

NOÇÕES SOBRE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Texto organizado por Hernandez Piras Batista

Sérgio Resende de Barros(*)

SUMÁRIO: 1. UMA DELIMITAÇÃO DO CONTROLE; 2. A ATIVIDADE DE CONTROLAR; 3. UM CONTROLE PRÉVIO; 4. O DEVER DE CONTROLAR A JURIDICIDADE; 5. ORIGEM DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE; 6. O VOTO DE MARSHALL; 7. MODELO OU SISTEMA AMERICANO DE CONTROLE; 8. EFEITO DO ATO INCONSTITUCIONAL; 9. MODELO OU SISTEMA AUSTRÍACO DE CONTROLE; 10. O MODELO OU SISTEMA MISTO; 11. TIPOLOGIA DO CONTROLE; 11.1. Quanto à natureza; 11.2. Quanto ao momento; 11.3. Quanto ao processo; 11.4. Quanto à competência; 11.5. Quanto ao alcance subjetivo; 11.6. Quanto ao alcance objetivo; 11.7. Quanto à eficácia no tempo; 11. ALGUMAS SUGESTÕES BIBLIOGRÁFICAS.

1. UMA DELIMITAÇÃO DO CONTROLE

Em latim, *finis* significa *fim*, como também *limite*. Donde, existir uma certa sinonímia entre os verbos *definir* e *delimitar*, os quais traduzem as idéias de *pôr um fim* e *estabelecer um limite*, expressões essas, que são irmãs. Definir é delimitar. Assim, se um tema é vasto, como o controle de constitucionalidade, deve sofrer limitações, a fim de receber um estudo breve, como este. Para delimitá-lo, cumpre defini-lo. Para isso, é preciso pôr um conceito geral e, depois, apor ao geral as limitações particulares, que conduzirão ao conceito especial almejado, que no caso é o definidor do controle de constitucionalidade que será centro do estudo.

No geral, conceitua-se: **controle é a verificação, por um sujeito controlador, da adequação de um objeto controlado a um objeto que serve de paradigma**. Aí está claro que o controle não é a adequação de um objeto a outro, que lhe é posto como paradigma; mas é a **verificação** dessa adequação. Sendo dessa maneira, controle não é binômio entre dois objetos, mas é uma verificação feita por um sujeito sobre esse binômio. Por conseguinte, é trinômio, implicando sempre a presença de três elementos: o **sujeito controlador**, que realiza o controle, tendo diante de si dois objetos, que são por ele comparados: o **objeto controlado**

propriamente dito e o **objeto-paradigma** do controle, os quais não raro são chamados, simplesmente, **objeto e paradigma** do controle.

Com o fito de limitar o controle, possibilitando estudá-lo sem dispersão, há que estabelecer as seguintes explicações e noções diretrizes:

a) o objeto controlado são **as espécies normativas primárias**, que hoje, na Constituição de 1988, estão arroladas no art. 59, a saber: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções legislativas;

b) o objeto-paradigma é **a constituição**; se o Estado é unitário, ainda que seja regional, há no seu âmbito uma só constituição, em geral dita **constituição nacional**; mas, se a forma de estado é a federação, em vez de uma constituição nacional, há uma **constituição federal**, abaixo da qual há **constituições estaduais**;

c) no Brasil, são vinte e seis as constituições estaduais e, abaixo da constituição federal e da constituição estadual, existem em cada estado da federação **leis orgânicas municipais**;

d) ao lado dos estados-membros (que são os estados federados entre si, para compor uma federação), ainda é possível encontrar um ente federativo especial, assim concebido porque é especialmente destinado a abrigar a cidade capital de toda a federação; não ficaria bem essa cidade, se situada em um dos estados federados e, portanto, sujeita aos seus poderes políticos; no Brasil, esse ente federativo é dito Distrito Federal e recebe por estatuto jurídico-político, também, uma lei orgânica: a **Lei Orgânica do Distrito Federal**;

e) o controle ora estudado toma como paradigma a **constituição federal**; mesmo porque, sendo forte em centralização, a federação brasileira é simétrica em organização, não variando muito as constituições estaduais e as leis orgânicas em relação à constituição federal;

f) o sujeito controlador são os **juízes** integrantes do Poder Judiciário, estejam eles atuando singularmente, como no primeiro grau de jurisdição, ou estejam reunidos e agindo colegiadamente, como nos graus superiores da jurisdição;

g) nuclearmente, costuma-se falar **controle judicial da constitucionalidade das leis**, assim consideradas as leis ordinárias e as leis complementares, que são as mais comuns das espécies normativas, cujo processo legislativo serve de padrão para o das demais espécies normativas primárias;

h) em torno desse núcleo, o presente estudo expandirá noções históricas e conceituais, que, mesmo quando não incidam diretamente sobre ele, serão a ele referentes, de um modo ou de outro.

Nos termos dessas delimitações, assim se pode conceituar: **controle judicial de constitucionalidade é a verificação pelos juízes integrantes do Poder Judiciário da adequação das espécies normativas primárias aos requisitos formais e materiais estabelecidos pela constituição do Estado, tendo como padrão de elaboração o processo legislativo da lei ordinária.**

Atualmente, para nós, tais requisitos são fixados superiormente na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. Em relação a esses requisitos, o controle não é só formal, mas também material. Assim, por exemplo, em face da Constituição brasileira, uma lei complementar deve não somente ser aprovada por maioria absoluta (**requisito formal**), mas também tratar de uma daquelas matérias para as quais a Constituição expressamente exige lei complementar (**requisito material**). Desse modo, controlar a constitucionalidade de uma lei complementar é verificar tanto aspectos formais, quanto materiais, podendo ela, como qualquer outra lei, ser inconstitucional por vício formal ou por vício material.

Ademais, não obstante o estudo vá concentrar-se nas espécies normativas primárias, que no Brasil estão arroladas no art. 59 da Constituição Federal, tendo como processo legislativo padrão o da lei ordinária, o fato é que não somente essas espécies, mas os demais atos normativos, bem como qualquer outro ato jurídico, podem e devem ser controlados em face da constituição. Vale dizer: os atos jurídicos em geral devem ser objeto da atividade de controlar.

