais. Embora o paradigma normativo adotado seja o vigente à época de sua elaboração, não se furtará o presente trabalho à análise histórica para entender a evolução do modelo de controle de constitucionalidade no Brasil e mesmo das posições adotadas pela Suprema Corte brasileira no que toca aos limites de sua atuação na fiscalização da inércia do legislador.

THEMIS

Pela própria delimitação da matéria, não se recorrerá ao direito comparado, não tendo o presente trabalho qualquer pretensão de elaborar uma grelha comparativa dos instrumentos e dos modos de fiscalização das omissões legislativas inconstitucionais com quaisquer outros ordenamentos. Tal afirmação, contudo, não exclui o recurso à doutrina alienígena, especialmente a lusitana, dado que a Constituição da República Portuguesa de 1976 apresenta-se como principal fonte de inspiração da Constituição Federal de 1988, de modo a entender-se alguns conceitos similares.

3 ARGUMENTOS FAVORÁVEIS

No sistema atual, quando o Supremo Tribunal Federal reconhece a existência de uma omissão inconstitucional, a única consequência a extrair-se da decisão é a notificação do Congresso Nacional para suprir o vácuo legislativo. Mas, exatamente pela ausência de carácter coercitivo ou mandatório da decisão, quando o STF notifica o Congresso Nacional para suprimir a omissão inconstitucional, não há aí propriamente qualquer interferência no processo legislativo (BRITO, 2004, p. 251-252). O Parlamento continua soberano para decidir quando e de que forma superará a ausência de norma, em que pese os evidentes efeitos políticos da declaração de inconstitucionalidade por omissão (BARROSO, 2009, p. 247-248).

Dentro dessa quadra, uma possibilidade trazida à baila como solução para a resolução das omissões inconstitucionais é a interferência judicial no processo legislativo. Por essa posição, em vez de produzir a norma faltante, o Supremo Tribunal Federal emitiria um comando mandamental ao Congresso Nacional, determinando prazo para aprovação de norma destinada a elidir o vazio normativo, findo o qual, a permanecer o vácuo legislativo, nada mais poderia ser votado em qualquer das Casas do Legislativo (CUNHA JR, 2008, p. 234). A esse mecanismo, cujo epíteto deriva diretamente da eficácia prática da medida, a praxe política e jurídica atribuiu o nome de *trancamento de pauta*.

Malgrado a aparente novidade, na verdade a ideia já fora aventada desde há muito por Clemerson Merlin Clève (CLÈVE, 2000, p. 350). Segundo essa proposta, ao reconhecer a ocorrência de omissão inconstitucional, o Supremo Tribunal Federal notificaria o Congresso Nacional, de modo a que fosse apresentado um projeto de lei destinado a elidir o vazio normativo. Embora defenda “prazos mais folgados” do que os previstos para o regime de urgência constitucional postulado pelo Presidente da República, a hipótese referendada pelo citado doutrinador traz consigo o mesmo efeito: todas as demais proposições legislativas ficariam sobrestadas enquanto não votada aquela referente à omissão constitucional (CLÈVE, 2000, p. 350).

Previsto desde a Constituição de 1988, o trancamento de pauta foi originalmente concebido para acelerar a votação de projetos qualificados com a chamada “urgência constitucional”. A urgência pode ser solicitada pelo Presidente da República para “os projetos de lei de sua iniciativa”. Uma vez esgotado o prazo de quarenta e cinco dias para ultimar-se o trâmite legislativo da proposição em cada uma das Casas, todas as demais proposições ficariam sobrestadas; somente poderiam ser analisadas após a conclusão da votação do projeto em regime de urgência.

Posteriormente, essa mesma técnica foi trazida para “solucionar” o problema das medidas provisórias. Indefinidamente reeditadas a cada período de trinta dias, as medidas provisórias transformavam-se em leis etéreas, pois continuavam com sua validade geral sem, no entanto, contarem com a aprovação do Parlamento. Para “obrigar” o Congresso a votá-las, emendou-se o texto constitucional e previu-se o trancamento de pauta também para as medidas provisórias.