2. A ATIVIDADE DE CONTROLAR

Sempre se destaca, dentre os controles da juridicidade dos atos e das normas integrantes do mundo jurídico, o **controle de constitucionalidade das leis**, que abrange as espécies normativas mais comuns, as leis ordinárias e as complementares, produzidas pelo poder legislativo para dar continuidade ou completude ao trabalho do poder constituinte. Mas não só as leis devem ser objeto de controle.

De modo geral, toda e qualquer espécie normativa, até os mais simples atos normativos editados pela administração pública, podem e devem ser objeto de controle

perante a normatividade que lhes seja hierarquicamente superior e aplicável. De resto, o mesmo pode e deve ocorrer em relação a qualquer ato jurídico, até mesmo os que não têm caráter normativo, abstrato e geral, mas sejam de caráter singular, particular e concreto, como, por exemplo, os contratos. Mas, institucionalmente, na teoria e na prática, o controle de constitucionalidade instituído pela Constituição dirige o seu foco primordialmente sobre as leis e os demais atos produzidos no processo legislativo previsto na própria Constituição, tomando-os como objeto do controle.

Quanto ao paradigma, buscando a completude do sistema de controle, os atos jurídicos têm sua constitucionalidade controlada não só perante as normas editadas pelo poder constituinte originário (**constituição**), como também perante as normas editadas pelo poder constituinte derivado reformador (**emendas constitucionais**) e, enfim, perante as normas editadas pelo poder constituinte derivado decorrente (**constituições e emendas constitucionais das unidades-membros da federação**). No entanto, também se controla a legalidade dos atos jurídicos ante as espécies normativas primárias: leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções legislativas. Enfim, também se controla a regularidade dos atos jurídicos ante os atos normativos editados pelo poder regulamentar: decretos e outros regulamentos, tais como regimentos, portarias, avisos, resoluções administrativas, deliberações administrativas, etc.

Quanto ao sujeito controlador, além dos juízes, todos os demais operadores do direito – advogados, promotores, procuradores, delegados, assessores, consultores, etc. – têm a obrigação de controlar a juridicidade dos atos jurídicos, agindo cada qual no âmbito da atividade ou função que lhe seja própria.

3. UM CONTROLE PRÉVIO

O controle exercido pelos juízes é repressivo da inconstitucionalidade, sendo posterior à existência da lei, a qual nasce da sanção ou da derrubada do veto. Antes disso, é relevante o **controle prévio** – preventivo da inconstitucionalidade – exercido pelos próprios agentes participantes do processo legislativo, no curso desse processo, sobre projetos de lei e demais proposições de teor normativo. Tome-se por exemplo a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, tendo por base o seu Regimento Interno consolidado pelo Ato n. 1, de 2001, baixado por sua Mesa, em 30 de janeiro de 2001.

Compete ao Presidente dar o despacho inicial do processo legislativo. Já ao fazê-lo, ele poderá *deixar de aceitar qualquer proposição que não atenda às exigências regimentais*,

conforme art. 18, inc. II, alínea b, do Regimento Interno, cujo art. 135 prevê os casos de inadmissão de proposições, dos quais o primeiro se refere às *manifestamente inconstitucionais*. Garantindo o direito de recurso, o § 2º desse artigo prevê: *O autor de proposição dada como inconstitucional ou anti-regimental poderá requerer ao Presidente audiência da Comissão de Constituição e Justiça, que, se discordar da decisão, restituirá a proposição para o trâmite regimental*.

O trâmite regimental por entre as comissões começa na Constituição de Constituição e Justiça (CCJ), à qual *compete manifestar-se a respeito de todos os assuntos quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico* (art. 31, § 1º). Se a proposição receber parecer contrário da CCJ, será objeto de discussão e votação prévias, pelo Plenário, apenas quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade. Se o Plenário confirmar o parecer da CCJ, a proposição será arquivada. Se não, continuará a tramitação por outras comissões, necessariamente por uma de mérito, chegando ao final ao Plenário para discussão e votação finais. A proposição devidamente aprovada e formalizada por decisão do Plenário será encaminhada para a sanção ou veto do Chefe do Poder Executivo, caso se trate de um projeto de lei. O veto deverá ser justificado, podendo ter por base, ou a contrariedade ao interesse público, ou a inconstitucionalidade do projeto de lei, como faculta a ordem constitucional (Constituição Federal, art. 66, § 1º, e Constituição do Estado de São Paulo, art. 28, § 1º), devendo retornar à Casa legislativa acompanhado de sua justificação. Se sua razão for a inconstitucionalidade, o veto tramitará pela CCJ e, com o parecer desta, irá ao Plenário, por obra do qual *a Assembléia Legislativa deliberará sobre a matéria vetada, em único turno de discussão e votação, no prazo de trinta dias de seu recebimento, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da maioria absoluta dos seus membros* (Constituição Estadual, art. 28, § 5º). Assim, decidindo por maioria absoluta (mais da metade) de seus membros, a Assembléia Legislativa encerrará o controle prévio – interno ao processo legislativo – preventivo da inconstitucionalidade da norma ainda na fase de sua elaboração.

A partir daí, se a proposição se transformou em ato normativo, devidamente promulgado e publicado, sobre ele incidirá o controle posterior, repressivo da inconstitucionalidade.

4. O DEVER DE CONTROLAR A JURIDICIDADE

A quem compete controlar a adequação dos atos jurídicos à normatividade sobre eles incidente? Não parece dúvida sobre uma conclusão: em última análise, no verdadeiro **Estado**

Democrático de Direito, a atividade de controlar a juridicidade converte-se em **poder-dever democrático**. Ou seja: qualquer cidadão ou, mesmo, qualquer indivíduo que pratique um ato jurídico ou nele colabore pode e deve controlar sua juridicidade. Se a ninguém é dado alegar ignorância da lei para escapar de cumpri-la, por decorrência a ninguém é dado violar o ordenamento jurídico assentado nas leis, abrangendo-se aqui no nome **leis**, em sentido amplíssimo, todas as formas normativas que contêm as condutas sociais dos seres humanos.

Assim o controle da juridicidade se perfaz no seu todo: tendo por controladores todos os sujeitos e, por objetos controlados, todos os atos jurídicos e, enfim, por paradigma, todo o ordenamento jurídico. Vale dizer: não só os atos normativos devem ser controlados e não só perante a constituição, mas todos os atos jurídicos podem e devem ser controlados por todos os sujeitos perante todo o ordenamento jurídico, cumprindo o que, em sua generalidade, cabe chamar **controle de juridicidade**. Inserido nesse quadro geral, o controle de constitucionalidade é apenas uma especialidade: é a espécie mais eminente do controle de juridicidade.

A juridicidade é a qualidade de ser jurídico: é a situação de estar um fato ou ato de acordo com o ordenamento jurídico. Esse ordenamento reveste forma piramidal. No topo da pirâmide jurídica está a constituição, visto que nas normas constitucionais se fundamentam todas as restantes normas jurídicas. Posta no nível fundamental, a constitucionalidade é a forma superior da juridicidade. Mas a juridicidade não se limita ao nível fundamental constitucional e, sim, desce para os níveis inferiores na hierarquia das normas jurídicas.

Ao longo da pirâmide jurídica, a juridicidade declina – e, portanto, escalona-se e controla-se – em três níveis normativos: no nível da **constitucionalidade** (adequação às normas editadas pelo poder constituinte); no nível da **legalidade** (adequação às normas editadas pelo poder legislativo); e no nível da **regularidade** (adequação às normas editadas pelo poder regulamentar). Correspondentemente, podem ser distinguidas três espécies básicas de controle de juridicidade: o de constitucionalidade, o de legalidade e o de regularidade.

Dentre os controles de juridicidade, o primeiro a ser institucionalizado no processo de evolução histórica do Estado de Direito foi o controle das leis em face da constituição. Porém, a partir da institucionalização do controle de constitucionalidade das leis, a atividade de controlar se veio espalhando sobre as demais espécies normativas primárias e desce da constitucionalidade para os níveis inferiores da juridicidade. Com base na hierarquia das normas jurídicas, certamente essa atividade acabará por atingir – de forma institucionalizada –

as espécies normativas de grau inferior às primárias, bem como, em derradeiro, todos os atos jurídicos. Por ora, já é auspicioso verificar que – a bem da correção, coerência e coesão do ordenamento jurídico – hoje se controlam sempre mais e de várias formas não só a **constitucionalidade**, como também a **legalidade** e a **regularidade** dos atos jurídicos.

No avanço em que esses controles incidem sobre a juridicidade, declinando desde a constitucionalidade, vão sendo sindicados os níveis hierárquicos em que se desdobrou o poder normativo do Estado: **primeiro**, o nível normativo constituinte; **segundo**, o nível normativo legislativo; **terceiro**, o nível normativo regulamentar. Contudo, de todos esses controles, o mais importante para a estabilidade do Estado e a segurança da sociedade política é o provido pelos juízes ante a constituição sobre as espécies normativas primárias, o qual doravante será simplesmente chamado **controle de constitucionalidade**.

5. ORIGEM DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Em 1803, cerca de duas décadas depois de haver entrado em vigor a Constituição dos Estados Unidos, o juiz John Marshall – o mais célebre de quantos têm integrado a Suprema Corte norte-americana – defrontou-se com o caso *Marbury versus Madison*, no qual injunções políticas se combinaram com jurídicas.

Nas eleições de 1800, os Republicanos (liderados por Thomas Jefferson) haviam derrotado os Federalistas (liderados por Alexander Hamilton). Porém, antes de deixarem o poder em 1801, os Federalistas criaram judicaturas, que os Republicanos não pretendiam manter, entre as quais se incluíam funções de juiz de paz.

Nesse contexto político, o Presidente John Adams – que sucedera a George Washington, de quem fora vice-presidente e que recusara a segunda reeleição – nomeou William Marbury e outros como juízes de paz no Distrito de Colúmbia. Porém, estando de saída do cargo de Secretário de Estado (da gestão do Presidente Adams), John Marshall não ultimou as providências necessárias para que Marbury e outros tomassem posse. Também não as ultimou o novo Secretário de Estado, James Madison (da gestão do Presidente Jefferson), que era republicano e, portanto, opositor dos federalistas, que haviam feito as nomeações. Pelo que, contra James Madison, William Marbury e outros impetraram uma ação de *mandamus*, resultando no célebre caso *Marbury versus Madison*, pioneiro dessa espécie de ação perante a Suprema Corte norte-americana.

Não foi esse o pioneirismo que celebrizou esse caso, porém. Foi outro: o de consolidar em mãos dos juízes o poder de controle de constitucionalidade – *the power of judicial review*: o poder de revisão judicial – que reconheceu aos juízes, de modo definitivo, a faculdade de rever perante a Constituição os atos dos legisladores.

A bem da verdade, se este foi o primeiro caso em que a Suprema Corte reviu um ato legislativo, não foi o primeiro em que juízes exercitaram tal poder de rever, pois o revelaram no *Hayburn's Case* em 1792. Nem foi a primeira vez em que a própria Suprema Corte o exercitou. Já em 1796, no caso *Hylton versus United States*, ela sustentara a constitucionalidade de um ato legislativo de tal forma, que não deixou dúvida de que o teria declarado inconstitucional, se disso estivesse convencida.