Introduzindo essa técnica no controle de constitucionalidade das omissões legislativas, toda vez que o Supremo Tribunal Federal reconhecesse a existência de omissão inconstitucional do legislador, fixaria um prazo para seu suprimento. Findo este, a pauta seria “trancada” até ultimar-se a votação de proposta no sentido de eliminar o vácuo normativo (MORAIS, 2010, p. 45). Tal proposta, entretanto, seria restrita à “*efectivação de normas constitucionais não exequíveis por si próprias*” (MORAIS, 2010, p. 47).

THEMIS

Do ponto de vista estritamente técnico-jurídico, o trancamento de pauta desperta poucas dúvidas quanto à compatibilização com o organograma de repartição funcional de poderes estruturado pelo constituinte de 1988. Com efeito, a interferência no processo legislativo não representa a possibilidade de o Poder Judiciário imiscuir-se no Poder Legislativo e arvorar-se o direito de desenvolver atividade legiferante. Trata-se, apenas, de permitir ao Supremo Tribunal Federal dirigir, de certo modo, a produção normativa, a partir da definição de prioridades na pauta do Congresso Nacional. De resto, a hipótese já se encontra positivada no texto constitucional originário como prerrogativa do Presidente da República, sem provocar questionamentos relevantes na doutrina (BASTOS, 2010, p. 521).

Portanto, se se permite ao Presidente da República – chefe do Poder Executivo da União – por que não se conferir igual prerrogativa ao Supremo Tribunal Federal – órgão máximo do Poder Judiciário?

4 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS

4.1. *O poder de agenda*

À partida, é inteiramente discutível defender que tal proposta “em nada ofenda a autonomia do legislador” (CLÈVE, 2000, p. 350). Embora seja certo que é menos grave para o ordenamento institucional plasmado na Constituição de 1988 do que a ideia de conferir poderes legiferantes ao Judiciário, nem por isso pode-se isentá-la de danos sistêmicos. É dizer: quando se confere ao Poder Judiciário, ainda que por via indireta, a competência para ditar a agenda do Congresso Nacional, isso não representa interferência na autonomia legislativa?

Com efeito, a prerrogativa de elaborar a pauta deliberativa é uma das mais precípuas garantias da autonomia do legislador. É por intermédio do “poder de agenda” que os congressistas estabelecem a ordem de prioridade das votações e apreciam, “de modo inteiramente autônomo, as matérias que considerem revestidas de importância política, social, cultural, econômica e jurídica para a vida do país”.

Sem ele, o Parlamento reduz-se a mero anexo do Poder Executivo, votando e deliberando apenas de acordo com as conveniências políticas do governante de plantão.

Na verdade, a experiência do trancamento de pauta, dentro da praxe legislativa, tem-se mostrado extremamente deletéria à autonomia do Parlamento. A sucessão de medidas provisórias editadas de modo indiscriminado pelo Presidente da República tem praticamente inviabilizado o regular funcionamento do Congresso Nacional. Nada se vota nele, senão as medidas provisórias outorgadas pelo Presidente da República. E, assim que uma é votada, a pauta é logo trancada por outra seguinte, de modo que as propostas legislativas produzidas pelos representantes eleitos do povo – que, ao fim e ao cabo, são os executores naturais da tarefa de elaborar leis – ficam relegadas a segundo plano.

Esse estado de coisas alcançou tal nível de deturpação institucional que o Ministro Celso de Mello chegou a denunciar que “o chefe do Poder Executivo da União transformou-se em verdadeiro legislador solitário [*rectius*: propositor legislativo] da República”. Por isso, buscou-se uma saída.