Também antes, no número 78 de **O Federalista**, coleção de artigos publicados na imprensa em prol da aceitação da proposta de união pelos Estados que se uniam¹, Alexander Hamilton – procedendo a *um exame da repartição judiciária do governo proposto* e analisando *a utilidade e a necessidade de uma judicatura federal* – já havia afirmado *que a interpretação das leis é uma província própria e peculiar das cortes e que uma constituição é, de fato, e deve ser considerada pelos juízes uma lei fundamental* e que, portanto, *cabe a estes verificar o significado dela, assim como o significado de qualquer ato particular procedente da corporação legislativa*, de tal modo que, *se suceder que exista uma discordância irreconciliável entre ambos, aquele que tiver validade e obrigatoriedade superiores deve, certamente, ser preferido; ou, em outras palavras, a Constituição deve ser preferida à lei: a intenção do povo, à intenção dos seus agentes.*²

Já se admitia amplamente, portanto, que o Poder Judiciário detinha, como parte de sua competência constitucional, o poder de revisão – *the judicial power of review* – dos atos do Congresso dos Estados Unidos, no tocante à sua adequação constitucional. Mas, apesar desses precedentes, foi o célebre voto de Marshall, na decisão do caso *Marbury versus Madison*, que firmou esse poder sobre uma argumentação precisa e completa. Tanto, que definiu um **sistema** de controle da constitucionalidade das leis, que se tornou **modelo** para outros países,

¹ Entre 1787 e 1788, a imprensa de Nova York publicou oitenta e cinco artigos escritos por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, assinando os três com o mesmo pseudônimo, *Publius*, e defendendo a ratificação pelos Estados do projeto de constituição federal elaborado em Filadélfia. Conhecidos como *Papéis Federalistas*, esses artigos hoje estão reunidos em um livro, sob o título de *O Federalista*, do qual existe edição em português.

² Cf. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. Chicago, Londres, Toronto: William Benton, Publisher, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1952. p. 231. (Traduzi.)

sobretudo nas Américas, inclusive para o Brasil desde o advento da república. Como se verá no decorrer deste estudo.

6. O VOTO DE MARSHALL

Na condição de Juiz Presidente da Suprema Corte, onde tomara assento após deixar o cargo de Secretário de Estado, John Marshall enfrentava graves dificuldades. Vivia-se o início da Federação norte-americana, em que os poderes em face da Constituição ainda não estavam definidos com pormenor e firmeza, ensejando embates – avanços ou recusas entre os três Poderes – hoje inaceitáveis, porque já resolvidos, seja pela legislação, seja pela jurisprudência.

Nessa época, a Suprema Corte ainda não granjeara o enorme respeito de que hoje desfruta. Particularmente no *mandamus* impetrado por William Marbury, John Marshall viveu dilema só comprehensível à luz das condições políticas da época. De um lado, ele entendia que as nomeações feitas pelo Presidente Adams eram de ser mantidas. De outro lado, temia que o poderoso Secretário de Estado, James Madison, sob os auspícios do não menos poderoso Presidente, Thomas Jefferson, ignorasse o mandado em favor de Marbury, o que desmoralizaria o Juiz e a Corte, pondo em risco a recente Constituição dos Estados Unidos, em decorrência de um grave choque entre os Poderes, mais intensamente entre o Judiciário e o Executivo.

Salus reipublicae summa lex esto (a salvação da república deve ser a suprema lei): urgia não colocar em risco, mas subtrair a qualquer risco de desconstituição a ainda frágil república norte-americana. Orientado e alentado por esse desiderato, John Marshall resolveu o impasse dando ao país uma aula de direito, em que sustentou que Marbury e outros tinham direito à posse, mas ele não tinha competência constitucional para conceder o *mandamus*. Marshall reconheceu que a Lei Judiciária (*Judiciary Act*) de 1789 dera à Suprema Corte o poder de expedir aquele tipo de mandado contra agentes de outros Poderes. Mas afirmou que a lei, ao agir assim, era inconstitucional, pois alargava a competência fixada pela Constituição para a Suprema Corte.

Eis as palavras de Marshall: **A competência, entretanto, dada à Suprema Corte, pela lei que estabeleceu as cortes judiciárias dos Estados Unidos, de expedir *writs of mandamus* dirigidos aos agentes públicos, parece não estar garantida pela Constituição; e torna-se necessário indagar se a jurisdição, assim conferida, pode ser exercida.**

Nessa indagação, Marshall colocou a alternativa histórica: ou a Constituição controla qualquer ato legislativo que a repugna, ou, então, o poder legislativo pode alterar a Constituição por uma lei ordinária. Acrescentou não haver meio termo, de modo que: ou a Constituição é uma lei superior, uma *paramount law*, inacessível à legislação ordinária; ou ela está no mesmo nível das leis ordinárias e, como qualquer lei ordinária, pode ser mudada a bel-prazer do poder legislativo. Argumentou: Se a primeira parte da alternativa for verdadeira, então um ato legislativo contrário à Constituição não é lei; se a última parte for verdadeira, então as constituições escritas são tentativas absurdas, por parte do povo, de limitar um poder em sua própria natureza ilimitável. Em suma, ou a constituição escrita limita o poder legislativo, ou o poder do Estado é ilimitável. E concluiu: Certamente, todos aqueles que estruturaram as constituições escritas as contemplaram como formando *the fundamental and paramount law of the nation*, e consequentemente a teoria de todo governo assim constituído deve ser que um ato do poder legislativo, repugnando a Constituição, é *void* (=juridicamente vazio, inexistente). Essa teoria está essencialmente ligada a uma constituição escrita e, consequentemente, deve ser considerada por esta Corte como um dos princípios fundamentais de nossa sociedade.

Além desse argumento alternativo baseado na própria finalidade histórica do constitucionalismo, que adveio para limitar o poder do Estado, defendendo a liberdade dos indivíduos contra o arbítrio dos reis absolutos, John Marshall também usou de outros argumentos para descartar a lei infringente da constituição. Interessante é o que sacou do texto do juramento que o juiz faz, obrigando-se decidir conforme a Constituição e leis dos Estados Unidos. Ora, disse ele, o juiz só pode agir em conformidade com a constituição, se esta se impuser. Ademais, aí a constituição é mencionada em primeiro lugar, induzindo que as leis dos Estados Unidos não são quaisquer leis, mas somente as que estiverem de acordo com ela.

Marshall encerra o seu voto, dizendo: Desse modo, a linguagem particular da Constituição dos Estados Unidos confirma e reforça o princípio, que se supõe ser essencial a todas as constituições escritas, de que é *void* (= juridicamente vazio, írrito, inexistente) uma lei que repugna a Constituição.

Com isso, referindo-se àquela norma da Lei de Organização Judiciária (*Judiciary Act*) de 1789, que dera à Suprema Corte o poder de conceder aquele *mandamus*, ele conclui: A norma deve ser descartada. E denegou o mandado.

Eis como, por obra da jurisprudência, o controle de constitucionalidade surgiu sob a égide de uma constituição que, tendo sido uma das primeiras constituições escritas e rígidas, não o previu expressamente. Assim, nos Estados Unidos, como em qualquer Estado cuja constituição for escrita e rígida, exigindo para sua emenda um processo mais rigoroso do que o processo legislativo ordinário, é necessário haver **controle de constitucionalidade**, com a finalidade de inibir a execução de leis que afrontem a Constituição, uma vez que, por isso mesmo, em última análise, elas não são leis, verdadeiramente, mas sim atos natimortos. São atos que já nascem mortos para o Direito. São írritos e nulos, juridicamente inexistentes. De tal maneira, não podem produzir nenhum efeito de direito, ainda quando produzam efeitos de fato, que devem ser, se não evitados, ao menos reparados por compensações, indenizações ou quaisquer outras formas juridicamente aceitáveis.

7. MODELO OU SISTEMA AMERICANO DE CONTROLE

Foi desse modo – pela atuação da Suprema Corte norte-americana e, sobretudo, do juiz John Marshall que se instaurou um sistema de controle da constitucionalidade, que se converteu em modelo, na medida mesma em que passou dos Estados Unidos para outros estados das Américas. Veio a ser conhecido como **modelo ou sistema americano**, dito também sistema ou modelo **difuso**, tendo em vista aquela que é – quiçá – a mais marcante de suas características: a difusão da competência de controlar por todos os juízes, indistinta e democraticamente.

Desse sistema, as características típicas, que serão desenvolvidas na tipologia adiante exposta, são as seguintes, resumidamente:

a) - é **incidental**, pois a questão da constitucionalidade incide em outra questão que é a principal do litígio trazido a juízo; “incidir” se origina do latim *in cadere*, que significa “cair em” ou “cair sobre”; o debate da constitucionalidade não é a questão principal objeto do processo, mas é questão incidental: ela “cai” sobre a questão principal;

b) - é **difuso**, pois a competência para controlar é difusa, isto é, difundida por todos os juízes e tribunais, não sendo concentrada nas mãos de um juiz ou tribunal único;

c) - é **declaratório**, pois o ato inconstitucional é julgado um natimorto jurídico, nunca sendo anulável, porque jamais seria convalidável, mas sendo sempre nulo de pleno direito, porque nunca nasceu para o direito, tocando ao juiz apenas a função de declarar essa nulidade *ab origine*, com eficácia *inter partes e ex tunc*;

d) - é *inter partes*, pois a decisão do juiz ou tribunal sobre a questão de constitucionalidade somente produz efeito entre as partes litigantes, não tendo eficácia *erga omnes*, ou seja, “contra todos”, que é o significado da expressão latina *erga omnes*;

e) - é *ex tunc*, pois o ato declarado inconstitucional, sendo um natimorto jurídico, nulo de pleno direito, não pode produzir efeitos jurídicos desde quando nasceu, ou seja, “desde então”, que é o significado da expressão latina *ex tunc*; eventuais efeitos ocorridos devem ser desfeitos, quer sendo materialmente desconstituídos, quer sendo reparados por indenização, compensação ou outro meio viável;

f) - é **casual** e **concreto**, pois se processa caso a caso, sempre *in casu*, em concreto.

8. EFEITO DO ATO INCONSTITUCIONAL

No processamento e no fim do controle, todo ato declarado inconstitucional é nulo e írrito – como disse Marshall: *invalid* e *void* – não produzindo efeitos de direito (efeitos jurídicos) desde a origem (*ex tunc*), ainda quando os produza de fato. Isso, segundo a doutrina tradicional.

Doutrina mais recente, com inspiração em Hans Kelsen, afirma que não pode existir uma nulidade tal, írrita (vazia) de efeitos. Em verdade, o simples entrar de um ato jurídico – mormente uma lei – no ordenamento jurídico já é um efeito jurídico. Assim, todo ato jurídico, só por ser jurídico, já tem efeito jurídico. Portanto, não cabe dizer que o ato é nulo – natimorto – não produzindo efeitos desde quando nasceu. O que cabe é a anulação dos efeitos, a qual pode ser, ou só de agora para o futuro (*ex nunc*, o que significa “desde agora”), ou retroagindo ao passado até a origem do ato (*ex tunc*, o que significa “desde então”), ou mesmo por um tempo futuro (*pro tempore futuro*) pré-fixado. Não há falar em nulidade, mas, sim, em **anulabilidade**, com ou sem efeito retroativo.

Essas divergências teóricas podem resultar no mesmo desfecho prático: o de ser o ato inconstitucional juridicamente desconsiderado desde sua origem (*ex tunc*), sendo desde então os seus efeitos reparados, se produzidos, ou impedidos, se ainda não produzidos. Mas também podem resultar em práticas diferentes, ou seja, em soluções, sistemas ou modelos, em que o ato inconstitucional é anulável *ex tunc*, ou *ex nunc*, ou *pro futuro*, sendo que, nessas duas últimas hipóteses, são considerados válidos os atos praticados até o início de vigência da anulação. Em suma, a partir do princípio de ser considerado **nulo** ou **anulável** o ato

inconstitucional, podem resultar – como resultaram – sistemas ou modelos diferentes na sua concepção e nos seus resultados.

9. MODELO OU SISTEMA AUSTRÍACO DE CONTROLE

Ao longo do século XIX, o modelo ou sistema americano de controle da constitucionalidade foi intensamente praticado e, apesar de ter sido constantemente aprimorado pelo constitucionalismo dos Estados Unidos e de outros estados, revelou dois incovenientes principais: a deseconomia e a instabilidade jurídicas.

O modelo americano não é econômico, sobretudo no campo processual, porque, resolvendo a inconstitucionalidade caso a caso, em concreto, com eficácia meramente *inter partes*, ocasiona a proliferação dos processos para tratar de casos essencialmente iguais, que redundam na só repetição do mesmo caso, com a mesma causa de pedir: a *causa petendi* é praticamente a mesma, só variando as partes litigantes e as situações ou condições acessórias do pedido.