4.2. A decisão do Presidente da Câmara dos Deputados

Com vistas a recuperar parte da autonomia então perdida, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (hoje Vice-presidente da República), decidiu desobstruir a pauta legislativa. Decidindo uma Questão de Ordem proposta pelo Deputado Federal Régis de Oliveira, o Presidente da Câmara dos Deputados entendeu que, a despeito do trancamento da pauta produzido pelas medidas provisórias, poderiam ser votadas no Congresso as resoluções da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional, as emendas à Constituição, as leis complementares e os decretos legislativos.

Segundo seu raciocínio, o vocábulo “todas” a preceder “deliberações legislativas” – presente no §6º do art. 62 da Constituição Federal – não poderia ser objeto de “interpretação literal”. Quando o constituinte derivado utilizou essa locução, teria querido na verdade limitar somente as “deliberações legislativas

THEMIS

ordinárias”. Excluir-se-iam, assim, todas as proposições não integrantes do rol previsto para aprovação por meio de leis ordinárias – para as quais se exige apenas maioria simples, presente a maioria absoluta da Câmara dos Deputados à sessão.

Para ilustrar seu argumento, o então Presidente da Câmara valeu-se de um exemplo curioso. A considerar que as medidas provisórias obstruiriam de fato toda a pauta deliberativa, se houvesse à época um pedido de declaração de guerra por parte do Presidente da República – algo por definição emergencial – o Congresso ficaria impedido de aprovar o competente decreto legislativo por tempo não inferior a dois meses, espaço temporal previsto para a desobstrução da pauta, então trancada por dez medidas provisórias.

Mesmo para as leis ordinárias haveria limitações ao trancamento da pauta. Como o §1º do art. 62 da CF/88 põe fora do alcance das medidas provisórias uma série de matérias, as proposições legislativas a elas relacionadas não poderiam sofrer a obstrução legislativa, haja vista que não constituem objeto possível de deliberação por meio de medida provisória. Para além disso, somente as sessões ordinárias da Câmara poderiam ser objeto de obstrução legislativa. As sessões extraordinárias, segundo esse entendimento, seriam imunes ao trancamento de pauta.

Inconformados, alguns parlamentares com assento na Câmara dos Deputados impetraram mandado de segurança (MS nº. 27.931/DF) visando à desconstituição da decisão proferida pelo então Presidente da Câmara Michel Temer. Em juízo deliberatório, no entanto, o relator do caso, Ministro Celso de Mello, negou a liminar pretendida. E não só isso. Louvou o ato atacado, ao afirmar que “a interpretação dada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados ao §6º do art. 62 da Constituição da República”, longe de malferir a Carta da República, teria “a virtude de fazer instaurar, no âmbito da Câmara dos Deputados, verdadeira práxis libertadora do desempenho, por essa Casa do Congresso Nacional, da função primária que, histórica e institucionalmente, sempre lhe pertenceu: a função de legislar”. Ou seja: a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados seria um “freio de arrumação” no “cesarismo governamental” derivado do “exercício compulsivo” do poder de editar medidas provisórias atribuído ao Presidente da República.

Se de um lado essa decisão serviu para “erguer a cabeça do Poder Legislativo”, por outro não resta dúvida de que violou literalmente o texto constitucional. Por mais que o Deputado Michel Temer – ilustre constitucionalista do Direito brasileiro – tenha se esmerado em sua construção didática, o fato é que o vocábulo “todas” a preceder “deliberações legislativas” não deixa margem a interpretações “sistêmicas”. “Todas” significa “*toda e qualquer votação do Congresso Nacional*”, seja ela por meio de lei ordinária, seja por meio de lei complementar, seja por emenda à Constituição, seja por resolução de uma das casas ou do Congresso Nacional. Pelo texto constitucional, nenhuma delas pode ser votada se houver uma medida provisória a trancar a pauta (SILVA, 2009, p. 453).

4.3. O fator histórico

A par disso, ignora-se um dado histórico relevantíssimo. No texto original da Carta da República, não havia a previsão de trancamento de pauta para as medidas provisórias (BASTOS, 2010, p. 513). Dispunha-se, apenas, que o Presidente da República poderia “adotar medidas provisórias, com força de lei”, a serem submetidas de imediato ao Congresso Nacional. Abaixo do *caput*, apenas um parágrafo, a dispor que as medidas provisórias perderiam a “eficácia, desde a edição”, se não fossem convertidas em lei no prazo de trinta dias.

Como quase nunca o Congresso Nacional reunia-se para deliberar sobre as medidas provisórias, estavam todas elas fadadas ao esquecimento. No entanto, a praxe imperial do Executivo proeminente acabou por desenvolver a esdrúxula figura da “reedição” das medidas provisórias. Findo o prazo de trinta dias, o Presidente da República editava uma nova medida, de teor idêntico à caduca, apenas para manter a eficácia de suas disposições (SILVA, 2009, p. 453).

E, assim, as medidas eram reeditadas sucessivamente por período indefinido, a ponto de até mesmo a medida provisória que instituíra uma nova moeda no país (o Real) vigorar por meio de “reedições” por mais de ano e meio, até ser convertida na Lei nº. 9.069/95.

THEMIS

Foi justamente para acabar com o adiamento das deliberações acerca das medidas provisórias – que acabavam por instituir uma nova norma do país para regular precariamente, por tempo indefinido, uma quantidade infinita de relações jurídicas – que o constituinte derivado estabeleceu a impossibilidade de reedição (fator de pressão sobre o Poder Executivo) e o consequente trancamento de pauta (fator de pressão sobre o Poder Legislativo). Em que pese tenha admitido uma única prorrogação do prazo deliberativo inicial de sessenta dias, este é decadencial e peremptório: se não ultimada a votação, a medida provisória perderá a eficácia desde a edição (TAVARES, 2003, p. 939).

4.4. *A impossibilidade de recurso à mutação constitucional*

É certo, todavia, como já advertia Hans Kelsen, que a atividade hermenêutica sempre conduz a um resultado *possível*, mas este resultado possível nunca pode ser tido como o único juridicamente válido (KELSEN, 2011, p. 393). Uma vez aprovada, a lei despe-se da intenção de seu criador e passa a ser ela própria o objeto da atividade de interpretação.

Por isso mesmo, quando o intérprete procura na mutação do seu sentido a resposta para um problema atual, trata-se de uma empreitada em busca de seu “significado *jurídico*”, mas não do “significado *histórico* da sua promulgação”. Nessa linha de entendimento, “a aplicação ou a aplicabilidade das normas aos casos concretos constitui aspecto *imanente* da própria interpretação jurídica”, pois a atividade hermenêutica desconheceria a possibilidade de ter lugar apenas em caráter abstrato. Por isso mesmo, a atividade de interpretação consistiria em uma verdadeira atividade dialética, um “*balançar de olhos* entre a norma e o fato”, a fim de produzir a norma interpretada para o caso concreto (MENDES, COELHO e BRANCO, 2007, p. 62-68).

Ao intérprete, todavia, não se concede liberdade irrestrita para alterar o significado jurídico dos textos normativos a tal ponto que os desassocie completamente de seu significado vernacular. Em razão disso, o texto legal sempre

funciona como um “*limite objetivo da interpretação*”. Com base no sentido literal do texto é possível, a um só tempo, conferir-lhe a necessária autonomia sem descuidar da necessária “objetividade e controlabilidade da interpretação”. Assim, o enunciado normativo cumpre duas funções precípuas: primeiramente, atua “como *ponto de partida* da elucidação do sentido pelo intérprete”; em segundo lugar, define “os *limites* postos à sua efetividade interpretativa” (MENDES, COELHO e BRANCO, 2007, p. 76-78).