Ademais, sobretudo nos países de direito não anglo-saxão, mas germano-românico, nos quais não prospera o *stare decisis*, o modelo americano gera uma certa instabilidade jurídica, não é um sistema plenamente coerente, visto que diversos juízes prolatam decisões diversas, não raro até conflitantes, sobre casos essencialmente iguais em matéria de constitucionalidade. Alguns juízes dão pela inconstitucionalidade e outros, não. Assim resulta que, meramente em função da distribuição do processo para este ou aquele juiz, pode uma pessoa sofrer algum ônus, ainda que transitório, que outras não sofreram, em casos praticamente iguais.

Visando a superar esses convenientes, como também por outros motivos de ordem teórica e prática, engendrou-se um novo método ou sistema de controle da constitucionalidade, mediante uma **ação direta de inconstitucionalidade** de leis e outros atos normativos, abreviadamente dita **ação de inconstitucionalidade** (entre nós, conhecida pela sigla ADIN).

Esse modelo ou sistema é chamado **europeu**, ou **austriaco**, ou kelseniano, porque pioneiramente apareceu na Europa, na Constituição da Áustria (1920/1929), por inspiração de Hans Kelsen. Suas características, em geral opostas ao sistema ou modelo americano, consistem em ser ele:

a) - **principal**, porque a questão da constitucionalidade é a principal da ação, sendo a própria razão de ser dela: a *causa petendi*; portanto, há uma ação própria para litigar sobre a constitucionalidade;

b) - **concentrado**, porque a competência para controlar se atribui a um só tribunal; ou tribunal especial, geralmente chamado **tribunal** ou **corte constitucional**, como em Portugal, no Peru e outros; ou tribunal superior, como no Brasil o Supremo Tribunal Federal, que acumula, com suas competências originária, recursal ordinária e recursal extraordinária, a competência de controlar a constitucionalidade mediante ação direta;

c) - **desconstitutivo** (ou **constitutivo negativo**), porque o tribunal não meramente declara a inconstitucionalidade, mas desconstitui o ato por ela inquinado, seja retroativamente (*ex tunc*), seja prospectivamente (*ex nunc*);

d) - *erga omnes*, porque o efeito da decisão vale para todas as pessoas submetidas ao ordenamento constitucional em tela;

e) - *ex tunc*, ou *ex nunc*, ou até *pro tempore futuro*, porque se admite que o efeito desconstitutivo retroaja até a origem do ato inconstitucional, ou incida a partir do momento em que se consumou a decisão de inconstitucionalidade, ou advenha em um tempo futuro pré-fixado; por exemplo, no Peru, a Constituição expressamente (artigo 204) determina que *não tem efeito retroativo a sentença do Tribunal que declara inconstitucional, no todo ou em parte, uma norma legal*;

f) – **geral e abstrato**, porque o controle não se processa "in casu", em concreto, mas em geral, em tese, em abstrato.

Em suma: no modelo kelseniano, a inconstitucionalidade é a questão principal, o próprio objeto da lide, conhecida e julgada por um tribunal especial ou superior, no qual se concentra competência para decidi-la, de forma geral, com efeito *erga omnes*, que pode ser modulado no tempo: *ex tunc*, *ex nunc* ou *pro futuro*.

10. O MODELO OU SISTEMA MISTO

Paralelamente, ainda com vistas a superar ou mitigar esses inconvenientes, desenvolveram-se, em estados onde se pratica o sistema americano, certos mecanismos, seja na jurisprudência (por exemplo, súmulas vinculantes), seja no direito positivo (por exemplo, a suspensão da executoriedade da lei definitivamente declarada inconstitucional, suspensão essa que no Brasil incumbe ao Senado Federal, conforme artigo 52, inciso X, da Constituição

Federal de 1988). Mas esses mecanismos não superaram um inconveniente: não conseguiram evitar a proliferação ociosa de casos. Também não tem resultado conveniente permitir à jurisprudência tolher, mediante vinculação rígida, a liberdade do juiz em casos concretos, ferindo o princípio da livre convicção judicial. Por isso, alguns estados, como o Brasil, ao lado do tradicional modelo americano, abrigaram o modelo europeu austríaco, provindo daí um sistema ou modelo misto, como o que hoje se pratica entre nós, em que os dois modelos – o difuso (de origem marshalliana) e o concentrado (de origem kelseniana) – convivem.

11. TIPOLOGIA DO CONTROLE

Sob pena de confundir ou emaranhar os tipos ou classes, toda tipificação ou classificação há de obedecer a um critério, de sorte que diferentes critérios dão diferentes tipificações ou classificações das mesmas coisas. Por exemplo, os contratos podem sofrer diversas classificações ou tipificações sob diferentes critérios. Do mesmo modo, o controle de constitucionalidade – destacadamente, o das leis – pode sofrer tipificação segundo critérios vários. A seguir, ele será enfocado quanto a seis critérios.

11.1. Quanto à natureza

Pode o controle ser **político** ou **jurisdicional**, sendo este último também chamado **judiciário** ou **judicial**. Será político ou judiciário o controle de constitucionalidade, conforme seja produzido por um órgão situado fora ou dentro do Poder Judiciário. O controle judiciário é feito pelos juízes e tribunais componentes do Poder Judiciário no exercício da jurisdição, ou seja, exercitando o poder de dizer o direito, fazendo coisa julgada.

Já no controle político não intervém o Poder Judiciário, mas órgãos não-judiciários, que, por isso mesmo, são ditos políticos. O exemplo típico de controle político é o da França. É feito pelo Conselho Constitucional, órgão composto por nove membros nomeados (três, pelo Presidente da República; três, pela Assembléia Nacional; e três, pelo Senado), aos quais se somam como membros natos todos os ex-Presidentes da República. O controle se insere no próprio processo legislativo. Antes de vigorar a lei, pode-se pedir a manifestação do Conselho Constitucional sobre sua constitucionalidade. Essa manifestação é obrigatória no caso das *lois organiques*, de caráter estrutural e complementar à constituição.

Esse tipo de controle se originou e persevera na França em vista da influência próxima da separação dos poderes, cuja doutrina original – extremadamente interpretada – não submeteria o legislador ao juiz. Para os franceses, assim, a questão da constitucionalidade das

leis é antes política que jurídica. Daí, a composição do Conselho e o processo do controle por pessoas eméritas do orbe político, às quais não faltará a sensibilidade política, nem decerto a suficiente cultura jurídica para bem controlar a constitucionalidade.