No caso do trancamento da pauta para medidas provisórias, como o próprio Deputado Michel Temer confessa, pretendeu-se responder de forma pretensamente jurídica a um problema de ordem política: a paralisação do Congresso Nacional por conta da edição indiscriminada de medidas provisórias. Do ponto de vista jurídico, no entanto, não há como fazer subsistir a interpretação que ponha de lado o sentido literal do vernáculo para entender que “*todas as deliberações legislativas*” significa apenas “*algumas deliberações legislativas*”.

Mesmo o recurso a uma eventual mutação constitucional (*Verfassungswandlungen*) do art. 62 da Constituição Federal – a autorizar de modo singelo a alteração da norma constitucional sem alteração do texto (CANOTILHO, 2011, p. 1228) – não parece socorrer com perfeição a essa hipótese. Como adverte Konrad Hesse, a mutação constitucional tem limites. Não se pode, a partir da ideia de alteração do sentido da norma por conta de alterações na realidade sócio-jurídico-constitucional, alcançar resultados que redundem em uma “*realidade constitucional inconstitucional*” (HESSE, 2009, p. 147), assim entendida como uma alteração inteiramente incompatível com o sentido original e – por que não dizer? – literal do texto constitucional.

Em verdade, mesmos técnicos modernos de solução de conflitos no âmbito da jurisdição constitucional – como a interpretação conforme – encontram limites na “letra clara da vontade do legislador”, não se podendo constituir em uma “reconstrução” normativa de algo simplesmente não contemplado na norma constitucional (URBANO, 2010, p. 417). E se é assim para o intérprete maior da Carta da República, que dirá para o Presidente da Câmara dos Deputados.

THEMIS

Conclui-se, assim, que a decisão proferida pelo Deputado Michel Temer foi um subterfúgio construído para desinterditar a pauta legislativa da Câmara dos Deputados, providência reclamada por grande parte da sociedade nacional. Os fins justificam os meios? No caso da dogmática constitucional, a resposta é francamente negativa. Como conclui Hesse, “tudo o que se situe além dessas possibilidades já não será mutação constitucional, e sim quebra constitucional ou anulação da Constituição” (HESSE, 2009, p. 170).

4.5. As incongruências dogmáticas e o risco de paralisação do Congresso Nacional

Bem se vê, pois, que a importação acrítica da técnica de trancamento de pauta para resolver os problemas das omissões inconstitucionais resultaria apenas na inserção de mais um fator de perturbação na já atravancada atividade do Poder Legislativo nacional. Se, hoje, o Congresso Nacional tem sua agenda ditada pelo Presidente da República, amanhã teria este e o Supremo Tribunal Federal a comandá-la. Espremido no meio de dois gigantes, ao Congresso Nacional não restaria outra saída senão votar aquilo que lhe encaminhassem – Executivo e Judiciário – apequenando-se e condenando-se a mais completa irrelevância.

Aos que sugerem o trancamento de pauta como solução para a implementação de direitos sociais ainda pendentes de concretização pelo legislador, é de indagar-se se isso não resultaria, por via transversa, na sobreposição dos direitos sociais aos direitos de liberdade, prevalência positivada e reafirmada em todo o texto constitucional (TAVARES, 2010, p. 583). Isso porque o trancamento da pauta defendido pela doutrina não faz distinção entre uma e outra categoria de direitos a serem legislados; todos os projetos de lei agendados para votação terão necessariamente de aguardar a votação do projeto a trancar a pauta.

A admitir-se o trancamento da pauta indistintamente, pode-se chegar, por exemplo, à esdrúxula situação de haver um projeto de lei versando sobre licença-paternidade (direito social) impedindo a votação de um projeto de lei cujo conteúdo relaciona-se à regulamentação do *habeas data*, garantia fundamental estabelecida na Constituição.

Talvez por isso mesmo, o constituinte originário não tenha pensado em semelhante instrumento como via de acesso a garantir a implementação de direitos sociais previstos na Carta Magna. Tal providência resultaria na eventual admissão de que, em certos casos, os direitos sociais podem sobrepor-se aos direitos de liberdade, invertendo a lógica sistemática dos direitos fundamentais estatuídos na Constituição.