Outro exemplo de controle político – poder-se-ia citar – foi o exercido nos termos da Constituição da extinta URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Competia ao Presidium do Soviete Supremo, assim como ao próprio Soviete Supremo, afastar por incompatíveis com a Constituição os decretos do Conselho de Ministros e os dos Ministros.

Nos países americanos e demais estados europeus, o controle é judicial, produzido por juízes singulares ou colegiados (tribunais ou cortes). Mas existe, note-se bem, em alguns estados, como o italiano, assim como no Brasil, um controle político resultante do voto (na Itália, *nuova deliberazione*), mediante o qual o Executivo pode devolver à reapreciação do Legislativo um projeto de lei que considere inconstitucional. Porém, na Itália como no Brasil, mesmo se o Legislativo derrubar o voto e der nascimento à lei, no final prevalecerá o controle judiciário, se devidamente acionado.

Cabe citar, enfim, o caso da Suíça, em cuja federação o Professor José Afonso da Silva vislumbra um terceiro tipo: o controle misto. Com efeito, na Confederação Helvética (que é uma federação, apesar de manter o nome de confederação que lhe é tradicional), o controle é judicial no nível dos cantões (estados-membros) e político no nível federal. Entretanto, melhor é não ver aí um terceiro tipo, mas a simples convivência dos dois tipos – o político e o judicial – dentro de uma estrutura federativa.

11.2. Quanto ao momento

Pode o controle ser **prévio** (ou **preventivo** da inconstitucionalidade), ou **posterior** (ou **repressivo** da inconstitucionalidade). Exemplo de controle prévio é o da França. No Brasil, o controle se apresenta posterior à promulgação da lei, seja quando feito por juiz singular, seja por tribunal. Ressalve-se o controle feito no processo legislativo brasileiro pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no Poder Legislativo e, posteriormente, pelo Chefe do Poder Executivo, cujo voto pode ter fundamento político (entende que o projeto de lei não atende ao interesse público) ou jurídico (entende que o projeto de lei não atende à constituição).

11.3. Quanto ao processo

Pode o controle ser **incidental** ou **principal**.

O controle incidental assim se diz porque – em não sendo feito por ação direta, na qual a questão da constitucionalidade é o objeto próprio e principal da ação – incide em outra ação cujo objeto é outro, na qual a constitucionalidade (o incidente de constitucionalidade) geralmente se levanta como preliminar na petição inicial ou na contestação, embora possa ser argüido em qualquer grau de jurisdição pelo juiz ou tribunal, independentemente de provação específica das partes. É o sistema inaugurado por John Marshall. O controle se faz ***incidenter tantum***, ou seja, “apenas incidentalmente”.

Já no controle principal a constitucionalidade é a própria questão principal trazida a juízo: é a ***res in judicium deducta***, que é levada a juízo por meio de uma ação própria e direta. É o modelo europeu, que surgiu na Constituição da Áustria na década de 1920 e se consolidou na Europa no correr do século XX, por influência de Hans Kelsen.

Tradicionalmente, o Brasil se prendia ao modelo norte-americano. Todavia, na Constituição de 1934 (artigo 12, § 2º), já se prenunciou uma ação direta, quando, ao tratar da intervenção federal, a Constituição a condicionou à manifestação da Corte Suprema por provação do Procurador-Geral da República. Nessa ação (também chamada representação) intervintiva, tem antecedente a **ação direta de constitucionalidade**, que surgiu entre nós com a Emenda nº 16 à Constituição de 1946, que criou a representação contra constitucionalidade de leis ou atos normativos, a ser proposta exclusivamente pelo Procurador-Geral da República, a molde da anterior ação intervintiva.

A competência para processar e julgar essa ação de constitucionalidade foi atribuída ao Supremo Tribunal Federal. Trata-se de **competência originária**, pois a ação é proposta diretamente – origina-se – perante o próprio Supremo Tribunal Federal. Este – embora não seja um tribunal constitucional exclusivamente, como o são alguns existentes na Europa, por exemplo, o Tribunal Constitucional português – assumiu assim a função de guardião da constituição, não só pela tradicional via incidental, mas agora também pela via direta.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, sobrevieram as seguintes inovações:

a) a ***legitimatio ad causam*** foi estendida, de sorte que, nos termos do artigo 103, não só o Procurador-Geral da República, mas também as autoridades e entidades aí arroladas podem propor a ação de constitucionalidade; isso atendeu a um anseio geral, visto que, dependendo do Presidente da República que o nomeava e exonerava livremente, o

Procurador-Geral da República carecia da independência necessária para propor a ação quando o ato contestado se ligasse ao Presidente;

b) criou-se a **inconstitucionalidade omissiva** (omitir ato que a constituição manda praticar), ao lado da anterior **inconstitucionalidade comissiva** (cometer ato que a constituição veda praticar); a ação de inconstitucionalidade por omissão (prevista no § 2º do artigo 103) é irmã do mandado de injunção (previsto no artigo 5º, inciso LXXI), tendo ambos resultado da influência da Constituição portuguesa de 1976, elaborada sob o influxo da teoria da constituição-dirigente de Joaquim Gomes Canotilho; a questão prática referente a essas ações prende-se ao fato de -- embora se destinem a dar eficácia às normas constitucionais -- não têm a eficácia que pretendem dar. Quanto à eficácia da ação de inconstitucionalidade por omissão, parece que não pode ser no Brasil diferente da “certificação da omissão” de que falam Canotilho e Vital Moreira em Portugal;

c) recentemente, a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, criou a **ação declaratória de constitucionalidade**, objetivando declarar – não a inconstitucionalidade – mas a constitucionalidade de lei ou ato normativo federal.

11.4. Quanto à competência

O controle pode ser **difuso**, segundo o modelo norte-americano, em que a competência para controlar se difunde por todos os juízes e tribunais, ou **concentrado**, em que a competência se concentra em órgão único, segundo o modelo europeu austríaco. A concentração se verifica não só no modelo austríaco, em que o controle se faz por via jurisdicional, por tribunal ou corte de natureza judiciária, mas também no modelo francês, em que atua um Conselho Constitucional de natureza jurídico-política.