Além das incongruências jurídicas, nenhum dos doutrinadores a defender essa hipótese formula resposta para a seguinte situação: e se o Congresso Nacional, ao apreciar o projeto de lei que estiver a trancar a pauta, resolver negar-lhe aprovação?

No caso das medidas provisórias adotadas pelo Presidente da República, a solução é clara: negando-se aprovação, ou simplesmente a deixando caducar pelo decurso do tempo, a medida perderá validade e a pauta estará desobstruída (BASTOS, 2010, p. 513).

Mas, no caso de trancamento de pauta derivado de ordem do Supremo Tribunal Federal, o que fazer se o projeto de lei for rejeitado? A pauta continuaria trancada? Em caso positivo, ficaria trancada até quando? Até o advento de um novo projeto de lei? E se esse projeto não fosse enviado? A pauta seguiria obstruída indefinidamente?

Com efeito, nenhum dos defensores dessa corrente explica de modo satisfatório como escapar à armadilha da eventual paralisação total de um dos poderes da República em virtude de uma única decisão judicial. De um mero “trancamento da pauta”, rapidamente se chegaria à virtual paralisação do Congresso Nacional, providência típica de ditaduras, não de democracias.

5 CONCLUSÃO

Como se viu ao longo deste estudo, o trancamento de pauta é antes um problema a resolver dentro da ordem constitucional brasileira do que uma solução para as omissões inconstitucionais. Não à toa há, em trâmite no Congresso Nacional, dezenas de propostas tratando de mudanças no sistema atual de trancamento da

THEMIS

pauta, especialmente aquele previsto para as medidas provisórias, instrumento de iniciativa de lei mais utilizado pelos sucessivos presidentes da República.

Refuta-se, portanto, a possibilidade de que a adoção da sistemática do trancamento de pauta constitua alternativa válida para resolver a questão da inefetividade da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, tendo em vista que tal proposta: I) violaria o poder de agenda do Congresso Nacional; II) colocaria em xeque a estruturação dos direitos fundamentais estabelecidos na Carta de 1988 (com a nítida prevalência dos direitos de liberdade sobre os direitos sociais); III) poderia resultar na paralisação do Parlamento, uma vez que não há resposta para o caso de não haver o suprimento do vácuo normativo.

Desse modo, antes de pensar em saídas aparentemente fáceis para os problemas da nossa jurisdição constitucional, deve o legislador constituinte derivado pensar nas consequências das alternativas propostas por parte da doutrina. Do contrário, em vez de soluções, teremos ainda mais problemas para resolver.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, José Melo. **Elementos de direito público lusófono**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRITO, Wladimir. O poder judicial. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, v. LXXX. p. 231-270. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: RT, 2000.

CUNHA JR., Dirley. **Controle de constitucionalidade** – Teoria e prática. 3. ed. Salvador: Juspodium, 2008.

HESSE, Konrad. Limites da mutação constitucional. Traduzido por Inocência Mártires Coelho. In HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAIS, Carlos Blanco de. **O controle de inconstitucionalidade por omissão no ordenamento brasileiro e a tutela dos direitos sociais: um mero ciclo activista ou uma evolução para o paradigma neoconstitucionalista?** Lisboa: [Inédito], 2010.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. **Neoconstitucionalismo** – A invasão da Constituição. São Paulo: Método, 2008.

RIVORÍO, Francisco Javier Díaz. El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 21. Número 61. Enero-abril, 2001.

RODRIGUES JR., Otavio Luiz. Dogmática e crítica da jurisprudência (ou Da vocação da doutrina em nosso tempo). **Revista dos Tribunais**, v. 99, n. 891, p. 65-106. São Paulo: RT, janeiro/2010.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

THEMIS

URBANO, Maria Benedita. Interpretação conforme com a constituição e activismo judicial. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**. Ano 7, p. 411-418. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

Data de recebimento: 25/6/2015

Data de aprovação: 25/7/2016