11.5. Quanto ao alcance subjetivo

Têm-se em consideração aqui os sujeitos alcançados pelo efeito do controle. Quanto a esse critério, o controle de constitucionalidade pode ter efeito *inter partes* (somente entre as partes litigantes), o que ocorre na via incidental, ou *erga omnes* (contra todos), o que é típico da via principal. Contudo, no Brasil, mesmo tendo origem na via incidental, o controle adquire efeito *erga omnes* depois de o Senado suspender a executoriedade da lei (artigo 52, inciso X) declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

11.6. Quanto ao alcance objetivo

São levados em consideração aqui os aspectos objetivos alcançados pelo controle. Segundo esse critério, o controle será dito **formal** ou **material** conforme alcance os aspectos formais ou os aspectos materiais, podendo ser formal e material concomitantemente. Por exemplo, examinar o "quorum" com que foi aprovada uma lei complementar é fazer controle formal. Mas, caso se investigue se a matéria tratada é própria de lei complementar, estar-se-á fazendo controle material.

11.7. Quanto à eficácia no tempo

Partindo do princípio de que o ato inconstitucional é nulo de pleno direito e, portanto, não produz efeitos jurídicos, o controle terá eficácia *ex tunc* (desde então), retroagindo no tempo até a origem do ato questionado, cujos efeitos devem ser desfeitos, se não em si mesmos, ao menos mediante indenizações, compensações e outras reparações juridicamente admissíveis. Porém, se partir do princípio de que o ato inconstitucional não é nulo, mas anulável, o controle pode ter sua eficácia modulada no tempo, ao anular o ato questionado, recuando a anulação *ex tunc* (a partir da origem do ato), ou fazendo-a incidir *ex nunc* (a partir de agora, isto é, desde o momento presente), ou fazendo-a avançar *pro tempore futuro* (a partir de um certo tempo ou momento futuro).

11. ALGUMAS SUGESTÕES BIBLIOGRÁFICAS

São apresentadas a seguir algumas obras – **apenas em língua portuguesa** – para consulta sobre o tema do controle de constitucionalidade:

ALMEIDA, Lúcio Rodrigues de. *Do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1983.

BARROS, Sérgio Resende de. *Controle de constitucionalidade: proposta de simplificação*. In Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo nº 54, dezembro/2000. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Estado, 2000.

BARROS, Sérgio Resende de. *O nó górdio do sistema misto*. In Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análise à Luz da Lei nº 9.882/99 (Obra coletiva organizada por André Ramos Tavares e Walter Claudio Rothenburg). São Paulo: Editora Atlas, 2001.

BARROS, Sérgio Resende de. *Simplificação do controle de constitucionalidade*. In As Vertentes do Direito Constitucional Contemporâneo (obra coletiva: estudos em

homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, coordenação de Ives Gandra da Silva Martins). Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

CAPPELETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado.* Trad. de Aroldo Plínio Gonçalves. 2 ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1992.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *A fiscalização abstrata da constitucionalidade no direito brasileiro.* 2^a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *O controle da constitucionalidade das leis e do poder de tributar na constituição de 1988.* 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à constituição brasileira de 1988.* vol. 2. São Paulo: Editora Saraiva, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional.* 27^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais.* São Paulo: Editora Saraiva, 1996. Cap. 8 p. 71 e s.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist.* Chicago, Londres, Toronto: William Benton, Publisher, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1952.

MARTINS, Ives Gandra da Silva ; MENDES, Gilmar Ferreira.(coordenadores). *Ação declaratória de constitucionalidade.* São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança: Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data", Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade.* 22^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional.* 3^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da ; SANTOS, William Douglas Resinente dos. *Controle de constitucionalidade: Teoria, Jurisprudência e Questões.* 3^a ed. Rio de Janeiro, Editora Impetus, 2000.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle de constitucionalidade: conceitos, sistemas e efeitos.* 2^a ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

POLETTI, Ronaldo. *Controle da constitucionalidade das leis.* 2^a ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O controle de constitucionalidade por via de ação.* São Paulo: Editora Angelotti, 1994.

RAMOS, Elival da Silva. *A inconstitucionalidade das leis.* São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *A evolução do controle da constitucionalidade e a competência do senado federal.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

VELOSO, Zeno. *Controle jurisdicional de constitucionalidade.* 2^a ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000.

(OBSERVAÇÃO - A Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo – nº 54: dezembro/2000 – que contém o artigo de Sérgio Resende de Barros sobre *Controle de constitucionalidade: proposta de simplificação* poderá ser encontrada no Centro de Estudos dessa Procuradoria ou na Biblioteca do Departamento de Direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.)

(*) Mestre, Doutor e Livre Docente em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na qual leciona nos cursos de graduação e pós-graduação. Professor contratado da Faculdade de Direito da Universidade de UDINE, ITÁLIA. Professor Titular de Direito Constitucional no Curso de Mestrado em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP. Professor Titular de Ciência Política e de Teoria da Constituição da Faculdade de Direito da Fundação “Armando Álvares Penteado” – FAAP. Professor Titular de Direito Constitucional da Escola Superior de Direito Constitucional – ESDC. Professor Titular de Direito Constitucional e de Ciência Política na Faculdade de Direito “Módulo” de Caraguatatuba. Professor Titular de Direito Constitucional e Ciência Política na Faculdade de Direito da Universidade Guarulhos – UnG. Foi Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito de Bauru da Instituição Toledo de Ensino – ITE e na Faculdade de Direito de Itu. Foi Professor Titular de Direito Constitucional e de Ciência Política na Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu e de Direito Administrativo nas Faculdades de Direito e de Administração da Fundação “Karnig Bazarian” de Itapetininga. Foi Professor Titular de Direito Constitucional e Direito Administrativo na Faculdade de Direito das FMU – Faculdades Metropolitanas Unidas. É membro e secretário do Instituto PIMENTA BUENO - Associação Brasileira dos Constitucionalistas.